

# JURA

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja



## Tartalomból

### STUDIUM

ÁRVAI GERGŐ:

*A birtokelaprózódások megelőzésének jogelméleti kérdései..... 5*

BÓNIS PÉTER:

*A Libri Feudorum és a hűbéri szerződés..... 20*

FÁBIÁN ADRIÁN – RÓZSÁS ESZTER –

DOMINEK DALMA – POLLÁK KITTI:

*Szervezési elvek érvényesülése a modern közigazgatásban ..... 29*

PETRÉTEI JÓZSEF:

*Az igazságszolgáltatás alkotmányjogi meghatározásáról..... 47*

YURT ENVER:

*A „clausula rebus sic stantibus” és a KBT viszonya ..... 67*

### COLLOQUIUM

FALUS ORSOLYA – MUNKHBAYAR, KHATANZORIG –

MYAGMAR, ENKHBADRAL:

*Mongol NGO-k – jogszabályi környezet a diszkontinuitás  
jegyében ..... 78*

HOTTÓ, ISTVÁN:

*Die elterliche Verantwortung für Kindheitstrauma und  
Aggression ..... 90*

LUTRING, ERIKA:

*Aktualitäten im Zusammenhang mit der gesetzlichen  
Regelung der in Ungarn lebenden Nationalitäten – das  
Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte  
und seine Auswirkungen auf unser Wahlsystem..... 106*

NOVÁK PÁL:

*Az e-sport szabályozási szükségletei a francia példa  
elemzésén keresztül..... 127*

TOLNAI, OLÍVIA:

*Neueste Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen  
Union über das Tragen religiöser Symbole am  
Arbeitsplatz – OP gegen Commune d’Ans ..... 142*

# JURA

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos lapja

2024. 3. szám

HU-ISSN 1218-0793

**Felelős kiadó:** Dr. Fábíán Adrián dékán

## **A Szerkesztőbizottság**

**Elnöke:** Dr. Korinek László

**Tagjai:** Dr. Fábíán Adrián, Dr. Herke Csongor, Dr. Kecskés András,  
Dr. Maczonkai Mihály, Dr. Szécsényi László, Dr. Szilovics Csaba,  
Dr. Tóth Mihály, Dr. Trócsányi László, Dr. Visegrády Antal,  
Dr. Knut Werner Lange, Dr. Lucian Bercea, Dr. Peter Hay,  
Dr. Veronica Rebreanu, Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos,  
Dr. Mirela Župan

**Főszerkesztő:** Dr. Tilk Péter

**Szerkesztő:** Dr. Bankó Zoltán, Dr. Mohay Ágoston

**Postacím:** 7602 Pécs, Pf. 450  
e-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

A lap, valamint a benne szereplő valamennyi cikk szerzői jogilag védett, ezeknek a szerzői jogi törvény keretein kívül történő bármilyen felhasználása jogellenes és büntetendő. Fénymásolatok személyes használatra készíthetők az egyes tanulmányokról, vagy azok részleteiről. Üzletszerűen készített, illetve felhasznált másolatok díjkötelesek. A megjelenítésre szánt kéziratokat kérjük a fenti e-mail címre eljuttatni. A tanulmányok kötelező és támogató lektorálás után publikálhatók. A beküldendő tanulmányok leírási és idézési követelményei a <http://jura.ajk.pte.hu/> linken található. Folyóiratunk korábbi számai a <http://jura.ajk.pte.hu/index.php?link=letoltes> linken is elérhetők.

A Jura c. folyóirat leírási és szerkesztési követelményei megtalálhatók a <http://jura.ajk.pte.hu/honlapon>.

# TARTALOM

## STUDIUM

ÁRVAI GERGŐ:

*A birtokelaprózódások megelőzésének jogelméleti kérdései*.....5

BÓNIS PÉTER:

*A Libri Feudorum és a hűbéri szerződés*.....20

FÁBIÁN ADRIÁN – RÓZSÁS ESZTER – DOMINEK DALMA –

POLLÁK KITTI:

*Szervezési elvek érvényesülése a modern közigazgatásban* .....29

PETRÉTEI JÓZSEF:

*Az igazságszolgáltatás alkotmányjogi meghatározásáról*.....47

YURT ENVER:

*A „clausula rebus sic stantibus” és a KBT viszonya* .....67

## COLLOQUIUM

FALUS ORSOLYA – MUNKHBAYAR, KHATANZORIG –

MYAGMAR, ENKHBADRAL:

*Mongol NGO-k – jogszabályi környezet a diszkontinuitás jegyében* .....78

HOTTÓ, ISTVÁN:

*Die elterliche Verantwortung für Kindheitstrauma und Aggression*.....90

LUTRING, ERIKA:

*Aktualitäten im Zusammenhang mit der gesetzlichen Regelung der*

*in Ungarn lebenden Nationalitäten – das Urteil des Europäischen*

*Gerichtshofs für Menschenrechte und seine Auswirkungen auf unser*

*Wahlsystem* .....106

NOVÁK PÁL:

*Az e-sport szabályozási szükségletei a francia példa elemzésén keresztül*.....127

TOLNAI, OLÍVIA:

*Neueste Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union über das*

*Tragen religiöser Symbole am Arbeitsplatz – OP gegen Commune d’Ans* .....142

# CONTENTS

## STUDIUM

GERGŐ ÁRVAI:

*Legal Theoretical Issues of Preventing the Fragmentation of the Land  
Tenure Structure* .....5

PÉTER BÓNIS:

*The Libri Feudorum and the Feudal Contract*..... 20

ADRIÁN ÁBIÁN – ESZTER RÓZSÁS – DALMA DOMINEK –

KITTI POLLÁK:

*The Enforcement of Organizational Principles in the Modern Public  
Administration* ..... 29

JÓZSEF PETRÉTEI:

*On the Constitutional Definition of Justice* .....47

ENVER YURT:

*The Application of “clausula rebus sic stantibus” in Public Procurement Law* ....67

## COLLOQUIUM

ORSOLYA FALUS – KHATANZORIG MUNKHBAYAR –

ENKHBADRAL MYAGMAR:

*Mongolian NGOs – A Discontinuous Legal Environment*..... 78

ISTVÁN HOTTÓ:

*Parental Responsibility for Childhood Trauma and Aggression* ..... 90

ERIKA LUTRING:

*Current Affairs Related to the Legal Regulation of Domestic Nationalities  
– The Judgement of the European Court of Human Rights and its Effects  
on Our Electoral System* ..... 106

PÁL NOVÁK:

*The Regulatory Requirements of e-sport – An Examination Based on the  
French Paradigm* ..... 127

OLÍVIA TOLNAI:

*The latest decision of the Court of Justice of the European Union on the  
Wearing of Religious Symbols in the Workplace – OP v Commune d’Ans* ..... 142

---

## STUDIUM

---

*dr. Árvai Gergő*

*tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem*

*Állam- és Jogtudományi Kar Üzleti Jogi*

*Intézet*

# A birtokelaprózódások megelőzésének jogelméleti kérdései

## I. Bevezető gondolatok

A jelenkori magyar földbirtok-politika egyik kiemelt célkitűzése a felaprózódott birtokstruktúra felszámolása, valamint a jövőbeni birtokelaprózódások megakadályozása. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás óta a magyar földforgalmi szabályozás számos vonatkozásában – illeszkedve az agrárjog dogmatikájában bekövetkezett változásokhoz<sup>1</sup> – erőteljesen *közjogiasodott*,<sup>2</sup> amely az egyes jogalkotói preferenciák hatékonyabb érvényesülését teszi lehetővé, mindazonáltal a földforgalomban érintett jogalanyok magánjogi mozgásterét egyre szűkebbre szabja. Az egyes korlátozások, feltételek, tilalmak (pl. földszerzésre vonatkozó személyi és térmértékbeli korlátok, jogcímhez kapcsolódó korlátozások, a kötelező nyilatkozatok stb.)<sup>3</sup> szükségességét a közérdek indokolja, amely rendelke-

zések a föld tulajdonjogának elidegenítésében, illetőleg megszerzésében érdekelt felek szerződési szabadságát alapjaiban korlátozzák, különös esetekben pedig a tulajdonhoz való jogot is érinthetik. Az elmúlt években számos olyan jogszabály, jogszabály-módosítás és jogalkalmazói döntés látott napvilágot, amelyek a birtokelaprózódások megelőzését közvetlenül, illetve közvetetten szolgálják. Rendszertanilag a birtokporlódások elleni rendelkezések az üzemszabályozás tárgykörének szegmensét képezik, egyetértve Kurucz Mihály álláspontjával: *„A tulajdon felaprózódása, illetőleg koncentrációja is csak a mezőgazdasági üzem jogi egysége és fogalma keretében nyerhet szabályozást.”*<sup>4</sup> Az üzemszabályozás terepéhez kapcsolódó felvetés jelen tanulmány szerzőjétől korántsem tekinthető novumnak, hiszen több neves jogtudós évekkkel ezelőtt megfogalmazta, miszerint a birtokstruktúrát sújtó, tulajdoni értelemben vett aprózódások vonatkozásában érdemi változásokat indukálhatna egy üzemszabályozásról szóló törvény megalkotása,<sup>5</sup> amely szabályozás központi eleme a jelenlegi jogalkotói koncepcióval ellentétesen nem a mező- és erdőgazdasági célú föld, hanem maga a mezőgazdasági üzem. A szakirodalomban a mezőgazdasági üzemre mint jogi egységre fókuszáló,<sup>6</sup> annak agrárjogi fogalmát elemző,<sup>7</sup> illetőleg az üzem fogalmában lekövethető változások taglaló munka is fellelhető,<sup>8</sup> Szilágyi János Ede álláspontja szerint<sup>9</sup> az elmúlt években az üzemszabályozás több eleme is külön törvények formájában manifesztálódott.

## 1. A kutatás célkitűzései

Jelen tanulmánynak nem célja a birtokelaprózódások megakadályozására irányuló szabályozás rendszertani elhelyezésén túl az üzemszabályozást érintő kérdések vizsgálata. Az előzetes feltevés szerint a birtokelaprózódások anomáliájának lényege – az agrárjogra egyébként is jellemző – a magánjogi és a közjogi jellegű normák egyidejű alkalmazásában, állandó kettősségében rejlik, jóllehet a két kategória közötti distinkció egyre több mozzanatában képezi szakmai diskurzusok tárgyát.<sup>10</sup> A lefolytatott vizsgálat további határmezsgyéje, hogy kizárólag a hazai birtokfragmentáció földtulajdoni aspektusainak elemzésére törekszik, a földhasználati vonatkozások kívül esnek a kutatás spektrumán. Ennek különös oka, hogy az országos statisztikai adatsorok szerint amíg hazánkban az érintett földtulajdonosi létszám több millió főre becsülhető és növekedő tendenciát mutatott, addig a földhasználók száma drasztikus mértékben csökkent az elmúlt években,<sup>11</sup> mindez pedig a (földhasználati értelemben vett) nagyüzemi földkoncentráció jelenségére enged következtetni. Jóllehet, a jelenség aligha új keletű,<sup>12</sup> a Janus-arcú problémát Sebess Dénes közel száz éve a következőképpen fogalmazta meg: *„Két véglet között mozog a magyar földbirtok rendszere. Egyrészt a kisbirtok szétporlása, kóros gyors forgalma, másrészt a kötött birtok túlságosan merev megkötöttsége. Az üzemállandóság nincs biztosítva a kisbirtoknál és túlságos kiterjedésű területegységeket bástyáz körül a nagybirtoknál. Ezért lehet és legyen kétirányú földreform.”*<sup>13</sup> A publikáció célja a

birtokelaprózódások jogelméleti, elsődlegesen a diszpozitív és kógens normák alkalmazásának feszültségpontjaiból eredő kérdéseinek<sup>14</sup> elemzésén túl a már kialakult, felaprózódott birtokstruktúra megszüntetését irányzó földforgalmi rendelkezések, valamint a jövőbeli birtokporlódások megakadályozását célzó – különösképp az öröklés útján történő tulajdonszerzést érintő – egyes jogforrások, valamint jogalkalmazási kérdések vizsgálata.

## II. A birtokelaprózódások elleni szabályozás jogalapja, közjogi és magánjogi vetülete

### 1. Gondolatok a felaprózódott birtokstruktúráról

Magyarország jelenkori földbirtokszerkezete történelmi örökség, amelynek eredője a rendszerváltozást követő földtulajdoni viszonyok átalakításában, a kárpótlási, valamint a részarány-földkiadási folyamatokban keresendő.<sup>15</sup> A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) jogalkotói indokolása szerint – amely a 2013. évi hatálybalépéskori adatokra támaszkodik – hazánkban a *„8 609 364 hektár nagyságú külterületi földrészlet megközelítőleg 3 948 628 darab önálló helyrajzi számú földrészletre oszlik meg, amelyek átlagos területmérete 2,2 hektár nagyságú.”* Az ingatlan-nyilvántartásban fellelhető jogosulti adatok rendezetlensége okán az érintett tulajdonosok létszáma ismeretlen, mindazonáltal a milliós darab-

számú földrészlethez milliós létszámú tulajdonos társul.<sup>16</sup> Andréka Tamás szerint: „Magyarországon – történelmi és gazdasági okokra visszavezethetően – a földbirtok struktúra jelentősen eltér az európai szerkezettől, tekintettel arra, hogy közel 3,3 millió földtulajdonos mintegy kevesebb mint 2 hektár átlagos mezőgazdasági területtel rendelkezik.”<sup>17</sup> Bobvos Pál álláspontja szerint ennek agrárgazdaságtani negatívumai a következők: „...a földtulajdonosok számának megnövekedésével a földbirtokok túlzottan elaprózódtak, ez igen nehezé teszi a földterület egy jelentős részén a korszerű gazdálkodást és az európai piacokért folyó versenyben való helytállást (...) a föld jelentős része a mezőgazdasággal nem élethivatásszerűen foglalkozók tulajdonába került, akik földjeiket jelenleg bérbe adják, később a földek eladásával pedig tőkét vonnak ki a mezőgazdaságból és ezáltal növelik annak termelési költségeit.”<sup>18</sup> Mindezzel összhangban Tanka Endre a felaprózódott földrészletek különleges jogi státuszára következtet: „A földtulajdonnál a magántulajdon közel kétmillió tulajdonosi népesség számára nem jelent birtoklást és a föld termelőeszközként használatát, így nem biztosíthatja a gazdálkodásból való megélhetést. Közgazdasági és szociológiai mérce szerint ez – a jogosult szempontjából – csak névleges, látszat-tulajdon, átmeneti jogi forma.”<sup>19</sup> A hivatkozott megállapítások tükrében a magyar agrárium versenyképessége szempontjából elengedhetetlen követelmény a birtokelaprózódások megakadályozását szolgáló hatékony jogszabályi keretrendszer kialakítása, amellyel összefüggésben több jogelméleti kérdés is körvonalazódik, hiszen a tömeges mértékű földpiaci mozgások egyrészt a tulajdonszerzés,

pedig a tulajdonhoz való jog tárgykörét érintik.

## 2. A közérdekű korlátozások alkotmányos háttere

A jogelméleti kérdések gyökere a földtulajdonhoz kapcsolódó állami közérdek érvényesítésében, illetőleg annak jogalapjában keresendő. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában foglaltak szerint „... a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői: nevezetesen a föld véges jószág volta (a föld ugyanis mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre és nem szaporítható, mással sem helyettesíthető), nélkülözhetetlensége, megújuló képessége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon különös szociális kötöttségét testesítik meg. Ezek a körülmények indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését.”<sup>20</sup> Ezzel összhangban az Alaptörvény a mező- és erdőgazdasági célú földek tulajdonjogának megszerzésének szabályait, a kapcsolódó korlátokat, feltételeket, tilalmakat a sarkalatos törvények szabályozási szintjére emeli.<sup>21</sup> A közérdekűsége tekintettel a mindenkori államhatalom, azaz a jogalkotó privilégiuma annak meghatározása, hogy kiket és milyen korlátok szerint jogosít fel a mező- és erdőgazdasági célú földek tulajdonjogának megszerzésére,<sup>22</sup> valamint a jogosultak között felállít-e preferenciarendszert, egyfajta sorrendiséget és ha igen, akkor mi alapján tesz distinkciót az egyes jogosulti csoportok között, hiszen a mező- és erdőgazdasági célú földek feletti tulajdonlás, valamint az állami szuverenitás térénemai közötti kapcsolat szoros.<sup>23</sup> Mindez összhangban

áll az Alkotmánybíróság korábbi döntéseivel, miszerint a tulajdonhoz való jog a már megszerzett tulajdon védelmét jelenti,<sup>24</sup> nem terjed ki a tulajdonszerzésre,<sup>25</sup> ebből következik, hogy az állam a földszerzésre jogosultak körét az egyes közérdekű szempontok alapján jogosult meghatározni,<sup>26</sup> amely semmiképp sem történhet önkényesen.<sup>27</sup>

Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkat követően, a 10 éves földmoratórium lejárta után, a tőke szabad mozgásának alapelve<sup>28</sup> tekintettel<sup>29</sup> – a hazai szakemberek vegyes érzelmű fogadtatása mellett<sup>30</sup> – megnyílt az uniós polgárok földtulajdonszerzésének lehetősége Magyarországon. Az Európai Unió Bírósága szerint<sup>31</sup> az agrárpolitikai célkitűzések közérdekű korlátozások alapját képezhetik,<sup>32</sup> azonban a közösségi és nemzeti jog közötti feszültségpontok változatlanul fennállnak.<sup>33</sup> Mindezek alapján az egyik sarkalatos kérdés, – amely inkább politikai, mintsem jogtudományi jellegű – hogy a birtokfragmentáció megakadályozásának érdekében kiket és milyen eszközökkel akar földtulajdonhoz juttatni a jogalkotó? Pánovics Attila álláspontja szerint: *„A földügyi szabályozással kapcsolatban a kormányzati kommunikáció mindig is a működőképes családigazdaságok elősegítését, a kis- és közepes méretű birtokok megerősítését (»az agrárközéposztálymegerősítését«) tekintette az egyik fő célkitűzésnek.”*<sup>34</sup> Mindezen megállapítás egybecseng az egyes földjogi tárgyú törvények preambulumban foglalt preferenciákkal és megteremti az elvi lehetőséget a nagybirtokrendszer hegemoniájának megtörésére,<sup>35</sup> ámbar kijelenthető, hogy a statisztikai adatso-

rok a (földhasználati értelemben vett) nagyüzemi földkoncentráció erősödésének jelét mutatják az elmúlt években.<sup>36</sup>

### 3. A magánjogi és közjogi normák kereszttüzeiben

A kutatáshoz tapadó jogelméleti kérdések további sarokpontja az Alkotmánybíróság már hivatkozott határozatában rögzített distinkció, miszerint a tulajdonhoz való jog, valamint a tulajdonszerzéshez való jog tartalmukban korántsem azonosak. E tekintetben a jelenleg földtulajdonnal rendelkezők tulajdonhoz való joga, valamint a tulajdonjoguk elidegenítése, illetőleg „*elvonáVva*” során felvett jogi pozíciója jelenti a kutatás meghatározó motívumát. A birtokelaprózódások felszámolására irányuló földbirtok-politikai irányelv közérdekű érvényesítésének szükségképpen eleme a csekély méretű földtulajdonnal rendelkező személyek tulajdonának önkéntes, illetve állami közrehatással történő elidegenítése, valamint a jövőben – jellemzően öröklés útján – történő aprózódási folyamatok megakadályozása. Az előzetes szerzői álláspont szerint – igazodva a hivatkozott alkotmánybírósági megállapításhoz – a tulajdon szentsége a már megszerzett tulajdon védelmét érinti, így a birtokelaprózódások elleni szabályozás szükségességének megkérdőjelezhetetlensége mellett sem lehet a föld tulajdonjogának átruházása, illetőleg átszállása imperatív jellegű, állami intézkedés eredménye. A probléma pedig ezen a ponton válik kézzelfoghatóvá, hiszen a túlzott mértékű állami fellépés a tulajdonhoz való jogot sértheti, szélsőséges esetben pe-



dig még erőteljesebb birtokkoncentrációt eredményezhet, azonban a milliós létszámú tulajdonosi kör passzivitása a birtokelaprózódások eszkalációjához vezethet. A jogalkotó érzékeny kérdést feszeget akkor, amikor az eredendően magánjogi alapokon nyugvó öröklési jog területén kógens normákat állít, ezzel pedig a jellemzően közeli hozzátartozók közötti tulajdonjog-átszállást veti közérdekű korlátozások alá. Vékás Lajos szerint: „*a diszpozitív és a kógens normák közötti különbségtétel nem jelent általános normatani kategóriaként kezelhető megkülönböztetést. Ez a distinkció csak a magánautonómia világában, elsősorban tehát a magánjogban érvényes, a magánautonómia területén kívül nem értelmezhető.*”<sup>37</sup> Igazodva ezen premisszához, a földjogi szabályozás kétségtelenül a magánautonómia világában gyökerezik,<sup>38</sup> a diszpozitív és kógens rendelkezések állandó kettősége a tárgykör jellegadó attribútuma, amelynek analógiája mentén a birtokelaprózódás értelmezése teljesen eltérő dimenziókkal bír jogalkotói (közjogi), illetőleg földtulajdonosi (magánjogi) megközelítés szerint. A két terület között éles határvonal aligha húzható, Nochta Tibor kapcsolódó munkájában a magánjog egyre fokozódó *közjogiasodására*, valamint a közjog *magánjogiasodására* mutat rá.<sup>39</sup>

#### 4. A magánautonómia halványuló sziluettje

A magyar földbirtok-politika közel harminc éve változatlan célkitűzése az élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok kialakítása, valamint

a birtokelaprózódások hátrányos következményeinek megakadályozása, mindazonáltal a nevesített preferenciák gyakorlati érvényesítését nagy mértékben nehezíti, hogy azok egyrészt általánosak, másrészt pedig nem tisztán jogi, sokkal inkább agrárgazdasági jellegűek. 2013 óta a földforgalmi rezsim folyamatos változásokon ment keresztül, amely a föld tulajdonjogának megszerzése körében a felek szűkülő autonómiáját eredményezte, számos jogalkalmazási problémát indukálva.<sup>40</sup> Az egyes jogértelmezési problémák további forrása, hogy a magánjogi gondolkodás nehezen tud értékelni olyan kötelmet alakító és kivételes esetben kötelmet keletkeztető ténytet, mint a birtokelaprózódások megakadályozásához fűződő általános agrár- és földbirtok-politikai célkitűzés. Ennek oka, hogy a földforgalomban résztvevő magánjogi jogalanyok legtöbbször nincsenek tudatában annak, hogy a közöttük létrejövő, akár élők közötti, akár halál esetére szóló jogügylet (pl. adásvétel vagy ajándékozás esetén több személy a vevői vagy megajándékozotti pozícióban, házastársi vagyonközösség megszüntetése, végintézkedés esetén több örökös megjelölése stb.) az optimális birtokszerkezet kialakítására negatív hatással lehet – az államhatalom megítélése szerint. További magánjogi értelmezési feszültségek alapja, ha az érintett földtulajdonos akaratától függetlenül megvalósuló jogcselekmény eredménye a tulajdonjogának más jogalanyra való átszállása (pl. bekebelezés vagy kisajátítás esetén), továbbá, ha aktív vagy passzív öröklési jogának gyakorlását az egyes földbirtok-politikai célkitűzések nyomán megkövetelt

közérdek szorítja korlátok közé. A birtokelaprózódások megakadályozása kiemelt jelentőségű földbirtok-politikai preferencia, hiszen jogtörténeti példák is igazolják (pl. hitbizomány<sup>41</sup>), hogy egy-egy gazdaság élet- és versenyképességét nem csupán annak jogi, hanem gazdasági, használati és birtoklási egysege határozza meg.<sup>42</sup> Az anomália vélelmezett lényege, hogy az egyes állami földforgalmi preferenciákat elősegíteni hivatott jogintézmények rést ütnek a felek magánautónómiáján, szélsőséges esetekben szét is feszítik azt, amelyek áttekintésére jelen tanulmány soron következő gondolatai szolgálnak.

### III. A felaprózódott birtokstruktúra megszüntetését célzó szabályokról

A birtokelaprózódások megakadályozását célzó eszközrendszer vizsgálatának első szegmensét a már kialakult, fragmentált birtoktestek ügye képezi. A Földforgalmi törvény hivatkozott számadatai nyomán a felaprózódott jelleg aligha megkérdőjelezhető, ezért számos olyan rendelkezés azonosítható, amely a földtulajdon okszerűtlen porladásának megelőzését, valamint a birtokkoncentráció elősegítését közvetetten szolgálják. Ezen előírások áthatják a földforgalmi szabályozás egészét, így a jelen fejezetben megjelölt jogintézmények nevesítése korántsem taxatív jellegű felsorolás. Távoli megközelítés szerint akár a tulajdonszerzésre feljogosítottak zárt személyi köre, a Földforgal-

mi törvény tulajdonszerzési jogcímekre vonatkozó kötött struktúrája, vagy éppen az azokat érvényesítő hatósági jóváhagyás rendszere<sup>43</sup> is értelmezhető a birtokelaprózódások megakadályozását szolgáló szabályozás közvetett instrumentumaiként.

#### 1. A Földforgalmi törvény közvetlen eszközei

A felaprózódott birtokstruktúra felszámolásának egyik kiemelt és közvetlen eszköze a törvényen alapuló elővásárlási jogok rendszere. A leggyakoribb földtulajdonszerzési jogcím az adásvétel, ennek nyomán az elővásárlási jogok, azaz törvényi hatalmasságok rendszerét már a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény is rögzítette, 2013 óta a földforgalmi ügyek jellegadó sajátossága.<sup>44</sup> Csatlakozva a vonatkozó jogalkalmazói megállapításhoz: „... a Földforgalmi törvényben az elővásárlási jog intézménye a törvénybe foglalt birtokpolitikai preferenciák érvényére jutását szolgálja...”<sup>45</sup> ennek megfelelően az elővásárlási jogi hierarchia olyan objektív körülmények mentén (pl. földművesi minőség,<sup>46</sup> helyben lakás követelménye,<sup>47</sup> helyben lakó szomszédi minőség,<sup>48</sup> stb.) helyez kedvező elővásárlási ranghelyre a jogalkotó által preferált jogosulti köröket, akik tulajdonszerzése vélhetően a birtokelaprózódások akadályát, valamint a tulajdoni és használati értelemben vett birtokkoncentráció folyamatát erősítik. Konkrét példákkal megvilágítva, a közös tulajdont képező föld esetében a tulajdonostárs tulajdoni hányada egészének vagy egy részének eladásakor a legalább 3 éve tulajdoni hányaddal rendelkező

földműves tulajdonostárs,<sup>49</sup> vagy a földet használó helyben lakó szomszédnak minősülő földműves,<sup>50</sup> továbbá a helyben lakó szomszédnak minősülő földműves<sup>51</sup> kiemelt elővásárlási ranghelye a föld adásvétele esetén a birtokelaprózódások közvetlen megelőzését segíti elő. A Kúria az elővásárlási jogok gyakorlásának egyes mozzanatait szigorúan értelmezi, hiszen a téves elővásárlási jog, illetőleg ranghely megjelölésének,<sup>52</sup> valamint a törvényi követelmények elmulasztásának<sup>53</sup> szankciója a hatósági jóváhagyás megtagadása. A Földforgalmi törvény elővásárlási jogra vonatkozó struktúrájának különös attribútuma azon privilegizált esetek köre, amelyeknél nem áll fenn elővásárlási jog.<sup>54</sup> A törvényi taxatív felsorolásban szereplő esetek különböző földbirtok-politikai célkitűzések megvalósítását hivatottak elősegíteni, némelyek (pl. közeli hozzátartozók közötti adásvétel, a közös tulajdon megszüntetését eredményező adásvétel, a földnek gazdaságátadási szerződéssel történő átruházása stb.) szintén a birtokelaprózódások megakadályozását, valamint az üzemegység védelmét szolgáló eszközökként értelmezhetők.

A csereszerződés szabályai is a birtokelaprózódások elleni szabályozás elemeként értékelhetők. A föld tulajdonjogát csere jogcímén akkor lehet megszerezni, ha a szerződésben a felek a föld tulajdonjogának kölcsönös átruházásában állapodnak meg, csereszerződés több típusát rendezi a Földforgalmi törvény.<sup>55</sup> A birtok-összevonási célú csere<sup>56</sup> képes közvetlenül elősegíteni a birtokkoncentrációt, hasonlóképpen a cserével vegyes adásvételi szerződés-

hez.<sup>57</sup> További eszközként nevesíthető az egybefoglalt vételár jogintézménye,<sup>58</sup> amely megteremti a több föld egyösszegű vételáron történő értékesítésének lehetőségét, ezzel pedig közvetlenül segíti elő a több földből álló birtoktest egy tagban való megőrzését.<sup>59</sup> A föld tulajdonjogának átruházására irányuló hatósági jóváhagyás során mind a helyi földbizottság állásfoglalása, mind a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárása során törvényi követelmény az általános agrár- és földbirtok-politikai célkitűzések érvényesülésének vizsgálata, amely szempontrendszerben áttételesen jelenik meg a birtokelaprózódások ügye.<sup>60</sup> A teljesség igénye nélkül említendő a közelmúltból a családi gazdaságról szóló törvény,<sup>61</sup> valamint agrár-gazdaságok átadásáról szóló törvény<sup>62</sup> is, amelyek számos mozzanatukban a bevezető gondolatok körében említett üzemszabályozás tárgykörével korrelálnak.<sup>63</sup> A vizsgált jogintézmények, jogszabályi rendelkezések lényegi közös motívuma, hogy alkalmazásuk előfeltétele a földtulajdonos(ok) kifejezett ügyletkötési szándéka, valamint aktív, tevőleges magatartása, így tömeges mértékű tulajdonosi passzivitás esetén nem prognosztizálható érdemi változás a magyar birtokstruktúrában.

## 2. Bekebelezés és kisajátítás

A tulajdonosi passzivitás anomáliájára reflektál az elmúlt évek kiemelt jogalkotási mérföldkövét jelentő, a földken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról és a földnek minősülő ingatlanok jogosultjai adatainak ingatlan-nyilvántartási rendezéséről szóló

2020. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Fokfttv.), amely valamennyi mező- és erdőgazdasági célú földön fennálló tulajdonközösség megszüntetésére egyszerűsített eljárásrend szerinti szabályokat biztosít,<sup>64</sup> továbbá 2022. évi módosítása<sup>65</sup> óta a törvényes öröklésre is speciális rendelkezéseket tartalmaz.<sup>66</sup> A köztudatban „osztatlan” közös földtulajdon elnevezés szerint ismert jelenség a felaprózódott birtokstruktúra fennmaradásának egyik legfőbb záloga, ezért a Fokfttv. számos rendelkezésével igyekszik elősegíteni a tulajdonközösségek megszüntetését. A szabályozás kiemelt jelentőségű érdeme a térmértékbeli minimumokra, azaz a parcellaminimumokra vonatkozó előírások köre.<sup>67</sup> A vizsgált témakör szempontjából a Fokfttv. bekebelezésre<sup>68</sup> és kisajátításra<sup>69</sup> vonatkozó szabályai a birtokelaprózódások ügyére hatékony megoldást kínálnak, azonban bizonyos dimenziókban a tulajdonhoz való jog sérelmének határait feszegetik.

A bekebelezés jogintézménye a közös tulajdon megszüntetésének speciális módja, amely alkalmazására sor kerülhet mind a Fokfttv. szerinti ingatlan természetbeni megosztására vonatkozó eljárás egy járulékos elemeként<sup>70</sup> vagy akár önállóan, külön eljárás keretében<sup>71</sup> is. Kiemelendő törvényi előírás, hogy bekebelezésre kizárólag azon tulajdoni illetőségek esetén van lehetőség, amelyek önállóan nem érik el a Fokfttv. területi minimumra vonatkozó előírását,<sup>72</sup> így a jogintézmény egyértelmű célja a felaprózódott tulajdoni illetőségek „felszámolása”. A törvényi feltételek fennállta esetén – amelynek értelmezése az eseti bírósági jogalkalmazásban is

felbukkan<sup>73</sup> – a kezdeményező tulajdonostárs egyoldalú jogcselekménnyel képes a (többi) tulajdonostárs eszmei hányadát magához váltani, amely dogmatikailag a földre alapított vételi joggal mutat hasonlóságot,<sup>74</sup> azonban tartalmában annál lényegesen több. A jogelméleti probléma, hogy a bekebelezés történhet a felek megegyezése szerint, de az érintett tulajdonostárs hozzájárulása hiányában,<sup>75</sup> sőt, akár kifejezett tiltakozása esetén is a tulajdonjogának átszállását eredményezheti,<sup>76</sup> továbbá bizonytalan személyű tulajdonostársak illetősége is képezheti a bekebelezés tárgyát, az ismeretlen jogosultak számára bírósági letét útján történik az ellenérték kiegyenlítése.<sup>77</sup> Érdekesség, hogy a bekebelezést akár a kisebb tulajdoni hányaddal rendelkező fél is kezdeményezheti.<sup>78</sup> Mindezek tükrében a bekebelezés jogintézménye a birtokfragmentáció megakadályozásának hatékony eszköze, azonban alkalmazása nem csupán az érintett tulajdonostárs szerződéskötési szabadságát, hanem tulajdonhoz való jogát is érinti, hiszen a törvény expressis verbis rögzíti: a bekebelezés alapján történő tulajdonosváltás során a bejegyzési engedélyt ex lege megadottnak kell tekinteni.<sup>79</sup> Az eljárás lényegi motívuma, hogy a bekebelezni kívánt tulajdoni illetőség tulajdonosának tulajdonjogából fakadó rendelkezési részjogosítványát negligálja. A tulajdoni illetőség „menekítésére” az ellenajánlat megtétele, valamint a saját tulajdoni illetőség elidegenítése,<sup>80</sup> illetve megterhelése<sup>81</sup> szolgálhat, amelyhez több jogalkalmazási kérdés is tapad a közelmúltból.<sup>82</sup>

A fragmentált birtokszerkezet felszámolását szolgáló szabályozás to-

vábbi elemeként a Foktftv. kisajátításra vonatkozó rendelkezéseit szükséges megemlíteni, amely eljárás a mező- és erdőgazdasági célú földeken fennálló tulajdonközösségek ultima ratio jelleggel történő megszüntetésére irányul. A szabályozás különlegessége, hogy a jogalkotó a kezdeményezés privilégiumát a tulajdonostárshoz telepíti és kizárólag azon felaprózódott tulajdonosi szerkezetű ingatlanoknál biztosít lehetőséget az alkalmazásra, ahol a tulajdonosok száma legalább 100 főt meghaladja vagy a közösség legalább 30 főből áll és az ingatlan hektárban kifejezett területnagyságának mértéke és tulajdonosai számának hányadosa kisebb, mint 0,5.<sup>83</sup> A kezdeményezést követően a kisajátításról a Nemzeti Földalap kezeléséért felelős szerv dönt, amely az optimális birtokszerkezet kialakítása céljából az adott ingatlan kisajátítás jogcímén történő, egyoldalú, az állam általi megváltásáról rendelkezhet. A szerzői vélekedés szerint a tulajdonosi kezdeményezés jogából fakadóan az eljárás dogmatikailag a kényszerértékesítés egy különös esetét testesíti meg. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó kizárólag a nagy mértékben felaprózódott tulajdonosi szerkezetű földrészletek esetén teremt lehetőséget a tulajdonközösség ilyen módon történő megszüntetésre, a birtokszerkezetre gyakorolt hatás várhatóan pozitív kimenetű lesz. A felaprózódott tulajdoni hányadokat a kisajátítás „*egybeolvasztja*”, ezáltal az állam kizárólagos, 1/1 eszmei hányad szerinti tulajdonjogot szerez, később pedig az aktuális földbirtok-politikai célok függvényében azt értékesítheti vagy használatát átengedheti. Az Alaptörvényben rögzített, a kisajátítás kivé-

telességére vonatkozó követelmény<sup>84</sup> érvényesülése szakmai vita, valamint külön vizsgálat tárgyát képezheti, hiszen a mező- és erdőgazdasági célú földeken fennálló tulajdonközösségek anomáliája országos jelentőségű ügy.

A jelen tanulmány terjedelmi korlátjaira tekintettel utolsó eszközként a közvetlen felszámolását segítő, a Foktftv. ingatlan-nyilvántartási jogosultak adatainak rendezéséről szóló fejezet előírásai említhetők. A törvény megteremt a lehetőséget annak, hogy a hivatból megindított, azonban eredménytelenül lezárult felkutatást követően a nem beazonosítható személyek tulajdoni illetősége a törvény erejénél fogva az államra szálljon.<sup>85</sup> Az állam ex lege történő tulajdonszerzése alkotmányossági aggályokat ébreszthet, azonban garanciaként a Foktftv. deklarálja az állammal szembeni tulajdonjog megállapítása iránti per, valamint a kártalanítás lehetőségét.<sup>86</sup>

#### **IV. A jövőbeni birtokelaprózódások és az öröklés útján történő földtulajdonszerzés kérdései**

A mező- és erdőgazdasági célú földek öröklésére vonatkozó speciális joganyag kiemelt jelentőségű eleme a földforgalmi szabályozásnak. Az Agrárminisztérium hivatkozott számadatai szerint<sup>87</sup> a jelenkori fragmentált birtokrend a törvényes öröklések eredményeként lezajlott tulajdonjog-átszállások eredményeként nyerte el mostani formáját. Sebess Dénes gondolatai nyomán: „*Különleges*

örökösödési jogszabályok alkalmazása, a földbirtokjog terén különösen a következő célt kell, hogy szolgálják: Megakadályozni lehetőség szerint a földtulajdon észszerűtlen szétparcellázását, megkönnyíteni a lehetőséget annak, hogy az egy üzemegységet képező »jóság« a legalkalmasabb kezekbe jusson és végül annak átvételénél (állagöröklés) az átvételi terhek könnyítése, anélkül, hogy az örökösársak érdekei sérelmet szenvedjenek.”<sup>88</sup> Az elmúlt években több jogtudományi munka,<sup>89</sup> valamint szakkikk<sup>90</sup> hívta fel a figyelmet a speciális föld-, illetve agráröröklési szabályok szükségességére, hiszen hiába kerül felszámolásra a jelenlegi felaprózódott birtokstruktúra, ha a jövőbeni restauráció jogszabályi lehetősége biztosított. Az öröklés útján történő földtulajdonszerzésre vonatkozó szabályozás tagolt, hiszen a Földforgalmi törvény csupán a végintézkedés útján történő tulajdonszerzés esetére tartalmaz rendelkezéseket, a törvényes öröklés útján történő földszerzés jelenleg sem tartozik a tárgyi hatálya alá.<sup>91</sup> 2023. január 1. napján léptek hatályba a Foktftv. törvényes öröklésre vonatkozó előírásai,<sup>92</sup> amely kógens szabályok a törvényes öröklés eredményeként létrejövő közös tulajdon, valamint a halál időpontjában a közös tulajdonú földrészletben fennálló eszmei hányad aprózódásának megelőzésére szolgálnak. A közelmúltban napvilágot látott publikációkra<sup>93</sup> tekintettel jelen tanulmány szerzője a földöröklésre vonatkozó speciális szabályanyag részletes ismertetésére nem, csupán a birtokelaprózódásokkal összefüggésben felmerülő gondolatok ismertetésére tesz kísérletet. A kutatás e ponton két fő irányt vesz: egyrészt a törvényes öröklés kapcsán a Foktftv.

vonatkozó szabályait<sup>94</sup> vizsgálja, másrészt pedig az Alkotmánybíróság közelmúltban megjelent, végrendeleti örökös földszerzési képességének kérdését taglaló határozatát,<sup>95</sup> valamint annak nyomán módosított Földforgalmi törvény előírásait veszi górcső alá. A szerzői feltevés szerint a mező- és erdőgazdasági célú földek törvényes öröklésére és végintézkedés útján történő öröklésére vonatkozó szabályozás eltérő irányú logikán, különböző fejlődési íveken mozog. Amíg a törvényes öröklésre vonatkozó szabályok kógenciája egyre jobban korlátozza az érintett örökösök passzív öröklési jogát, addig a végintézkedés útján történő öröklés esetén – a favor testamenti elvére tekintettel – az aktív, valamint a passzív öröklési jog szabadságát kiterjesztő, utilitarista megközelítésű jogértelmezés figyelhető meg.

### 1. A törvényes öröklésre vonatkozó speciális szabályok

A mező- és erdőgazdasági célú földek törvényes öröklésére vonatkozó rendelkezések a Foktftv. módosítása szerint a 2022. december 31. napja után bekövetkezett halálesetek nyomán lefolytatandó hagyatéki eljárások körében alkalmazandók.<sup>96</sup> A rendelkezések földbirtok-politikai célja, hogy törvényes öröklés útján ne keletkezzen újabb közös tulajdont képező földrészlet, illetve az örökhagyó tulajdonát képező, közös tulajdonú földben fennálló tulajdoni illetőség ne osztódjon az örökösársak között. Ennek megvalósítása érdekében az érintett örökösársak – kötelezően alkalmazandó – lehetőségei az alábbiak: osztályos egyezséget kötnek, vagy az

ingatlant, illetve annak eszmei hányadát az örökösök vagy örökösök az öröklésben érdekelt más személyre, a kieséses örökösre vagy a hagyatéki hitelezőre átruházza, illetve átruházzák, akként, hogy ezzel közös tulajdon nem keletkezik, vagy az ingatlant egyben értékesítik, vagy az állam javára ingyenesen felajánlják.<sup>97</sup> Amennyiben a felsorolt lehetőségek egyike sem vezetne eredményre, úgy a Foktftv. kötelező előírásai szerint az örökösöknek vagy egyben kell értékesíteniük az ingatlant, vagy egyetlen örökös tulajdonába kell adni, az állam javára ingyenesen felajánlani vagy a Foktftv. szerinti megszüntetési eljárások valamelyikével kell felbontani a tulajdonközösséget.<sup>98</sup> A törvényes öröklés útján történő földszerzésre vonatkozó új szabályok egyértelmű paradigmaváltást jelentenek, hiszen a hatálybalépésüket megelőzően csupán az örökség visszautasításának kivételes esete érintette a tárgykört, miszerint a mezőgazdasági termelés célját szolgáló föld, a hozzá tartozó berendezési, felszerelési tárgyak, állatállomány és munkaeszközök külön is visszautasíthatóak voltak, ha az örökös nem foglalkozott hivatásszerűen mezőgazdasági termeléssel.<sup>99</sup> A Foktftv. jogalkotói indokolásából világosan kiténik, hogy a kógens rendelkezések célja a jövőbeni birtokfragmentációnak érdemi akadályát képezni, másrészt azonban az előírások az öröklésben érdekelt passzív öröklési jogának korlátozását is eredményezik. Megállapítható, hogy a törvényes örökösök közös tulajdonszerzése nem feltétlenül gyakorol negatív hatást a birtokszerkezetre, magánjogi szempontból pedig a közös tulajdoni jelleg kialakítása egyezhet az érintettek

akarataival. Mindezt megerősíti a Földforgalmi törvény azon szabálya,<sup>100</sup> miszerint egy adásvételi szerződés megkötésekor vagy elfogadó jognyilatkozat megtételekor több elővásárlásra jogosult közösen, egyszerre is gyakorolhatja a törvény szerinti hatalmasságát, azaz a törvény *expressis verbis* deklarálja az adásvétel útján létrejövő tulajdonközösség lehetőségét. A rendelkezés vélelmezett célja, hogy a szándékegyeségben lévő jogosultak jövőbeni közös gazdálkodásának opcióját megteremtse, amelynek analógiája mentén a közös tulajdon kialakítása, valamint fenntartása törvényes öröklés esetén is képezheti az örökösök közös célját, kiváltképp akkor, ha az örökösök által még életben felépített és a törvényes örökösökre hagyott birtok<sup>101</sup> jogi és használati egységét szeretnék megőrizni. A Foktftv. hivatkozott rendelkezéseinek hatálybalépése óta eltelt rövid időre tekintettel a jogalkalmazást érintő messzemenő következtetések levonása elhamarkodott lépés lenne, mindazonáltal az örökösök vagyoni jogi helyzetét érintő problémák sarokpontjai prognosztizálhatók.

## 2. A végintézkedés útján történő földöröklésről

A jövőbeni birtokelaprózódások megelőzését szolgálják a Földforgalmi törvény végrendeleti úton történő öröklésre vonatkozó szabályai, amely tulajdonszerzési jogcím a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyásához kötött. A hatósági jóváhagyás indoka, hogy ne legyenek megkerülhetők az egyes földforgalmi korlátozások, tilalmak. A közelmúltban koncepcionális változást idézett elő az

Alkotmánybíróság 24/2023. (XII. 5.) AB határozata, amely a végrendeleti örökös szerzési képességének kérdését vizsgálta. A végrendeleti úton történő földöröklés egyebekben nem először esett át alkotmányossági vizsgálaton.<sup>102</sup> A kapcsolódó eljárás lényege a föld tulajdonjogának végintézkedés útján történő megszerzése körében az örökös szerzőképesség fennállásának időpontjára vonatkozott. Az eljáró bíróság, majd a Kúria álláspontja szerint az ipso iure öröklési alapelv következtében nincs nyugvó hagyaték, így dogmatikailag a halál időpontjára irányuló vizsgálat szükséges. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság – a favor testamenti elv – alapján azon megállapításra jutott, hogy ezen jogértelmezéssel az örökhagyó aktív öröklési joga jelentősen sérülne, ezért döntése szerint a föld tulajdonjogának végintézkedés útján történő megszerzése esetén az örökös szerzőképességének a hagyatéki eljárás során kell fennállnia. A határozatból kiemelendő a tulajdonhoz való jog, valamint az örökléshez való jog közötti alapjogi distinkció. Az alaptörvény-ellenesség megállapítása nyomán a Földforgalmi törvény érintett rendelkezése módosításra került:<sup>103</sup> az örökös tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartási bejegyzését követő egy éven belül kell a tulajdonszerzési akadályt elhárítani.<sup>104</sup> A szerzői álláspont szerint az eljáró grémium döntése dogmatikailag vitatható, azonban a földbirtok-politikai célkitűzések, nevezetesen a birtokfragmentáció megakadályozása szempontjából célszerű döntést hozott. A végintézkedés útján történő öröklés esetén feltételezhető, hogy az örökhagyó végakarata nem az életében tulaj-

donát képező földrészletek okszerűtlen feldarabolása, hanem éppen azok jogi, gazdasági és használati egységének jövőbeli megőrzése vagy éppen az örökösársakat külön-külön megillető, önálló gazdálkodásra alkalmas részegységek kialakítása.

A földörökléshez kapcsolódó gondolatok zárásaként említést érdemel a Foktftv.-ben rögzített szállomány jogintézménye, amely a csekély területű, illetve alacsony forgalmi értékű földrészletek esetén teremti meg az állam egyoldalú tulajdonszerzésének lehetőségét a hagyatéki eljárás során.<sup>105</sup>

## V. Záró gondolatok

Jelen tanulmány a XXI. századi magyar földbirtok-politika egyik kiemelt célkitűzését, a birtokelaprózódások megakadályozását, illetve megelőzését érintő egyes jogelméleti kérdésekre összpontosított. A hivatkozott szakirodalmi, valamint statisztikai források alapján a birtokfragmentáció elleni hatékony szabályozás nélkülözhetetlen, amely rendszertanilag az üzemszabályozásnak kiemelt szegmense. A földjogi szabályozást érintő közérdekű korlátozások és tilalmak miatt a vizsgált témakört áthatja a magánjogi-közjogi jellegű normák kettőssége, az egyes jogintézmények a földforgalomban érintett jogalanyok egyre szűkülő autonóm mozgásterét, szerződéskötési szabadságát jelentik. A birtokporlódások jelensége nem új keletű, a tanulmányban felvázoltak szerint jogrendszerünkben több olyan jogintézmény nevesíthető, amely a fragmentált birtokstruktúra felszámolását közvetle-



nül hivatott elősegíteni (pl. elővásárlási jog rendszere, birtok-összevonási célú csere szabályai, egybefoglalt vételár intézménye stb.). Ezen jogintézmények alkalmazása bizonyos esetekben csupán a tulajdonjogát elidegeníteni kívánó fél szerződésalkötési szabadságát, illetőleg rendelkezési részjogosítványát érintik, azonban a Fokfttv. rendelkezései nyomán (bekebelezés és kisajátítás) a tulajdonhoz való jog sérelme mélyebb kutatásokat tesz indokolttá. A jövőbeni birtokelaprózódások közvetlen akadályaként értelmezhető, a mező- és erdőgazdasági célú földekre vonatkozó öröklésjogi kérdések kapcsán jelentős jogalkotói és jogalkalmazói mozzanatok kerültek nevesítésre a közelmúltból. Az egyes instrumentumok erőteljesen bele nyúlnak a jellemzően közeli hozzátartozók közötti vagyoni jogi viszonyokba, amely szükségképpen feszültségpontot eredményez, jogalapja a publikációban többször hivatkozott közérdekből fakadó korlátozásokban, feltételekben és tilalmakban gyökerezik. A szerzői megállapítás szerint különös kettősséget mutat a törvényes öröklés, valamint végintézkedés útján történő öröklés fejlődési íve: előbbinél egyfajta megszorító, utóbbinál pedig kiterjesztő szabályozási és értelmezési modell körvonalazódik. Záró gondolatként rögzítendő, hogy a birtokelaprózódás elleni túlzott állami fellépés erőteljes tulajdonjogi és használati értelemben vett földkoncentrációt eredményezhet, amely a földjogi tárgyú jogszabályokban deklarált földbirtok-politikai irányelvekkel teljes mértékben ellentétes.

Kézirat lezárva: 2024. 09. 20.

1 Szilágyi János Ede: A magyar földjogi szabályozás egyes sarkalatos kérdései. Miskolci Jogi Szemle JSZ, 2022., 1. különszám. 402-411. o.

2 Bobvos Pál: A földre vonatkozó vételi jog a közjog fogságában. FORVM Acta Juridica et Politica 2021. 3. szám. 55-61. o.

3 Anka Márton Tibor: A földforgalmi szabályozás a tulajdonjog és a haszonélvezeti jog oldaláról. HVG Orac Kiadó, Budapest 2021. 48-87. o.

4 Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról. Gazdálkodás 2012. 2. szám. 134. o.

5 Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből. In: Csák Csilla (szerk.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Novotni Kiadó, Miskolc 2010. 125. o.; Kurucz, 2012: i.m. 118-136. o.

6 Kurucz Mihály: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység, a nyilvántartási jogszármű kialakítása különös tekintettel az elővásárlási jogok tömegvételi problémájának kiküszöbölésére. In: Csák Csilla (szerk.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Novotni Kiadó, Miskolc 2010. 151- 176. o.

7 Orlovits Zsolt: A mezőgazdasági üzem fogalmának agrárjogi értelmezése. Gazdálkodás 2008. 4. szám. 4. o.

8 Székely Csaba- Takácsné György Katalin: A mezőgazdasági üzem fogalmának változása. Gazdálkodás 2008. 2. szám. 181-185. o.

9 Szilágyi, 2022: i.m. 402-411. o.

10 Menyhárd Attila: Közjog és magánjog határaitól. In: Faludi Gábor (szerk.): Liber amicorum – ünnepi dolgozatok Gyertyánfy Péter tiszteletére. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék, Budapest 2008. 297-309. o.

11 Attila Szinay – Tamás Andréka: Hungarian landmarket in the light of the new law. CEDR 2019. 1. szám. 31. o.

12 Lásd bővebben: Kerék Mihály: Földbirtokpolitika. Magyar Szemle Társaság, Budapest 1934.

13 Sebess Dénes: A földreformmozgalmak Magyarországon. In: Sebess Dénes (szerk.): Magyar agrár-evolúciók. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1902-1932. 329. o.

14 Lásd bővebben: Miskolczi Bodnár Péter: Kógencia és diszpozitivitás a szerződési jogban. Gazdaság és Jog 2023. 1-2. szám. 41-46. o.

15 Bobvos Pál- Hegyes Péter: A mező- és erdőgazdasági földek agrárjogi vonatkozásai. Iusperitus Kiadó, Szeged 2019. 21-26. o.

16 Andréka Tamás: A földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról, előadás a „Hatalmas birtokrendezés jön a magyar földeken” című konferen-

cián. Portfolio Agrár Klub, 2021. február 18.

17 Andréka Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdasági versenyképességének szolgálatában. In: Csák Csilla (szerk.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Novotni Kiadó, Miskolc 2010. 11. o.

18 Bobvos Pál: A birtokrendezés szükségessége a gazdaságos és ésszerű mezőgazdasági termelés tükrében. FORVM Acta Juridica et Politica 1998. 2. szám. 8. o.

19 Tanka Endre: Rendszerváltás a magyar birtokpolitikában. In: Csák Csilla (szerk.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Novotni Kiadó, Miskolc 2010. 283. o.

20 35/1994. (VI. 24.) AB határozat.

21 Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés.

22 Menyhárd Attila: Észrevételek és javaslatok az új Polgári Törvénykönyv dologi jogi koncepciójának kiegészítéséhez. Polgári Jogi Kodifikáció 2022. 5-6. szám. 7. o.

23 Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében? Miskolci Jogi Szemle 2016. 1. szám. 31. o.

24 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

25 35/1994. (VI. 24.) AB határozat.

26 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.

27 Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon. Agrár- és Környezetjog 2016. 20. szám. 18. o.

28 Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 26. cikk (2) bekezdése.

29 C-370/05. számú ügy (ún. Festersen ügy).

30 Tanka Endre: A birtokpolitika és a földjog stratégiai kihívásai uniós tagságunk első évtizedében. Gazdaság és Jog 2005. 1. szám. 3-11. o.; Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó »moratórium« lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog. Európai Jog, 2009. 6. szám. 7-16. o.; Kapronczai István: A földbirtok-politika lehetséges irányai (Az eddigi vita összefoglalása). Gazdálkodás 2011. 1. szám. 52-69. o.

31 C-452/01. számú ügy (ún. Ospelt-ügy).

32 Szilágyi János Ede: Az európai jog és a magyar földforgalmi földek forgalmának szabályozása. Agrár- és Környezetjog 2017. 23. szám. 171. o.

33 Lásd bővebben: Varga Zoltán: A magyar földforgalmi szabályozás - alkotmányossági és uniós jogi keretkötésben. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2023.

34 Pánovics Attila: A föld azé legyen, aki...? JURA 2015. 2. szám. 218. o.

35 Tanka Endre- Molnár Géza: Nem én kiáltok, a föld dübörög... A nemzeti megmaradás programja a földről és a vizekről. Kairosz Kiadó. Budapest 2011.

20-24. o.

36 Agrárcenzus 2023, forrás: <https://www.ksh.hu/s/kiadvanyok/agrarium-2023-elozetes-adatok/index.html> (Letöltés ideje: 2024.08.12.).

37 Vékás Lajos: A diszpozitív szabályozás elve és az elv kérdőjelei a gyakorlatban. Magyar Jog 2018. 7-8. szám. 389. o.

38 Bézi-Farkas Barbara – Csák Csilla-Fodor László – Jasinka Anita – Nagy Zoltán – Olajos István – Orosz Gábor -Prugberger Tamás – Szilágyi János Ede – Téglási Péter-Török Géza: Agrárjog. Novotni Kiadó. Miskolc 2006. 18-35. o.

39 Nochta Tibor: A magánjog és a közjog viszonyáról az új Ptk. alapján is. Jogtudományi Közlöny 2016. 10. szám. 481-490. o.

40 Olajos István – Andréka Tamás: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése. Magyar Jog 2017. 7-8. szám. 410-424. o.

41 Homoki-Nagy Mária: Az 1795. évi magánjogi tervezetek. JATE Press Kiadó. Szeged 2004. 93-96. o.

42 Kurucz, 2010: i.m. 151-176. o.

43 Anka: i.m. 48-117. o.

44 Lásd bővebben: „A Földforgalmi törvénnyel kapcsolatos perek gyakorlata - 2019” című joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, forrás: [https://kuria-birosag.hu/hu/joggyak\\_csop/foldforgalmi-torvennyel-kapcsolatos-perek-gyakorlata-targykoreben-felallitott](https://kuria-birosag.hu/hu/joggyak_csop/foldforgalmi-torvennyel-kapcsolatos-perek-gyakorlata-targykoreben-felallitott) (Letöltés ideje: 2024.08.19.).

45 2/2021. KJE határozat.

46 2013. évi CXXII. törvény 5. § 7. pont.

47 5/2022. Jogegységi határozat.

48 2013. évi CXXII. törvény 5. § 10. pont.

49 2013. évi CXXII. törvény 18. § (3) bekezdés.

50 2013. évi CXXII. törvény 18. § (1) bekezdés b) pont ba) alpont.

51 2013. évi CXXII. törvény 18. § (1) bekezdés c) pont.

52 2/2021. KJE határozat.

53 PJD2019. 29.

54 2013. évi CXXII. törvény 20. §.

55 2013. évi CXXII. törvény 12. § (1) bekezdés.

56 Tárczy Edit Zsuzsanna: Földforgalom és hatósági eljárás Magyarországon (az adás-vételi, a csere és az aranykorona értékre vonatkozó szerződések). JURA 2015. 1. szám. 281. o.

57 Fekete Kristóf Benedek – Varga Zoltán: A termőföldárak alapkérdései Magyarországon. Iustum Aequum Salutare 2024. 2. szám. 89-90. o.

58 2013. évi CXXII. törvény 19. § (5) bekezdés (5a) – (5b) albekezdések.

- 59 Bobvos Pál: A földre vonatkozó egybefoglalt vételár alkalmazhatóságának kiterjesztése. In: Gellén Klára (szerk.) Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században. Iurisperitus Kiadó, Szeged 2022. 23. o.
- 60 2013. évi CXXII. törvény 23/A. § (1) bekezdés.
- 61 2020. évi CXXIII. törvény.
- 62 2021. évi CXLIII. törvény.
- 63 Szilágy: i.m., 402-411. o.
- 64 Szinay Attila: Az osztatlan közös földtulajdon megszüntetésének új szabályairól. Gazdaság és Jog 2022. 7-8. szám. 26-37. o.
- 65 2022. évi LXVII. törvény 60. §.
- 66 Kiss Tibor: A termőföld öröklésének új szabályai. Gazdaság és Jog 2022. 7-8. szám. 39-43. o.
- 67 2020. évi LXXI. törvény 11. §.
- 68 2020. évi LXXI. törvény 12. § és 16. §.
- 69 2020. évi LXXI. törvény 18. §.
- 70 2020. évi LXXI. törvény 12. §.
- 71 2020. évi LXXI. törvény 16. §.
- 72 2020. évi LXXI. törvény 11. §.
- 73 Szegedi Törvényszék K. 700.278/2023/8. számú döntése.
- 74 Bobvos, 2021: i.m. 55-61. o.
- 75 2020. évi LXXI. törvény 6. §. (3) bekezdés és 16. §. (7) bekezdés.
- 76 Győri Törvényszék K. 700.191/2023/7. számú döntése és Miskolci Törvényszék K. 700.327/2023/13. számú döntése.
- 77 2020. évi LXXI. törvény 12. § (5) bekezdés és 16. § (5) bekezdés.
- 78 Győri Törvényszék K. 700.411/2023/10. számú döntése.
- 79 2020. évi LXXI. törvény 17. § (5) bekezdés.
- 80 Kúria Kfv. 37.574/2023/2. számú döntése.
- 81 Olajos István: A közös tulajdonban álló földek használatának problémái – avagy a szocialista tulajdonjog, és annak földjogi leképeződése a jelenkori földhasználati viszonyokra. Miskolci Jogi Szemle 2023. 1. különszám, 88. o.
- 82 3501/2022. (XII. 20.) AB végzés.
- 83 2020. évi LXXI. törvény 18. § (1) bekezdés
- b) pont ba)-bb) alpontok.
- 84 Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdés.
- 85 2020. évi LXXI. törvény 25. § (1) bekezdés.
- 86 2020. évi LXXI. törvény 27-28. §§.
- 87 Andréka, 2021: i.m.
- 88 Sebess Dénes: A mezőgazdasági öröklés rendszere. In: Sebess Dénes (szerk.): Magyar agrár-evolúciók. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1902-1932. 281. o.
- 89 Hornyák Zsófia: A mezőgazdasági földek öröklése. Bíbor Kiadó, Miskolc 2019.
- 90 Kurucz Mihály: Gondolatok a különös magyar földöröklési rendszerekről. Közjegyzők Közlönye 2018. 5. szám. 5-23. o.; Hornyák Zsófia: A mezőgazdasági földek jogutódlásának anyagi jogi kérdései. Miskolci Jogi Szemle 2017. 2. szám. 124-136. o.
- 91 2013. évi CXXII. törvény 6. § (2) bekezdés.
- 92 2020. évi LXXI. törvény 18/A.§ és 18/B. §.
- 93 Lásd bővebben: Hornyák Zsófia: Földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról szóló törvény hatása a földöröklés szabályozására. In: Varga Zoltán (szerk.) Jogi kihívások és válaszok a XXI. században. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc 2023. 76-86. o.
- 94 2020. évi LXXI. törvény 18/A.§ és 18/B. §.
- 95 24/2023. (XII. 5.) AB határozat.
- 96 Kiss: i.m. 39-43. o.
- 97 2020. évi LXXI. törvény 18/A. § (1) bekezdés és 18/B. § (1) bekezdés.
- 98 2020. évi LXXI. törvény 18/A. § (3) bekezdés és 18/B. § (3) bekezdés.
- 99 2013. évi V. törvény 7:89. § (2) bekezdés.
- 100 2013. évi CXXII. törvény 19. § (6) bekezdés.
- 101 2013. évi CXXII. törvény 5. § 3. pont.
- 102 Csák Csilla – Hornyák Zsófia – Olajos István: Az Alkotmánybíróság határozata a mezőgazdasági földek végintézkedés útján történő örökléséről. Jogesetek Magyarázata 2018. 1. szám 5-19. o.
- 103 2024. évi XIX. törvény 65. §.
- 104 2013. évi CXXII. törvény 34. § (3a) bekezdés.
- 105 2020. évi LXXI. törvény 28/A. § és 28/B. §.

**Dr. habil. Bónis Péter PhD**  
*habilitált egyetemi docens, Károli*  
*Gáspár Református Egyetem Állam- és*  
*Jogtudományi Kar*

## A *Libri Feudorum* és a hűbéri szerződés

### I. Bevezetés

Bár a középkori Európában területileg nagy különbségek voltak a hűbériség és rendiség különféle megvalósult formái között, mégis volt egy olyan hűbéri jog, amely mintául szolgált a hűbériség különféle módokon megvalósult helyi formái számára.<sup>1</sup> Ez a szokásjogi eredetű minta a *Libri Feudorum*ban nyert írásbeli formát, és a középkori egyetemeken tanított *ius commune* részét képezte.<sup>2</sup> E tanulmány célja, hogy bemutassa a *Libri Feudorum*ban<sup>3</sup> megfogalmazott hűbéri szerződés lényegesebb vonásait, és rámutasson a magyar párhuzamokra is, különös tekintettel a *Libri Feudorum* és a magyar Aranybulla kapcsolatára.<sup>4</sup>

### II. A hűbéri szerződés eredete

A hűbériség eredete vitatott. Valószínűleg több, különböző eredetű jogintézmény összeolvadásával alakult ki, amely között kell említeni az egyházi beneficiumot, a vazallitást és az im-

munitást. Az egyházi hivatalok betöltése legtöbbször valamely javadalom elnyerésével járt. A királyok és egyházi méltóságok gyakran adományoztak birtokokat eleinte csak élethossziganra, valamely főként hadkötelezettség ellenében, vagy múltbéli szolgálatok jutalmául. Ehhez járult később a hűbéri lánc (vazallitás) kialakulása, amelyben az úr védelmet biztosított hűbéresének, aki viszont fegyverrel és tanáccsal volt köteles urát támogatni. A király hűbéresének szintén lehetnek hűbéresei (hűbéri lánc).<sup>5</sup> A király a hűbéri lánc kialakulásával párhuzamosan egyes királyi felségjogokat is átengedett a vazallusainak, akik így mentesültek a királyi bíróságok hatásköre alól, és maguk bíraskodtak alattvalóikon.

A lombard elemekkel keveredett frank eredetű hűbéri intézményeket a Lombardiában keletkezett *Libri Feudorum* foglalta össze. A gyűjtemény Obertus de Orto nevéhez kötődik, aki milánói consul és bíró volt, így az ottani hűbéri szokásjogot foglalta írásba, amely ugyan mintául szolgált egész Európában, de a helyi szokásjog sokszor lényegesen átírta az észak-olasz hűbéri jog szabályait.

A szokásjog írásbafoglalását császári törvények egészítették ki, így e gyűjteményben néhány német-római császár hűbéri témájú rendelkezései is benne vannak. A *Libri Feudorum*ban rögzített hűbéri jog ugyanakkor római jogi elemeket is tartalmaz. A *dominium utile* és a *dominium directum* megkülönböztetés például eredetileg a római jog glosszátoraitól származik (Pillius). A *Libri Feudorum* hűbérjoga a szokás-

jog, a császári tételes jog és a római jog sajátos keveréke.

### III. A hűbéri szerződés fogalma és tárgya

A hűbéri szerződés alapján a hűbérúr köteles egy ingatlan használati tulajdonát (*dominium utile*) a hűbéresnek átengedni, és őt védelmezni, a hűbéres pedig köteles a hűbérura iránt hűséget tanúsítani, és neki bizonyos (leginkább védelmi jellegű) szolgáltatásokat teljesíteni a hűbérjog előírásainak megfelelően.

A hűbéri szerződés közvetett tárgya az ingatlan volt és mindaz, amit a hűbéri jog ingatlannak tekintett.<sup>6</sup> Az ingatlan mellett leginkább az ingatlanhoz kapcsolatos rendszeres járadékok lehettek a hűbéri szerződés tárgyai. Hűbéri szerződés tárgyát képezhette a só-, vám-, és egyéb adóbevétel, általában bármely hivatal vagy javadalom, joghatóság, amelyhez valamely rendszeres jövedelem járult. Hűbérbe volt adható a hűbéri jog is (*subfeudum*). Az 1095. évi clermonti zsinat megtiltotta az egyházi birtokok hűbérbeadását, kivéve ha ehhez a pápa és a káptalan is engedélyét adta. A tizedjövedelem (*feudum decimarum*) laikusoknak általában nem volt hűbérbe adható, csak egyháziaknak.

A hűbéri szerződés csak kötelmi jogcímet jelentett a birtokba iktatáshoz (*investitura*), a dologi joghatás kiváltásához azonban elengedhetetlenül szükséges volt az investitura.<sup>7</sup> A szokás határozta meg az investitura külsőségeit, amelyek azt szimbolizálták,

hogy a vazallus a hűbérbirtokot jogosult birtokolni, használni és a hasznait szedni. A hűségeskü letételére általában az investitúrával kapcsolatban került sor.

### IV. A hűbérúr jogai és kötelezettségei

A hűbérúr jogállásának személyi és dologi jogi oldala volt. A hűbéri kötelem dologi részéhez tartozott, hogy a hűbérúr köteles volt a hűbéresnek hűbérbirtokot adni. A hűbérúr megtartja a hűbérbirtok főtulajdonát (*dominium directum*), de átengedi a használati tulajdonát (*dominium utile*). A hűbéri kötelem személyi részéhez tartozott, hogy a hűbérúr köteles volt vazallusát védelemben részesíteni, neki igazságot szolgáltatni, esetenként élelmezéséről és lakhatásáról gondoskodni.

A hűbérúr ugyanazzal a hűséggel tartozott vazallusának, mint a vazallus a hűbérúrnak.<sup>8</sup> Ha a hűbérúr hűtlenséget (*felonia*) követett el vazallusa ellen, akkor a Libri Feudorum szerint a hűbérbirtok főtulajdona is a vazallusra száll, más források szerint a hűbérúr hűbérurára, ha van. A Libri Feudorum más véleményeket is idéz, melyek szerint csak *maxima felonia* esetén merül fel a hűbérúr szankcionálásának lehetősége, vagy egyáltalán nem, de a Libri Feudorum 2.47 a különböző szokások felsorolása után amellet foglalt állást, hogy a hűbérbirtok főtulajdona a vazallusra száll, ha a hűbérúr hűtlenséget (*felonia*) követett el vazallusa ellen.<sup>9</sup>

## V. A hűbéres jogai és kötelezettségei

A hűbéres kötelezettségeit a hűbéri eskü<sup>10</sup> határozta meg. Gratianus Decretuma és a Libri Feudorum (2.6) is közölt ilyen eskümintát.

A hűbéres jogállásának személyi és dologi jogi oldala volt. A személyi oldalhoz bizonyos személyesen teljesítendő szolgálatok tartoztak. *a)* A hűbéres köteles volt hadiszolgálatot teljesíteni ura védelme érdekében. *b)* A vazallus köteles volt a hűbérúr mellett az igazságszolgáltatásban részt venni, és bizonyos udvari szolgálatokat ellátni. A hűbéri szolgáltatásokat, amelyek igen sokfélék voltak a jóság igazgatástól a rendszeres terményszolgáltatásokig, elsősorban a hűbéri szerződés és a helyi szokások alapján kellett teljesíteni. A hűbéri jog neves középkori kommentátora, Andreas de Isernia szerint azonban a hűbéri szerződés elsődleges tárgya a hűség, és nem a szolgálat, mert a vazallus mindig köteles hűséget tanúsítani, de szolgálatokat csak külön kikötés esetén köteles nyújtani.<sup>11</sup>

A hűbérjog egyik lényeges kérdése volt, hogy a hűbéres köteles-e minden esetben háborúba menni hűbérura oldalán, vagy csak védekező háború esetén köteles-e az urát hadbavonulásával támogatni. A kérdés, amely nem csak a magyar Aranybullában, hanem a jeruzsálemi királyság szokásjogában is előkerül, és sok más középkori európai állam törvényeiben is előfordul, egyáltalán nem volt ismeretlen a korabeli jogtudományban, hiszen azt a *ius commune* is tárgyalta. A *ius commune*

részét képező Libri Feudorum ugyanis szintén rendelkezett erről a kérdéssel.

A Libri Feudorum szerint ha a hűbérúr jogos vagyis védekező háborúban vesz részt, akkor a hűbéres tartozik őt fegyverrel segíteni. Ha kétséges, hogy a háború jogos, akkor is. Ha viszont nyilvánvaló, hogy a háború nem jogos, a hűbéres támogassa hűbérurát a védekezésben, a támadásban viszont csak akkor, ha a hűbéres akarja (*adiuvet eum ad eius defensionem; ad offendendum vero eum adiuvet si vult*).<sup>12</sup> Obertus de Orto szerint nem fogadható el az a vélemény, hogy a hűbéres minden esetben támogassa fegyverrel hűbérurát, akár védekező, akár támadó háborúról legyen szó, mert a kiközösített hűbérurat a hűbéres nem köteles sem támogatni, sem segíteni, mert az egyház szerint az esküszegés feloldotta őt a hűbéri kötelek alól. A kánonisták, mint például Huguccio vagy Hostiensis<sup>13</sup> ugyanezt a véleményt képviselték.<sup>14</sup>

Az Aranybulla szerkesztői feltehetően úgy gondolták, hogy az ország határain kívüli hadakozás általában hódító háború, viszont a támadó és hódító háború az egyház tanítása szerint sohasem igazságos, így a hűbéres nem is köteles részt venni benne. Az országon belüli háború viszont védekező háború, így igazságos háborúnak minősül, ezért ebben a szerviensek mindig kötelesek részt venni.

Lényegében azt mondhatjuk, hogy az Aranybulla a Libri Feudorum megoldását alkalmazta, bár erősen leegyszerűsített alakban. Az Aranybulla a Libri Feudorumban említett hármas megkülönböztetést elhagyta, és csak a védekező és a hódító háború közötti

különbségtételt vette át. Az Aranybulla szerint tehát ha a háború támadó, hódító jellegű, vagyis az ország határain kívüli hadakozásra szól, a szerviensek nem kötelesek a királlyal hadba menni. Ha azonban ellenség támadja meg az országot, kötelesek voltak a királyt segíteni a védekező háborúban.

A Jacobus Ardicionis (Jacobus de Ardizone) által írt Summa feudorum és az Aranybulla között még szorosabb egyezés van. Ebben a summában Jacobus Ardicionis azt a nézetet képviselte, hogy a *vazallusnak szolgálnia kell hűbérurát az állam területén kívül, ha az hűbérúr hajlandó kifizetni a költségeit*, de amennyiben nem fizet, a vazallus sem köteles szolgálni.<sup>15</sup>

Jacobus Ardicionis nevéhez fűződik egy másik munka is, a *Capitula extraordinaria Jacobi de Ardizone*. Ez a munka császári konstitúciók, pápai dekretálisok és más tisztázatlan eredetű iratok rendezetlen gyűjteménye, amelyet Jacobus Ardicionis gyűjtött össze, és a Libri Feudorum függelékeként másolták és később nyomtatták ki. A *Capitula extraordinaria Jacobi de Ardizone* nagy része egyébként a Summa iuris feudorum Jacobi de Ardizone nyomtatott kiadásában is szerepel, a *De feudis et beneficiis constitutiones imperiales* című 150. fejezetben.

E fejezet a következő részletet tartalmazza: „A tapasztalatból régi gyakorlatként ismertük meg, hogy a hűbéresek a hűbérurak költségén teljesítenek szolgálatot, ha másként nem állapodtak meg. Mert az a tisztességes, hogy azok kapjanak megtérítést, akik ebben az időben szolgálatot teljesítettek, mert senkit sem lehet arra kötelezni, hogy a

saját költségén katonai szolgálatot teljesítsen, különösen, ha a saját városállamán kívül kell a szolgálat teljesítése céljából fáradoznia.”<sup>16</sup>

Amint látjuk, mindkét forrás lényege megegyezik, és mindkettő ugyanahhoz a szerzőhöz köthető. A Capitula eredete tisztázatlan, különösen az idézett szakasz eredetét nehéz megmondani, mert a többi szakasznál a kibocsátó császár vagy a pápa neve általában fel van tüntetve, itt viszont nincs, ezért az is feltehető, hogy az idézett rész eredetileg glossza volt vagy egy jogi szakvélemény része.

A *Summa iuris feudorum Jacobi de Ardizone* és a *Capitula extraordinaria Jacobi de Ardizone* még jobban hasonlít az Aranybullához, mint a Libri Feudorum 2.28.pr eredeti szövege, ezért feltehető, hogy szorosabb kapcsolat van az Aranybulla és Jacobus Ardicionis (Jacobus de Ardizone) között. Az Aranybulla megfogalmazása idején Jacobus Ardicionis Summája a legkorszerűbb hűbérjogi szakirodalom közé számított, így valószínű, hogy a kissé elavult, akkor kb. száz éves Libri Feudorum korábbi redakciója helyett talán Jacobus Ardicionis Summája volt az Aranybulla egyik forrása.

Bár Magyarországon a király nem hűbéri alapon, hanem uralkodói jogon várt hűséget és szolgálatot a nemesektől, ezért nem beszélhetünk nyugat-európai értelemben vett hűbériségről Magyarországon, ez még nem zárta ki azt, hogy a Libri Feudorum egyes szabályai mintául szolgáljanak a magyar törvények megfogalmazásához vagy egyes magyar jogintézmények kialakításához.

## VI. A szerződésszegés a hűbéri jogban

Ha az egyik szerződő fél nem tartja be a szerződést, a vétlen félnek sem kötelessége betartani azt (*fides non est servanda ei qui non servat fidem*). Ez az elv a kánonjog hatására nyert elismerést a jogtudományban.<sup>17</sup>

A hűbéri jogviszony mindkét felet kötelezi, ezért ha az egyik fél megszegi a szerződést, a másik féltől sem várható el, hogy a hűbéri viszonyt fenntartsa. A szerződésszegés kérdése a hűbéri jogban annyival bonyolultabb, hogy a jogviszonynak dologi oldala is volt, a szerződésszegést a jog a hűbérbirtok elvesztésével büntette. Szerződésszegés, azaz hűtlenség esetén a hűbérúr visszakérhette a hűbérbe adott földet, mivel nem lenne igazságos, hogy az egyik fél köteles legyen teljesíteni az ígéreteit, ha a másik megszegi az övéit. A szerződésszegéshez azonban szükséges volt a szerződésszegő fél vétkessége (*culpa, felonía*).

A Libri Feudorum is hangsúlyozta, hogy a hűbéri viszony természetese az, hogy a fejedelem nem veheti el hűbéresei birtokát azok vétkes szerződésszegése (*culpa*) nélkül.<sup>18</sup> Másutt a Libri Feudorum a császári törvényt idézve hangsúlyozta, hogy bűnösségének, vétkességének (*culpa*) megállapítása nélkül senkit nem lehet kivetni a hűbéri jogon használt birtokából.<sup>19</sup>

A 1222. évi magyar Aranybulla a *ius commune* mintájára rendelkezett hasonlóképpen. Az Aranybulla előírta, hogy „becsületes szolgálattal szerzett birtokaitól soha senkit se fosszanak

meg.”<sup>20</sup> Az Aranybulla e rendelkezése a becsületes szolgálatok révén, érvényes jogcímmel szerzett birtokok védelmét szolgálta. Valószínű, hogy ennek a rendelkezésnek a mintáját is a kánonjogban vagy a hűbéri jogban kell keresnünk.

Johannes Teutonicus szerint senkit sem lehet vétkessége nélkül megfosztani a javadalmas birtokaitól (*nullus debet privari suo beneficio sine culpa*).<sup>21</sup> Egy másik helyen Johannes Teutonicus azt írta, hogy senkit sem lehet megfosztani a jogaitól, hacsak nem követett el súlyos bűncselekményt.<sup>22</sup> A hűbéri jogban ezeket a súlyos bűncselekményeket hűtlenségnek (*felonia, infidelitas*) nevezték.

## VII. A hűbéres szerződésszegése, hűtlensége (felonia)

A hűbéres vétkes szerződésszegését a Libri Feudorum és a hűbérjogi sumták csoportosították, de átvette a kánonjog is a Liber Extra 3.20 címében.

A hűbéres szerződésszegést, azaz hűtlenséget (*felonia*) követett el, és elvesztette a hűbérbirtokot, ha *a*) a hűbérbirtokot a vazallus jogtalanul megkísérelte elidegeníteni vagy a hűbérúr tulajdonjogát kétségbe vonta, *b*) ha a hűbéres a hűbérura ellen karddal vagy méreggel merényletet kísérelt meg vagy egyéb módon az életére tört,<sup>23</sup> vagy a várát megostromolta, *c*) a csatateren urát cserben hagyta, vagy nem nyújtott segítséget neki,<sup>24</sup> *d*) a hűbérurat fenyegető sú-



lyos veszélyről a hűbérurat előre nem figyelmeztette, noha tudomása volt a veszélyről,<sup>25</sup> e) felfedte, elárulta az ura magántitkait, bizalmas információkat osztott meg ellenségével,<sup>26</sup> f) elcsábította a hűbérúr feleségét, lányát, nőtestvérét, menyét, leányunokáját,<sup>27</sup> g) feljelentette urát,<sup>28</sup> pert indított ura ellen,<sup>29</sup> ura ellen tanúskodott, ide nem értve az önvédelem esetét és a hűbéri jogvitákból eredő eljárásokat, h) elmulasztotta a hűbéri eskü letételét, i) a szokásjog szerinti katonai szolgálatok teljesítését elmulasztotta, és azt pénzzel sem váltotta meg, amennyiben erre lehetőség volt, j) a hűbérurat nem kísérte el a császár római megkoronázására, k) a hűbéri szerződésben kikötött egyéb szolgálatok teljesítését felszólítás ellenére elmulasztotta.

Ha a hűbéres a fenti cselekményeket vagy mulasztásokat elkövette, felonía címén szerződésszegést követett el, és elveszítette a hűbérbirtokot, amely visszazállt hűbérurára, és újból eladományozhatóvá vált. Általában olyan súlyos cselekmények voltak a hűtlenség esetei alá sorolhatók, amelyek a hűbéres és a hűbérúr közötti viszony megromlását jelentették. A felonía esetein kívül a hűbérbirtokot elvesztette az is, aki a hadi szolgálatra képtelenné vált, megsüketült, megnémult, megbénult, lesántult. Ha a hűbérbirtok ősi volt, akkor általában a hadi szolgálatra való képtelenség nem eredményezte a hűbérbirtok elvesztését, mert ekkor teljesítési segéd útján (*per substitutum*) kellett szolgálnia vagy a hadi szolgálatokat pénzzel megválthatta a hűbéres.

## VIII. A hűbérúr szerződésszegése

Mivel a hűbéri szerződés kölcsönös volt, a hűbérúr által a hűbéres ellen elkövetett hűtlenség a hűbérúr megbüntetését eredményezhette. Általában ugyanazokat az eseteket büntették, mint amelyeket a hűbéres a hűbérúr ellen elkövethetett, kivéve azokat, amelyek a dolog természetéből következően csak a hűbéresre voltak alkalmazhatók. Így például a hűbérúr szerződésszegésének tekintették, ha a hűbérúr a hűbéresét megverte, megütötte vagy megölte, vagy a feleségét, lányát megerőszakolta vagy elcsábította, a hűbéres használati tulajdonának zavartalan gyakorlását akadályozta, a hűbérest feljelentette, a hűbéres ellen tanúskodott, kivéve a polgári pereket. Ha a hűbérúr az említett cselekményeket elkövette, vagy a hűbéri szerződésből eredő egyéb, a szokásjog által lényegesnek tartott kötelezettségeit megszegte, vétkeisége esetén őt is szankcionálta a bíróság vagy a hűbérúr hűbérura.

A hűbérjogban a Libri Feudorum a hűbéres jogai között felsorolta a hűbérúr elleni fellépés jogát is mint végső eszközt arra az esetre, ha a hűbérúr még az őt elítélő bíróságnak sem engedelmességre. A Libri Feudorum 2.22.1 szerint ha a hűbérúr és a hűbéres között vita támad, a hűbéres forduljon az illetékes bírósághoz. A bíróság háromszor szólítsa fel a hűbérurat az engedelmességre. Ha a hűbérurnál ez süket fülekre talál, a hűbéres forduljon a felettes hatalomhoz, és ha hűbérúr

továbbra is vonakodik, a hűbéresnek joga van a hűbérúr vagyonát lefoglalni, és abból kielégítést keresni, sőt a Libri Feudorum úgy fogalmaz, a hűbérurat kirabolni (*depraedare*).<sup>30</sup>

## IX. Összefoglalás

A fentiekben összefoglalóan vázoltuk a középkori hűbéri jog lényegesebb vonásait. Az összefoglaló kép alapján eklatánssá váltak a hűbériség legfontosabb jellemzői. Bár Magyarországon nem alakult ki a lombard hűbériség Észak-Itáliára jellemző rendszere, a fenti tanulmányban bemutatott párhuzamok alapján nyilvánvaló, hogy a Libri Feudorum a magyar viszonyokra is hatott, a kánonjog és a *ius commune* közvetítésével.

1 Kajtár István: Egyetemes jogtörténet. I., Dialóg-Campus. Pécs. 1997.; Bónis Péter-Gönczi Katalin-Koncz Ibolya-Stipta István: Egyetemes állam- és jogtörténet, Patrocinium, Budapest 2019. 97-114. o. A glosszátorok korához a magyar szakirodalomból vö. Kecskés László: A polgári jog fejlődése a kontinentális Európa nagy jogrendszereiben, Dialóg-Campus, Budapest 2004.

2 Maria Gigliola di Renzo Villata: La formazione dei Libri Feudorum. In: Il feudalesimo nell'alto Medioevo, Spoleto, 2000, 651-720. o.; Fiedrich Prinz: Vasallität und Stiftsvasallität: Die Rolle der Kirche im Karolingischen und ottonischen Herrschaftssystem. In: Il feudalesimo nell'alto Medioevo, Spoleto, 2000, 851-874. o.; Gerhard Dilcher: Die Entwicklung des Lehnswesens in Deutschland zwischen Saliern und Staufern. In: Il feudalesimo nell'alto Medioevo, Spoleto, 2000, 265-304. o.

3 Karl Lehmann: Das langobardische Lehnrecht (Handschriften, Textentwicklung, ältester Text und Vulgertext, nebst den capitula extraordinaria), Dietrich'sche Verlag. Göttingen 1895. A glosszátorok középkori írásainak és a Libri Feudorumnak az idézősekor a nemzetközi szakirodalomban meghonosodott elveket követték, Id. pl. Calasso, F., Introduzione al diritto comune, Giuffrè, Milano 1951.

4 A magyar hűbériség és a nyugat-európai hűbéri jog kapcsolatáról vö. Bónis György: Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban. Osiris Kiadó. Budapest 2003. Az Aranybulláról vö. Besenyei Lajos-Érszegi Géza- Maurizio Pedrazza Gorlero (szerk.): De Bulla Aurea Andreae regis Hungariae MCCXXII, Verona 1999.; Horváth Attila: Az 1222. évi Aranybulla, mint a történeti alkotmányunk sarkalatos törvénye, in Bulla Aurea 800: Nyolc évszázad közjogi üzenete, Budapest, 2022, 95-127. o.

5 Piero Busdraghi: Rapporti di vassallaggio e assegnazioni in beneficio nel Regno italico anteriormente alla costituzione di Corrado II. In: Il feudalesimo nell'alto Medioevo. Centro italiano di studi sull'alto medioevo. Spoleto 2000. 149-170. o.;

6 Libri Feudorum 2.1.1.: Sciendum est itaque feudum sive beneficium non nisi in rebus soli aut solo cohaerentibus aut in his quae inter immobilia computantur, veluti cum de camera aut de caneva feudum datur, posse consistere ac feudum neminem posse acquirere nisi investitura aut successione.

7 Libri Feudorum 1.25.pr.: Sciendum est feudum sine investitura nullo modo constitui posse, etsi domino iubente quis alicuius rei possessionem nomine feudi nanciscatur et teneat.

8 Libri Feudorum 2.26.24.: Domino committente feloniam, ut ita dicam, per quam vasallus amitteret feudum si eam committeret, responsum est proprietatem ad vasallum pertinere, sive peccaverit in vasallum sive in alium.

9 Libri Feudorum 2.47.: Sed prior sententia mihi placet non habita distinctione qualis vasallus sit, utrum per sacramentum vel non.

10 Libri Feudorum 2.6.: In epistola Philiberti episcopi in Decretis causa .xxii. De forma fidelitatis aliquid scribere monitus haec vobis quae sequuntur breviter ex librorum auctoritate notavi. Qui domino suo fidelitatem iurat, ista sex in memoria semper debet: incolume, tutum, honestum, utile, facile, possibile. Incolume, ne sit in damno domino suo de corpore suo. Tutum, ne sit ei in damno de secreto suo vel de munitionibus suis, per quas tutus esse potest. Honestum, ne sit ei in damno de sua iustitia vel de aliis causis quae ad honestatem eius pertinere noscuntur. Utile, ne sit ei in damno de suis possessionibus. Facile vel possibile, ne id bonum quod dominus suos facere poterat leviter, faciat ei difficile neve id quod possibile ei erat faciat impossibile. Ut fidelis haec documenta caveat iustum est. Sed quia non sufficit abstinere a malo nisi faciat quod bonum est, restat ut in sex praedictis consilium et auxilium domino praestet si beneficio vult dignus videri et de fidelitate

esse salvus quam ei iuravit. Dominus quoque in his omnibus vicem fideli suo reddere debet, quod si non fecerit merito censebitur malefidus, sicut ille qui in eorum praevaricatione vel faciendo vel consentiendo deprehensus fuerit perfidus et periurus.

11 Andreas de Isernia: *Commentaria in usus et consuetudines feudorum*, Francofurti ad Moenum, 1629, 339. o.: „Fidelitas inest feudo, non servitium.”

12 Libri Feudorum 2.28.pr.: Domino guerram facienti alicui, si sciatur quod iuste aut cum dubitatur, vasallus ut eum adiuvet tenetur. Sed cum palam est quod irrationabiliter eam facit, adiuvet eum ad eius defensionem; ad offendendum vero eum adiuvet si vult. Sed si eum adiuvaré noluerit, non tamen feudum perdet: Obertus et Gerardus. Alii vero sine distinctione dicunt semper debere eum adiuvaré, sed Obertus et Gerardus eo utuntur argumento quod quemadmodum dominum excommunicatum vel a lege bannitum, non est obligatus ad adiuvandam vel servitium eum praestandum, immo solutus est interim sacramento fidelitatis, nisi ab ecclesia vel a rege fuerit restitutus ita nec istum iniuste guerram alicui facientem.

13 Hostiensis: *Summa in X.3.20.*, de feudis, no. 10, Venetiis 1574, coll. 974.: „Quoniam non tenetur vasallus dominum adiuvaré, si velit aliquem offendere; nisi ad domini defensionem, vel nisi dubitetur iuste vel iniuste guerram faciat.”

14 Hugutius: *Summa in C.22 q.5 c.18*, s.v. consilium et auxilium: „Quid si uelit inuadere illum uel res eius? In hoc casu non ei tenetur obedire nisi iustum esset bellum.”

15 Jacobus de Ardizone: *Summa sive Epitome Iuris Feudorum*, Coloniae 1569. fol. 10r: „Vasallus debet servire domino extra civitatem, si dominus uult praestare expensas, ut dictum est, alioquin non.”

16 Jacobus de Ardizone: *Summa sive Epitome Iuris Feudorum*, Coloniae 1569. fol. 126v: „Antiquatum esse ipsis rerum experimentis nos ipsi cognovimus, fideles, nisi aliud contractibus pactiones insertae desiderent, dominorum sumptibus eisdem servitia ministrare. Iustum namque est, ut illi consequantur stipendium, quo tempore suum commodare reperiuntur obsequium, praesertim cum nec quisquam propriis cogatur impendiis militare, maxime cum extra civitatis suae tentoria servitiis exhibendis eos convenit fatigari.”

17 Az vitatott, hogy a tévesen Irneriusnak tulajdonított *Summa Trecensis* hasonló megjegyzése hatott-e a kánonjogra. Hermann Fitting: *Die Summa Codicis des Irnerius*, Guttentag, Berlin 1894, 26. o.: „Iniquum est enim ei qui contra fidem fecit fidem servari.”

18 Libri Feudorum 1.7.pr.: „Natura feudi haec est ut si princeps investierit capitaneos suos de aliquo feudo, non potest eos disvestire sine culpa.”

19 Libri Feudorum 1.21(22).2.: „Sancimus ut nemo miles eiiciatur de possessione sui beneficii nisi convicta culpa.”

20 Aranybulla 1222: 17. tc.: „Possessionibus etiam quas quis iusto servitio obtinuerit, aliquo tempore non privetur.”

21 Johannes Teutonicus: Gl. nisi gravi ad C. 16 qu. 7 c.38., Lugduni 1584, coll. 1171: „Item arg. quod nullus debet privari suo beneficio sine culpa sua, ut 56. dist. c. satis perversum (D.56 c.7).”

22 Johannes Teutonicus: Gl. satis perversum ad D. 56 c.7., Romae 1582, coll. 391.: „non enim privandus est quis iure suo, nisi pro gravissimo delicto.”

23 Libri Feudorum 2.24.5.: Porro si dominum ut ita loquar assalierit, vel vicum in quo est per vim aggressus fuerit, vel impias manus in personam domini ubicunque iniecerit, vel alias graves et inhonestas iniurias intulerit, vel morti eius veneno vel gladio vel aliter insidiatus fuerit, beneficium amittat.

24 Libri Feudorum 2.24.2.: Item qui dominum suum cum quo ad praelium iverit in acie periclitantem dimiserit, beneficio indignum se iudicavit.

25 Libri Feudorum 2.24.3.: Praeterea si vasallus praescierit quemlibet contra dominum suum assaultum mortem, captionem, aut grandem patrimonii iacturam molientem, debet dominum super hoc quam citius potest certiorare ut proinde dominus sciens prudensque periculum valeat declinare. Quod si forte fidelis qui esse debuerit dolosus vel negligens super hoc inventus fuerit, se beneficio cariturum agnoscat.

26 Libri Feudorum 1.16(17).: Si capitanei vel maiores valvasores qui hodie vocantur capitanei, licet improprie dicantur minores, seniores in bello dimiserint, vel si credentiam ad eorum damnus scienter manifestaverint, si valvasores seniorum uxores adulteraverint, si scienter seniores assalierint sive similes culpas commiserint, beneficio carere debent.

27 Libri Feudorum 2.24.4.: Rursus si domini vel dominae filiae vel nurui aut sorori in domo adhuc manenti, quae in capillo dicitur, sese immiscuerit, feudum quo se monstravit indignus carere debet.

28 Libri Feudorum 2.24.7.: Sed et qui delator domini sui exstiterit et per suam delationem grave dispendium eum sustinere fecerit, vel si cognoverit dominum inclusum et eum cum potuerit non liberaverit, indignationem domini non evitabit.

29 A polgári perek indítását nem tiltották, legálábbis a Libri Feudorum úgy tudósít, hogy ez egyes

jogtudósi vélemények szerint nem volt tiltott. vö. Libri Feudorum 2.33.4.: Similiter vasallus dominum accusare vel testimonium contra eum reddere non potest in civili causa modica aut criminali (quidam tamen dicunt in criminali non licere, in civili licere), in

quibus si contra fecerit feudo privabitur.

30 Libri Feudorum 2.22.1.: „Quod si ter admonitus facere noluerit, tunc liceat vasallo ad aliam maiorem potestatem ire et sibi consulere. Et si dominus ei iustitiam facere noluerit, poterit eum depraedare.”

**Prof. Dr. habil. Fábián Adrián PhD**  
dékán, egyetemi tanár, Pécsi  
Tudományegyetem, Állam- és  
Jogtudományi Kar

**Dr. habil. Rózsás Eszter PhD**  
tanszékvezető egyetemi docens,  
Pécsi Tudományegyetem, Állam- és  
Jogtudományi Kar

**Dr. Dominek Dalma PhD**  
egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati  
Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi  
Tanulmányok Kar

**Dr. Pollák Kitti PhD**  
egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati  
Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi  
Tanulmányok Kar

# Szervezési elvek érvényesülése a modern közigazgatásban\*

## I. Bevezetés

A közigazgatás, az igazgatás, az adminisztráció definiálásakor a szervezés

---

\* A TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

fogalma mindig része a szóképletnek. A közigazgatás, mint szervezetrendszer megközelíthető szervezési elvek komplex megvalósulási formájaként, szervezési elvek gyakorlati alkalmazásának „terepeként”.

Az általunk vizsgált szervezési elvek (hatalommegosztás, törvényesség, bürokrácia, centralizáció, decentralizáció, integráció, hatékonyság) a klasszikusok közé tartoznak, kérdéses ugyanakkor, hogy miként érvényesülnek a modern közigazgatásban, milyen alkalmazási (esetleg fejlesztési) lehetőségek és irányok merülhetnek fel.

Ugyanakkor bizonyos körülményeket előzetesen tisztáznunk kell. Először is, amire a későbbiekben számos utalás történik, elsősorban Magyar Zoltán nyomán vizsgáljuk a közigazgatás szervezési elveit, azzal, hogy e szervezési elveken belül, vagy azok határterületén újabb szervezési elvek is nevesíthetők, sőt rendszerbe állíthatók. Példának okáért a centralizáció elvéhez immanens módon kapcsolható a hierarchia elve, amelyhez párba állíthat a közszolgálatban érvényesülő lojalitás követelménye. Írásunkban a szervezési elveket ehhez képest szűkebben értelmezzük.

Másrészt a szervezési elvek jelentőségét, elvi és gyakorlati szerepét sem szabad misztifikálni. A szervezési elvek gyakorlati „sikerüket” egyrészt hasznosságuknak köszönhetik: egymás hatását erősítve fokozzák a közigazgatás teljesítőképességét, kapacitásainak jobb kihasználhatóságát, végeredményben a szervezeti hatékonyságot.

Az egymással szorosan összefüggő hatalommegosztás és törvényesség

elvének az érvényesülése viszont nem hatékonysági, hanem jogelvi garanciális jelentőségű. Alkalmazásuk akkor is szükségszerű (magától értetődő) a modern közigazgatásban, ha egyébként rontanának az eredményességi „mutatókon”. Fukuyama is utal erre a problematikára: a modern alkotmányos jogrend korlátozza ugyan az állam (a közigazgatás) hatalomgyakorlását, de önmagában nem garantálja a hatékony szervezeti működést is.<sup>1</sup>

## II. A hatalommegosztás elvének érvényesülése a közigazgatásban

A hatalom, a hatalom gyakorlása az ember közösségi létezésének minden időben – beleértve napjainkat is – az immanens része, valószínűleg szükségszerűen. A hatalom birtokosa ott volt a kezdetekben a családon belül, a régi rómaiak őt nevezték paterfamiliasnak<sup>2</sup>, de a törzsekben, a nemzetségekben, a helyi közösségekben is volt egy olyan személy, olykor testület, amely a hatalom birtokosa volt.

A hatalom pedig ebben az értelemben nem más, mint mások életének, viselkedésének, magatartásának, döntéseinek a meghatározása, irányítása.<sup>3</sup> A hatalom pedig gyarapítható, amire számos példa van az emberiség történetében: növelhető a hatalom földrajzi kiterjedésében, az emberi relációk tekintetében, a hatalom alávetettjeinek számában. A hatalom növelésére irányuló törekvésekkel tele a történelemkönyv. A szervezett államhatalom

gyakorlásának legősibb<sup>4</sup> és – a hatalom birtokosának szempontjából – leghatékonyabb módja a koncentrált (egységes) és korlátlan hatalomgyakorlás.<sup>5</sup>

Az államhatalom, a közhatalom gyakorlása pedig egyre inkább a közigazgatáson keresztül valósult (és valósul) meg, az egyéb állami szervek részesevé (bíróságok, ügyészségek stb.) a hatalomgyakorlás egész volumenében eltörpül a közigazgatáshoz képest, ezért különösen fontos a közigazgatás szempontjából, hogy milyen elvek határozzák meg és hogyan szabnak határt a közhatalom megvalósításának.

A polgári átalakulás talán legfontosabb elméleti, majd gyakorlati állam- és közigazgatásszervezési kérdése az államhatalom korlátozásának kérdése volt, amelynek a mai közigazgatási rendszerek kialakítására is óriási hatása van. Az államhatalom korlátozásának több klasszikusnak mondható megvalósulási formája is van: hatalommegosztás elve, hatalmi ágak elválasztásának elve, fékek és egyensúlyok rendszere.

Ezek ugyan nem azonos szempontból nem teljesen azonos tartalmú megközelítések, de a lényeg minden esetben az államhatalom korlátozása, valamilyen módszer szerint: funkcionálisan, szervezeti értelemben, időbeli restriktiókkal, különleges hatáskörökkel stb. Az államhatalom korlátozásának (hatalmi ágak elválasztásának elve), beleértve a hatalom gyakorlásának korlátozásának elvét és megvalósulását, elemi, fundamentális szervezési elv a közigazgatásban.<sup>6</sup>

A hatalom korlátozottságának jelentőségét a legjobban talán azzal lehet

alátámasztani, ha a korlátlan közigazgatási hatalomgyakorlás karakterét állítjuk vele szemben egyfajta kontrasztként.

Jean Bodin 1576-ban megjelent, Az államról c. művében így ír: „A fő tisztségviselő a megtettesült törvény, a törvény csak tilalommal és fenyegetéssel élhet az engedetlenekkel szemben. A törvény nem más mint az uralkodó parancsa. A szuverén uralkodónál nincs hatalmasabb, egyedül Isten áll fölötte, a fő tisztségviselő Isten után az uralkodótól nyeri hatalmát, és mindig alárendeltje marad neki, és törvényeinek, a magánszemélyek Isten után (akit mindig első helyre kell tenni) engedelmeskednek az uralkodónak, törvényeinek és fő tisztségviselőinek.”<sup>7</sup>

A korlátlan közigazgatási hatalom nem feltétlenül jelent totalizmust (diktatúrát, elnyomást, zsarnokságot stb.), de megadja a lehetőséget annak, hogy a közigazgatás az embert alárendeli saját (vagy a hatalom birtokosának) akarátának, így az embert kiszolgáltatottá, elnyomottá, alattvalóvá teheti. A hatalommal szemben emelt különféle (elsősorban jogi, jogállami) akadályok, korlátok éppen ezt a lehetőséget hivatottak kizárni.<sup>8</sup>

A hatalommegosztás és a jogállam egymást feltételező, kiegészítő fogalmak. A jogállam lényege szintén a korlát, pontosabban az állami önkorlátozás: korlát elsődlegesen az állammal és nem az állampolgárral szemben. Az önkorlátozás lényege, hogy az állam nem tesz meg számos olyan közhatalmi „lépést” az állampolgárokkal szemben, amelyeket – hatalmánál fogva, gyakorlatilag – egyébként megtehetne.

Különösen olyan lépéseket, megoldásokat, machinációkat, amelyeknek a technológiai fejlődés eredményei szintén semmilyen határt nem szabnak.<sup>9</sup>

Az államhatalom korlátozása és a hatalomgyakorlás korlátozásai gyakorlatilag szinonim kategóriák, ugyanis az államhatalom korlátozása önmagában értelmetlen lenne, anélkül, hogy az ne jelentkezne a hatalom gyakorlásának limitálásaként. A hatalom korlátozása a demokratikus jogállam fogalmi eleme. A korlátlan hatalom a polgári forradalmakat megelőzően az abszolút monarchiák, a rendőrállamok sajátosága volt.<sup>10</sup>

A hatalommegosztás elve tulajdonképpen azoknak a jogi korlátokat foglalja össze, amelyek arra alkalmasak, hogy a közigazgatás potenciálját limitálják. Ezek közül a legjellemzőbbek:

- a) összeférhetetlenségi szabályok: az egyéni szinten hivatottak kizárni a hatalmi ágak, az államhatalom nem kívánatos koncentrációját;
- b) temporális korlátozások: bizonyos állami-közigazgatási pozíciók, álláshelyek betöltésének időbeli korlátozása (ismételt betöltésének maximalizálása) ritkán alkalmazott eszköz a közigazgatásban, az időbeli korlátozás egy objektív, kalkulálható tényező, amely kizárja a további hatalom- (hatáskör-) gyakorlást;
- c) hatásköri szabályok: szabályok egyrészt funkcionális szereppel rendelkeznek, a közigazgatási feladatok elosztása a különböző közigazgatás szervek között ha-

tékonnyá, szervezetté teszi a feladatellátást, másrészt elvi jelentősége is van, hiszen a hatáskörök szeparálása többszereplőssé teszi a hatalomgyakorlást, megszilárdítva a hatáskörlevonás és hatáskörlevonás tilalmával, valamint a rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás követelményével;

- d) szervezeti szabályok: az állam-szervezetten belül a legkiterjedtebb alrendszer a közigazgatás. A világos szervezeti szabályok a hatalomgyakorlás szempontjából is lényegesek, ugyanis a korrekt szervezeti normák nem csak a végrehajtó hatalmi ágat választják el a többi államhatalmi ágtól, hanem a végrehajtó hatalmi ágon belül is képesek elhatárolni a közigazgatást a végrehajtó hatalom egyéb intézményeitől (pl. fegyveres erők);<sup>11</sup>
- e) külső kontroll: a közigazgatás külső kontrollja több formában is megvalósulhat, de a nyugati típusú demokráciákban ez gyakorlatilag a közigazgatási bírászkodás valamilyen formájú intézményesítését és megvalósulását jelenti. Ha a közigazgatásnak kizárólag a jogszerű döntések meghozatalára van hatásköre, akkor a jogsértő döntés (legyen az konkrét vagy éppen normatív) hatáskör-túllépés, amivel szemben objektív és szubjektív hatékony jogvédelmet kizárólag a közigazgatási bírászkodás biztosíthat.<sup>12</sup>

A hatalommegosztás elve alkotmányos szinten rögzített állam- és köz-

igazgatás-szervezési axióma a modern demokratikus jogállamokban. Alapvető jelentősége, érvényre juttatásának határozott szándéka egyértelműen (olykor *expressis verbis*) és univerzálisan nyomon követhető.<sup>13</sup>

### III. A törvényesség elve a közigazgatásban

„A közigazgatás jogszerűsége ősrégi követelmény, amely évszázadokon keresztül abban a megfogalmazásban volt ismeretes, hogy a hatalmasoknak hatalmukat igazságosan kell gyakorolniuk.”<sup>14</sup> Írta Bibó István 1944-ben, a Szontagh Vilmos és Magyary Zoltán között – a közigazgatás jogszerűségének és eredményességének kérdéséről – folyt vita kapcsán. Szontagh – Magyary által nem osztott – álláspontja szerint a közigazgatás jogszerűsége és eredményessége „alternatív vagy legalábbis szemben álló fogalmak.”

Magyary szerint a XX. századi állam az – általa – posztindusztriálisnak nevezett fejlődés eredményeként a közigazgatás egyre nagyobb kiterjedésben érinti az állampolgárok életét – a közigazgatás eredményességét el nem hanyagolható követelménynek tekinti.<sup>15</sup> („A jogállam által nem szándékolta, a közérdekre káros túlzás volt, hogy ez a követelmény a közigazgatás jogszerűségével szemben háttérbe szoríthatott.”<sup>16</sup>)

Emellett hangsúlyozza, hogy a jogállam fogalmának kialakulása azt a változást jelentette, hogy a jog uralmát a közigazgatásra is kiterjesztették. A XIX. század igénye az állam műkö-



désével szemben az volt, hogy az jogállam legyen és ezen azt értették, hogy a) a közigazgatás a törvény uralma alatt álljon, jogot ne sértsen; b) az emberek közigazgatási alanyi jogait független bíróság biztosítsa, amely célra szakbíróságul a köz- igazgatási bíróságokat fejlesztették ki; c) a közigazgatás és az igazságszolgáltatás közti hatásköri összeütközések elbírálására független hatásköri bíróságot kell felállítani.<sup>17</sup>

Magyary által meghatározott e jogállami ismérvek (fogalmi elemek) köréből a közigazgatás törvényessége (törvényhez kötöttsége), illetve a közigazgatás alanyainak bíróság általi jogvédelme a XX. század második felében más, a közigazgatástudományt (is) művelő szerzők, elméleti és gyakorlati szakemberek a közigazgatás jogszerűségével foglalkozó munkájában is megjelenik, részben mint a közigazgatásra vonatkozó alapvetés, másrészt mint a jogállam (egyik) érték tartalmú alapeleme.

Tomcsányi Móricz – Magyaryhoz hasonló megfogalmazása – szerint a közigazgatási szervek intézkedéseinek (határozat, végzés) meg kell felelnie a törvényszerűség követelményének és a különböző jogorvoslati eszközöknek éppen az államszervek rendelkezéseire tapadó jogellenességek megszüntetése a célja.<sup>18</sup>

A közigazgatás joghoz kötöttségének vizsgálatakor abból – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában is rögzített alaptételből – kell kiindulnunk, hogy jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által

meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket, azaz a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.<sup>19</sup>

A (formális) jogállam tehát elsősorban az eljárásjogi szabályok megtartása és a hatalom korlátozásának általános eszközeként fogható fel, mely azonban nem nyújt kellő garanciát az egyes normák demokratikus értékekre figyelemmel történő megalkotására. Ezzel szemben a materiális jogállam koncepciója szerint – mely a közhatalom gyakorlása elé elsődleges korlátként az alapvető emberi jogokat állítja – e jogok törvénybe foglalásának (deklarálásnak) párosulnia kell a törvények megtartásának kötelezettségével, a törvényesség követelményével.<sup>20</sup>

A közigazgatás törvényessége tehát a jog uralmát jelenti a közigazgatás működése felett, közelebbről azt, hogy a közigazgatás megtartja (és másokkal is megtartatja) a jogot, jogszabályokat, ugyanakkor magába foglalja egyéb feltételek érvényesülését is.<sup>21</sup>

Patyi András és Varga Zs. András szerzőpáros fejtegetése szerint mindez azt jelenti, hogy a közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében a közigazgatási eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelményt, azaz közigazgatási határozatok törvényességét és a jogbiztonság követelményének érvényesülését is garantálnia kell.<sup>22</sup>

A közigazgatás joghoz kötöttsége elvének megvalósulását elsősorban a független és pártatlan közigazgatási bírászkodás (a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata) biztosítja, de nem hagyható figyelmen kívül a vonatkozásban az ügyészség szerepe (a jogorvoslati eljárásokban), és az alapvető jogok biztosának az eljárása sem.

A közigazgatás törvényességének követelménye természetesen megjelenik a tételes jogi rendelkezésekben is. Az Alaptörvény XXIV. cikke alapvető jogként garantálja mindenki számára a tisztességes hatósági ügyintézés jogát. Ez az alapjogi kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és ésszerű határidőn belüli ügyintézésére, valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére. Az Alkotmánybíróság szerint mindez magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, az iratokat megismerje és az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják.<sup>23</sup>

Az általános közigazgatási eljárásról szóló 2016. évi CXL. törvény (továbbiakban: az Ákr.) 1. §-a az Alaptörvény hivatkozott cikkei alapján a következőképpen fogalmazza meg a törvényesség követelményét: „A közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az a fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el.”

## IV. Az integráció elve

A közigazgatás intézmény- és szervezetrendszerére alapvetően – az egyes szervek közötti (hierarchikus) kapcsolatból fakadóan – az alá-fölérendeltségi elv jellemző. Az államigazgatási szervezetrendszer azonos szintjén egymással mellérendeltségi viszonyban álló szervei működésének összehangolása azonban (az) integráció (elve) alapján valósul meg. A centralizációtól és decentralizációtól alapvetően eltérő – Magyar megfogalmazása szerint – horizontális szervezési elv a különböző egyenrangú szervek közös célra való együttműködésének szervezeti biztosítására szolgál.<sup>24</sup>

Az integráció elve az Egyesült Államok közigazgatási szervezetrendszerében alakult ki és játszott viszonylag nagy szerepet, ott ugyanis gyakori megoldás (volt), hogy a konkrét közigazgatási feladatok megoldására közvetlenül az elnökök, vagy a törvényhozásnak alárendelt, azaz a (központi) főhatósággal kapcsolatban nem álló külön szerveket hoztak létre. Magyar szerint a „testületi vagy egyéni szerv” feladatává tett integráció előnye, hogy a pusztán egyféle közigazgatási feladatot végző, kifejezetten erre létrehozott, „jó specialistákat” alkalmazó szerv a tevékenységét „jól csinálhatja”. Hátránya ugyanakkor, hogy így a meglehetősen széttagolt („széteső”), egymás tevékenységéről keveset (vagy egyáltalán nem) tudó központi szervektől független szervek jönnek létre, melyek működésének ellenőrzése is nehézkes.

Az integráció általános értelemben az egész állami működés és különösen

a közigazgatás működésének egységességét, időszerűségét, az aktuális kormányzást és végrehajtását segíti elő.<sup>25</sup> Józsa Zoltán álláspontja szerint az integráció révén erősíteni lehet a közigazgatási szervezetrendszer hatékonyságát, az erőforrások gazdaságosabb felhasználását, egyben a különböző szervezeti célok magasabb szintű, összehangolt megvalósítását.<sup>26</sup>

Általános tételként megfogalmazható ezek szerint, hogy minél nagyobb a szervezet, annál nagyobb az integráció szerepe. Az integrációt biztosító horizontális kapcsolatok meglehetősen sokfélék lehetnek, kezdve például a koordinációt ellátó testületektől, a különböző együttdöntési eljárásokokon át, a szervezeti összevonásokig.<sup>27</sup>

A hatályos szabályozás szerint az integráció testületi szervei a központi igazgatás szintjén a kabinetek, a kormánybizottságok, illetőleg a kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadó tevékenységet végző (esetenként) tárcaközi bizottságai. Az integrációt (is) megvalósító egyéni szerv a kormánybiztos, akit a kormány – normatív határozatával – miniszter, illetve kormányzati főhivatal feladatkörébe nem tartozó, vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására nevezhet ki.

A magyar közigazgatásban lényeges – elsősorban a területi államigazgatást érintő szervezeti összevonás kezdődött 2010-ben. Ennek az integrációs folyamatnak (másként: területi koncentráció) eredményeként jöttek létre a kormány területi államigazgatási szerveként az általános hatáskörű fővárosi és (vár)megyei kormányhivatalok (2011). A Kormány által meghatáro-

zott szakigazgatási szerveket integráló kormányhivatalokban elsősorban a funkcionális feladatellátás egységesült, az integrálásra került szervek szakmai autonómiája és az ágazati szakmai irányítás érintetlenül hagyásával.<sup>28</sup>

A járási hivatalok létrejöttével (2013) egyrészt a szakigazgatási szervek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, a megyei szintnél alacsonyabb szintű szervezeti egységei a járási hivatal szervezetébe integrálódtak. Másrészt a járási hivatalokba integrálták a járás területén működő jegyzők államigazgatási feladat- és hatáskörének jelentős részét. 2015-ben a kormányhivatal önálló hatáskörrel rendelkező szervezeti egységeiként működő szakigazgatási szervek, illetve a kormányhivatal kirendeltségeiként működő járási hivatalok járási szakigazgatási szervei megszűntek, a hatáskörgyakorlás egységesítésre került.<sup>29</sup>

## V. A bürokratikus közigazgatás

A bürokrácia mind máig érvényes és minden bizonnyal legegyetemesebb – tudományos – meghatározását Max Weber (1864-1920) alkotta meg. Weber fogalmi rendszerében a bürokrácia a legális uralom hierarchikus formája, a szervezeti rend ideáltípusa, és mint ilyen: érték-semleges fogalom.<sup>30</sup> Ebben a megközelítésben a bürokrácia olyan általános szervezeti struktúra, amely nem csak a közigazgatásban értelmezhető.<sup>31</sup> Ebben a rendszerben a bürokratikus szervezet egy végrehajtó szervezet, amelyet jellemzően egy személy

vezet, és amely (illetve amelynek tagjai) bizonyos – nélkülözhetetlen – szakismeret birtokában vannak.

Weber jelentősége abban áll, hogy az első volt azoknak a kutatóknak a sorában, akik az újfajta igazgatási rendszert tették tudományos vizsgálódásaik tárgyává: a bürokratikus szervezetet, illetve annak működési jellegzetességeit. A modern államot és állami szervezetet bürokratikus államként és bürokratikus igazgatási szervezetként foglalta rendszerbe.<sup>32</sup>

Weber, amikor bürokráciáról beszél, akkor az igazgatás modern formájáról beszél. Ezt az igazgatási struktúrát, szerkezetet és rendszert kifejezetten korszerűnek és hatékonynak ítélte. A bürokrácia vizsgálatát a legális uralom vizsgálatával kezdi, szerinte legális uralom ott létezik, ahol van

- olyan tételes jog, amely rendszert alkot,
- ún. „legális úr”, előljáró, akinek a szervezet tagjai kötelesek engedelmességni, a vezetőnek való engedelmesség pedig egyúttal a jogi rendnek, a szabályoknak való engedelmességet is jelenti.<sup>33</sup>

Ehhez a racionális uralomhoz az is hozzátartozik, hogy a szervezeteknek van elkülönült feladat- és hatásköre, illetékessége (területi hatásköre), és adott esetben közhatalmat gyakorol(hat)nak. A legális uralom egyik megjelenési formája pedig a bürokrácia, ilyenkor a hatalom gyakorlása bürokratikus igazgatási csoportokon keresztül valósul meg.<sup>34</sup>

A bürokratikus szervezeten belül hivatali hierarchia érvényesül, méghozzá

közigazgatási szervek között és a közigazgatási szervben belül is. A szervek közötti és a szervben belüli eljárások szabályok szerint alakulnak, képzett hivatalnokok közreműködésével. Az igazgatást végzők és az eszközök ebben a szervezeti rendben teljesen elkülönülnek egymástól: a hivatali tisztséget és segédeszközöket nem lehet elsajátítani, elbirtokolni, kizárólag a szervezet működésének elősegítésére lehet használni ezeket. A működésben, a döntéshozatalban pedig az írásbeliség meghatározó.

A bürokratikus szervezet tagjaira (személyzetére) vonatkozó főbb jellegzetességeket pedig – Weber nyomán – az alábbiakban lehet összefoglalni:

- a) a hivatalnokok személyükben szabadok, csak hivatali kötelezettségeiknek kell eleget tenniük;
- b) feladat- és hatáskörük pontosan lehatárolt,
- c) szabadon, szakképzettségük alapján választják ki őket,
- d) fizetést kapnak, hivatali tisztségük jelenti egyedüli vagy főfoglalkozásukat,
- e) életpályájukat a szolgálati idő és a teljesítmény, vagy mindkettő együttesen határozza meg,
- f) a szervezet tagjai szigorú és egységes fegyelem, illetve ellenőrzés alatt állnak.<sup>35</sup>

A tisztán bürokratikus igazgatás Weber szerint

- a) írásos ügyvitelen és egyszemélyi vezetésen alapul,
- b) pontosság, állandóság, fegyelem, szilárdság, valamint megbízhatóság jellemzi,

- c) „a lehető legnagyobb tökélyre fejleszthető”,
- d) legracionálisabb válfaja az uralom gyakorlásának.

Fontos megjegyezni még azt is, hogy Weber nemcsak a közigazgatásra vonatkoztatta elméletét, hanem minden modern igazgatási struktúrára (pl. egyházak, alapítványok, nagyüzemek, hadsereg). Jól érzékelteti a bürokratikus szervezettel kapcsolatos felfogását az a kijelentése, miszerint a modern szervezetek kialakításakor „csak bürokratikus vagy dilettáns igazgatás között választhatunk”.

A bürokrácia hatalma, „nagy fölénye” más igazgatási struktúrákkal összehasonlítva pedig a (szak)tudáson alapszik: szaktudás nélkül nem lehet megfelelő döntéseket hozni, és mivel egyre több szakismeret szükségeltetik, emiatt folyamatosan nő a bürokrácia jelentősége is. A bürokrácia hatalmát adó tudásnak pedig lényegében a következő kútfői lehetségesek: a szakismeretek és a szolgálati ismeretek (tapasztalati ismeretek, hivatali titkok, tényismeretek).<sup>36</sup>

A bürokratikus szervezet tehát ideális esetben olyan végrehajtó szervezet, amely racionális és megbízható tevékenységet végez. A bürokratikus-monokratikus szervezet: állandó, precízen működik, tagjai fegyelmezettek, a szervezet megbízható, intenzív és minőségi teljesítményt nyújt, de költséges is. Tevékenysége érdeksemleges, személytelen és szakszerű.<sup>37</sup>

Megállapíthatjuk, hogy előfordultak kísérletek, próbálkozások a közigazgatás strukturális átalakítására, és talán az utóbbi évtizedekben ezek között a

legnagyobb hatású a New Public Managementnek (NPM) hívott mozgalom. Azonban a NPM sem külföldön, sem Magyarországon nem tudta – az elképzelések szerint – gyökeresen átalakítani a közigazgatást, illetve annak bürokratikus szervezeti- és működési rendjét<sup>38</sup>: a NPM eszközeinek alkalmazása sehol sem eredményezett merőben új típusú közigazgatási (szervezeti-működési) modellt vagy forradalmi áttörést; sem a közigazgatási szervezetben, sem a működésben.<sup>39</sup>

Sőt, megjelentek olyan vélekedések, amelyek a – sokak által elavultnak, meghaladottnak tekintett – weber-i bürokrácia-elméletet veszik alapul a közigazgatás modernizációjához, ezt tekintik kiindulási alapnak, és nem a gazdaságossági, hatékonysági követelményeket.<sup>40</sup> Természetesen szabad ugyan alábecsülni a technológiai fejlődés jelentős hatását a közigazgatás működésére sem, ennek eredményei nyilvánvalóak, de – egyelőre (?) – továbbra sincs alternatívája a bürokrácia elvének és gyakorlatának.

## VI. Centralizáció és hatékonyság a közigazgatásban

A modern közigazgatásban a szervezési elvek közül a centralizáció elve az egyik alapvető megközelítés, amely a döntéshozatal összpontosítását jelenti egy központi szerv vagy személy kezébe.<sup>41</sup> A centralizáció gyakran összekapcsolódik a hatékonysággal és az egységesített irányítással, azonban ennek alkalma-

zása és következményei változatosak lehetnek különböző országok és szervezetek esetében. A hatékonyság elve alatt a közszolgáltatások optimális nyújtását értjük a rendelkezésre álló erőforrások legjobb kihasználásával. A hatékonyság elve nem csupán gazdasági kérdés, hanem alapvető etikai és politikai kihívás is.

A centralizáció a közigazgatás egyégitését biztosító elv,<sup>42</sup> a modern államigazgatásban tendenciózusan érvényesül<sup>43</sup>, olyan közigazgatási elv, amely a döntéshozatal és irányítás koncentrációját jelenti egy központi szervben vagy személyben.<sup>44</sup> Ez a megközelítés lehetőséget biztosít az egységes politikák végrehajtására, a szabályozás koherenciájának fenntartására és a hatékonyabb erőforrásallokációra. A centralizáció gyakran fontos szerepet játszik a nagyobb léptékű projektek kezelésében, a stratégiai döntések meghozatalában és a vészhelyzetek kezelésében.

„A hatékonyság az egyik leggyakrabban használt és majdnem bizonyosan az egyik leggyakrabban rosszul használt kifejezés a közigazgatás szótárában.”<sup>45</sup> A hatékonyság általános definíciója szerint az a képesség, hogy a kívánt eredményeket a lehető legkisebb ráfordítással érjük el. A közszférában ez azt jelenti, hogy a kormányzati intézmények és szervezetek olyan módon működjenek, hogy a közszolgáltatások minősége és hozzáférhetősége a lehető legmagasabb szintű legyen, miközben minimalizálják az erőforrások felhasználását. A hatékonyság elve különösen fontos a közigazgatásban, mert közvetlenül befolyásolja a köz-

szolgáltatások minőségét, a közbizalom szintjét, és végső soron a demokratikus rendszerek stabilitását.

Wilson<sup>46</sup> (1989) számos esettanulmányt és gyakorlati példát mutat be az amerikai közigazgatás különböző szektoraiból, beleértve a katonai, rendvédelmi és egészségügyi területeket. Ezek az esettanulmányok szemléletesen illusztrálják a bürokratikus szervezetek működésének sajátosságait és kihívásait, továbbá vizsgálja, hogyan lehet növelni a hatékonyságot a bürokratikus szervezetekben. Véleménye szerint a reformok és újítások gyakran ütköznek, de szükségesek a jobb teljesítmény és a közszolgáltatások minőségének javítása érdekében.

Az Ákr. alapelvei között szerepel a hatékonyság elve (4§) is, amely szerint a hatóság úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, továbbá – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.<sup>47</sup>

A mai modern hatékony közigazgatás nemcsak gazdasági előnyökkel jár, hanem növeli az állampolgárok elégedettségét és bizalmát is a közintézményekben. A hatékonyság elve hármas követelményt támaszt az intézményekkel szemben:<sup>48</sup>

- a különböző politikákat világos célok mentén, a múltbeli tapasztalatokra, és a jövőben várható hatásokra is figyelemmel, megfelelő időben kell megvalósítani;
- a meghozott döntéseknek, illetve a döntések következményeinek

mindig arányban kell állniuk a kitűzött célokkal;

- a döntéseket mindig a legmegfelelőbb szinten kell meghozni.

A centralizáció a hatalom és döntéshozatal összpontosítását jelenti egy központi szervezetben vagy személyben. Ez az elv különösen fontos a kormányzásban, vállalatirányításban és különféle szervezeti struktúrákban. A hatékonyság ezzel szemben a rendelkezésre álló erőforrások optimális felhasználását jelenti a maximális teljesítmény elérése érdekében. A centralizáció és hatékonyság közötti kapcsolat összetett és gyakran vitatott kérdés, hiszen mindkettő különböző előnyökkel és hátrányokkal jár.

A centralizáció egyik fő előnye a döntéshozatal egységessége és gyorsasága.<sup>49</sup> Amikor a döntési hatáskörök központi kézben összpontosulnak, a szervezet gyorsabban reagálhat a változásokra és kihívásokra. Ez különösen fontos lehet vészhelyzetekben vagy stratégiai döntések esetén, ahol az idő tényező kritikus szerepet játszik. A központi döntéshozatal továbbá biztosítja a konzisztenciát és a harmonizációt, amely a vállalati politikák és eljárások szempontjából elengedhetetlen. A centralizáció elősegíti a költséghatékonyságot és alkalmas méltányosság szempontok érvényesítésére.<sup>50</sup>

A hatékonyság a szervezet működésének optimalizálására törekszik, azaz arra, hogy a lehető legkevesebb erőforrás felhasználásával érjük el a legnagyobb eredményt. Ez a megközelítés csökkenti a pazarlást és növeli

a produktivitást. Azonban a centralizáció és a hatékonyság közötti kapcsolat nem mindig egyértelmű. Egy központosított rendszer ugyanis bizonyos esetekben bürokratikusá válhat, ami lassíthatja a döntéshozatalt és csökkentheti a rugalmasságot.

A központosított és decentralizált rendszerek egyensúlya gyakran a legmegfelelőbb megoldás a hatékonyság maximalizálására. A decentralizált szervezeteknél a döntéshozatali hatáskörök elosztása lehetővé teszi a helyi szintű rugalmasságot és a gyorsabb reakcióidőt. Ugyanakkor a stratégiai döntések és a hosszú távú tervezés központosítása biztosíthatja az egységes irányvonalat és a koherenciát. A multinacionális vállalatok gyakran alkalmazzák a hibrid modellt, ahol a központi iroda határozza meg a globális stratégiát, míg a helyi egységek felelősek a napi operatív döntésekért. Ez a megközelítés lehetővé teszi, hogy a vállalat egyszerre élvezze a centralizáció és a decentralizáció előnyeit. A kormányzati szférában is gyakori a centralizáció, különösen olyan területeken, mint a nemzetvédelem, ahol az egységes irányítás elengedhetetlen. Ugyanakkor a helyi önkormányzatoknak biztosított autonómia növeli a hatékonyságot és az állampolgárok igényeire való gyorsabb reagálást.<sup>51</sup>

Bár a centralizáció számos előnnyel járhat, kihívásokat is felvet. Az egyik fő probléma a helyi igények figyelmen kívül hagyása és a demokratikus részvétel csökkenése. A centralizáció gyakran csökkenti a helyi önkormányzatok autonómiáját és képességét arra, hogy saját közösségük igényeire vá-

laszoljanak. Egy másik kritikus szempont a bürokratikus eljárások túlzott bonyolultsága és a döntéshozatali folyamatok merevsége. A túlzottan centralizált rendszerekben a döntések lassan hozódnak meg, és a bürokratikus akadályok megnehezítik az innovációt és rugalmasságot.<sup>52</sup>

A hatékonyság elvénél pedig az egyik fő probléma a bürokratikus ellenállás, amely akadályozhatja a reformok végrehajtását. Ezenkívül a túlzottan hangsúlyozott hatékonyság elve a közszolgáltatások minőségének romlásához vezethet, ha a költségcsökkentés előtérbe kerül az állampolgárok igényeinek kielégítése helyett. Egy másik kritikus szempont a méltányosság és hozzáférhetőség kérdése. A hatékonyságra törekvő közigazgatási rendszerek néha elhanyagolhatják a társadalom sérülékeny csoportjainak szükségleteit, mivel az optimalizálás és költséghatékonyság nem mindig veszi figyelembe a különböző társadalmi csoportok speciális igényeit.

A centralizáció alkalmazása lehetővé teszi a döntéshozatali folyamatok egységesítését, ami elősegíti az összehangolt cselekvést és a közpolitikák koherens végrehajtását. Példaként említhetjük az Egyesült Államokban a szövetségi kormány szerepét az egészségügyi és környezetvédelmi politikák terén.<sup>53</sup> Lehetővé teszi az erőforrások koncentrációját a központi szervben vagy intézményben, ami hatékonyabb és célszerűbb felhasználást tesz lehetővé. Például Kína központosított gazdasági tervezési rendszere lehetővé teszi az infrastrukturális fejlesztések

nagyobb méretű és összehangolt végrehajtását.<sup>54</sup>

A centralizáció gyors döntéshozatalt tesz lehetővé vészhelyzetekben vagy kritikus időszakokban, amikor az azonnali intézkedés elengedhetetlen. Például Japánban a központosított rendszer hatékonyan kezelte a természeti katasztrófák utáni helyreállítási folyamatokat.<sup>55</sup>

A hatékonyság elvének növeléséhez jelentős mértékben hozzájárulhat a szervezeti struktúrák átalakítása, decentralizáció és a döntéshozatali folyamatok egyszerűsítése. Például a skandináv országokban végrehajtott reformok, amelyek a helyi önkormányzatok autonómiájának növelésére összpontosítottak, pozitív hatással voltak a közigazgatás hatékonyságára.<sup>56</sup>

Az információs és kommunikációs technológiák alkalmazása forradalmasította a közigazgatást. Az e-kormányzat és digitális szolgáltatások bevezetése lehetővé tette a szolgáltatások gyorsabb és költséghatékonyabb nyújtását. Például Észtország e-kormányzati rendszere világszerte elismert példa a technológia hatékony alkalmazására a közigazgatásban.<sup>57</sup> A teljesítménymenedzsment rendszerek bevezetése segít az erőforrások optimális felhasználásában és a közszolgáltatások minőségének javításában. Az Egyesült Királyságban alkalmazott<sup>58</sup> Public Service Agreements (PSAs) és a Balanced Scorecard módszertanok segítségével a közszolgáltatások teljesítménye mérhetővé és értékelhetővé vált.

Végezetül elmondható, hogy a centralizáció elve fontos szerepet játszik a



modern közigazgatásban, lehetővé téve az egységes politika végrehajtását és az erőforrások hatékonyabb felhasználását. Azonban a centralizáció alkalmazása kihívásokkal járhat, például a helyi igények figyelmen kívül hagyásával és a bürokratikus eljárások merevségével.

Fontos, hogy a centralizáció és decentralizáció közötti egyensúlyt megtaláljuk, hogy a közigazgatás hatékony legyen és megfeleljen a társadalmi igényeknek. A hatékonyság elve alapvető fontosságú a modern közigazgatásban, mivel hozzájárul a közszolgáltatások minőségének javításához és a közbizalom erősítéséhez. Az eszközök és módszerek, mint a szervezeti reformok, technológiai innovációk, teljesítményalapú menedzsment továbbá köz- és magánszféra partnerségei, különböző mértékben és formában járulhatnak hozzá a hatékonyság növeléséhez. Ugyanakkor fontos, hogy a hatékonyságra való törekvés során figyelembe vegyünk a méltányosság és hozzáférhetőség kérdéseit is, hogy a közszolgáltatások mindenki számára elérhetőek és igazságosak maradjanak.

A fentiek alapján tehát a centralizáció és hatékonyság elveinek együttes alkalmazása számos előnyt kínál, de kihívásokkal is jár. Az optimális egyensúly megtalálása szervezetenként változik, és a kontextus függvényében eltérő lehet. A legfontosabb az, hogy a döntéshozók képesek legyenek felismerni, mikor van szükség központosításra és mikor előnyösebb a decentralizáció, hogy a lehető legjobb hatékonyságot ériék el.

## VII. Dekoncentráció és decentralizáció a közigazgatásban

A helyi és a központi szervek közötti hatalom- és munkamegosztás alapvető módjai a dekoncentráció és a decentralizáció.<sup>59</sup> E két közigazgatás-szervezési elv közti legfőbb eltérések egyrészt a szervezetben, másrészt a központhoz való viszonyukban van.<sup>60</sup>

Magyary Zoltán szerint a dekoncentráció akkor áll elő, ha a centralizált feladatok ellátása önkormányzattal nem rendelkező egyéni szervekre van bízva. Ilyenek többnyire az összekötő szervek, de gyakran az alsó szervek is.<sup>61</sup> Dekoncentráció alatt tehát azt értjük, ha a közigazgatási feladatellátás és hatalomgyakorlás olyképpen oszlik meg több szerv között, hogy a központi igazgatást végző szerv hierarchikus igazgatási jogköre érvényesül az alsóbb szintű vagy alárendelt szerv felett.<sup>62</sup> Dekoncentráció, azaz szétpontosítás jelentése: a feladatok különböző szervekhez történő kihelyezése.<sup>63</sup> A dekoncentráció gyakorlatilag az egyes közigazgatási feladatok területi megosztása a központi államigazgatási szerv irányítása alatt álló egy vagy több igazgatási ágazatba tartozó szerv között. Így tehát a dekoncentráció az államigazgatás központoságát oldja azáltal, hogy területi kirendeltségeket, területi államigazgatási szerveket hoz létre.<sup>64</sup> Lényege, hogy a központi államigazgatási szerv hierarchikus irányítási jogköre érvényesül az alsóbb szintű területi szerv irányában. A dekoncentráció esetén a dekoncentrált szerv nem rendelkezik

autonómiával. A dekoncentrációnak a lényege az utasítási jogban, illetve az annak való engedelmisségi kötelességben rejlik, vagyis az utasíthatóságban.<sup>65</sup> Tekintettel arra, hogy kizárólag az államigazgatási alrendszer szervei közötti kapcsolatokat jellemezhetjük alá-fölérendeltséggel, a dekoncentráció útján csakis területi államigazgatási szervek jöhetnek létre.<sup>66</sup> Kiemelendő az is, hogy a dekoncentrált szerveket egyszemélyi vezetés jellemzi.<sup>67</sup> Létrehozásuk egyik legfőbb indoka az egyes ügyek egységes módon való intézése, azonos jogértelmezés biztosítása.<sup>68</sup> Különböző típusait különböztetjük meg a dekoncentrált szerveknek: így lehetnek rendészeti, nyilvántartásokat végző, az adóigazgatás terén működő és az ellenőrzést, felügyeletet ellátó szervek.<sup>69</sup> A dekoncentráció vertikális (azaz irányulhat alacsonyabb szintű szervekre) illetve horizontális (azaz irányulhat a közigazgatás azonos szintjén elhelyezkedő szervre is) irányulhat.<sup>70</sup>

Decentralizációról akkor beszélhetünk, ha a közigazgatási feladatoknak a szervek közötti olyan megosztására kerül sor, melynek eredményeként azokat erősebb önállósággal bíró, külön jogalanyisággal rendelkező (ügynevezett közjogi jogi személyekre) telepítik, amelyek a központi igazgatás szervével szemben törvény által védett önállósággal bírnak.<sup>71</sup>

Decentralizáció ott érvényesül tehát, ahol: a) a döntéshozatali helyek megsokszorozódnak, csakúgy mint az önálló érdekképviseléssel felruházott szervek; b) a döntéshozatali és az érdekképviseléssel rendelkező szervek nagyfokú autonómiával rendelkeznek.

Jogaikat törvények biztosítják, azokat korlátozni vagy elvonni nem lehet. Az autonómia egyik biztosítója pedig az, hogy vezetőiket maguk válasszák; c) a központi szervek felügyeleti, ellenőrzési joga a decentralizált szervekkel szemben korlátozott (általában csak törvényes működés vizsgálatára terjed ki).<sup>72</sup>

A decentralizáció fogalmába tág értelemben minden olyan igazgatási jogi forma beletartozik, amelynek során az állam és a jogi személyek közötti feladat- és igazgatási hatalommegosztás történik, vagyis a helyi önkormányzatok mellett a köztestületek, a közintézetek egész rendszere is ide sorolható. A decentralizáció szűk értelemben az önkormányzás intézményesült formájával, az önkormányzat szervezetével azonosítható.<sup>73</sup> Az önkormányzatoknál az ügyek egy részének, rendszerint a legfontosabbaknak, eldöntése választott testületre van bízva.<sup>74</sup> A decentralizáció tartalma a jogi garanciák által védett helyi önállóságban jelölhető meg, amely nem eredményez alá-fölérendeltséget a közigazgatás más szerveivel. Az önkormányzatok saját ügyeket önállóan szabályozzák és igazgatják, ehhez pedig szervezeti, működési és költségvetési-pénzügyi önállóság társul.<sup>75</sup>

A decentralizáció előnye, hogy lehetővé teszi az igazgatottak részvételét, bekapcsolódását az őket közvetlenül érintő döntések meghozatalába<sup>76</sup> azonban a túlzott decentralizáció könnyen szétaprózódáshoz, az erőforrások szétforgácsolásához és indokolatlan párhuzamosságokhoz vezethet.<sup>77</sup>

A fentiek alapján is látható, hogy a decentralizáció és a dekoncentráció természetesen igen különböző. A dekoncentrált szervek és a decentralizált szervek közötti további eltérés az általuk ellátott feladatok tekintetében is megállapítható: amíg a dekoncentrált szervek államigazgatási feladatokat látnak el, addig az önkormányzati feladatokat a decentralizált, helyi önkormányzatok végzik. Igaz, a helyi önkormányzatok szervei törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján elláthatnak államigazgatási feladatokat is.<sup>78</sup>

Végül kiemelendő, hogy jelentős különbségek tapasztalhatók az egyes országokban, egyes időszakokban, az egyes területszervezési elvek érvényre juttatásában. Habár szokás azt mondani, hogy a decentralizáció a centralizáció ellentéte. Ez téves, mert ugyanannak a szervezetnek a részei, egymás kiegészítői.<sup>79</sup> A dekoncentrációt jellemzően a centralizáción belül, annak megjelenési formájaként értelmezi a szakirodalom.<sup>80</sup> Az egyes, a tanulmányban ismertetett elvek tehát nem egymást kizáróak, hanem egymás mellett alkalmazandóak. Igaz, egyes esetekben, így például válsághelyzetekben hagyományosan a decentralizációval szemben előtérbe kerülnek a központosítási lépések és az ahhoz kötődő közigazgatási reformok,<sup>81</sup> de a decentralizációs törekvések újból és újból „fellángolnak”, akár ha csak a legutóbbi, francia 2022-es decentralizációs törvényre (franciául „3DS törvény”<sup>82</sup>) gondolunk. A 3DS akronim, amelyben a három „D” a differenciálásra, a decentralizációra és a dekoncentrációra, míg az „S”

a *simplification*, azaz az egyszerűsítésre utal. A differenciálás lehetővé teszi a helyi közösségek számára, hogy szervezetét és tevékenységét szabadabban alakítsa ki a helyi sajátosságokhoz igazodva. A decentralizáció növeli a helyi közösségekre átruházott feladatokat és megerősíti a területi, helyi hatóságok hatáskörét, különösen a közlekedés, a lakhatás, az integráció és az ökológiai átmenet területén. A dekoncentráció keretében a „3DS törvény” megerősíti a területi államigazgatást. A prefektus nagyobb hatáskörrel fog rendelkezni a területi állami szervek felett. Az egyszerűsítés pedig a konkrét helyi ügyek, intézkedések folyamatát kívánja egyszerűbbé tenni.<sup>83</sup>

## VIII. Prológus: a technológia, mint szervezési elv (?)

Miután a számba vettük a modern közigazgatás legjelentősebb szervezési elveit, és – minden bizonnyal – kimutattuk azok időtállóságát és érvényesülését a modern közigazgatásban is, nem mehetünk el szó nélkül a közigazgatás technológiai vonatkozásai mellett.

Valószínűleg sem a nemzetközi, sem a hazai szakirodalom nem szentelt még elég figyelmet a technológiai fejlődés és a közigazgatás kapcsolatára, ennek analitikus áttekintésére, és természetesen itt és most erre mi sem vállalkozhatunk, de tömören megemlítjük.

Röviden a problematika: vajon mennyiben változtatta meg és alakította a közigazgatás kibontakozását az írásbeliség, a motorizáció, az írógép, az indigó, az informatika, az internet,

a digitalizáció, a robotika vagy éppen a mesterséges intelligencia megjelenése (feltalálása),<sup>84</sup> majd adaptálása, alkalmazása az állami igazgatásban. Lehet ugyan, hogy a technológiai fejlődés többnyire nem közvetlenül hatott közigazgatásra, hanem a társadalmon vagy a gazdaságon keresztül, de az impakt kimutatható és biztos, hogy nem újkeletű.<sup>85</sup>

A hatás tehát minden bizonnyal jelentős, mind a mai napig; sőt – talán – egyre erőteljesebb. A kérdés nyomatékosítása nem véletlen. A közigazgatási technológia, vagy megfordítva: vajon a technológia alkalmazása a közigazgatásban hasonlóan szükségszerű, mint a korábban tárgyalt bármely szervezési elv esetében? Ha igen, akkor szintén egy önállóan definiálható szervezési elvről beszélhetünk? Egyáltalán létezhet-e a modern közigazgatás modern technológia nélkül, és létezett-e valaha egyáltalán?

Attól tartunk, hogy ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása, tisztázása sokáig már nem várhat, ugyanis könnyen elképzelhető, hogy a (közeli?) jövő közigazgatásának lefontosabb karakterjegye éppen a technológia (és annak fejlettségi szintje) lesz.

1 Francis Fukuyama: Államépítés. Századvég, Budapest, 2005. 98. o.

2 Marton Géza: A római magánjog elemeinek tankönyve. Méliusz Könyvkereskedés, Debrecen, 1943. 58. o.

3 Bővebben: Guglielmo Ferrero: A hatalom. Kairosz, Budapest, 2001. 60-63. o.

4 vö. Arisztotelész: Politika. Gondolat Kiadó, Budapest, 1969. 278. o.

5 ld. Sári János: A hatalommegosztás. Osiris, Budapest 1995. 120. o.

6 Bővebben: Fábíán Adrián: A közigazgatás a

hatalommegosztás rendszerében. in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-a-hatalommegosztas-rendszerben> (2021).

7 Jean Bodin: Az államról. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987. 194. o.

8 Bővebben: Richard Bellamy: Politikai alkotmányosság. MCC Press, Budapest, 2022. 123-125. o.

9 Sári János: A hatalommegosztás. Osiris, Budapest, 1995. 58. o.

10 Gunnar Folke Schuppert: Verwaltungswissenschaft. Nomos, Baden-Baden, 2000, 82-83.

11 Petrétei József: Hatalommegosztás. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018). [28]-[41]

12 Bővebben: Fábíán Adrián: Közigazgatási bíráskodás Magyarországon – a hatékony jogvédelem érvényesülése szempontjából. In: Tilk Péter - Fekete Kristóf Benedek (szerk.): Az igazságszolgáltatással kapcsolatos egyes folyamatok alakulása az elmúlt években. PTE ÁJK, Pécs, 2020. 107-109. o.

13 vö. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. Hvgorac, Budapest, 2007.: Zeller Judit: Belga Királyság. 62. o.; Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Holland Királyság. 76. o.; Veress Emőd: Francia Köztársaság 98. o.; Zeller Judit: Német Szövetségi Köztársaság. 118. o.; Zeller Judit: Osztrák Köztársaság. 138. o.; Chronowski Nóra: Nagy-Britannia és Észak Írország Egyesült Királysága. 176. o.; Takács Tamara: Dán Királyság. 214. o.; Takács Tamara: Norvég Királyság. 230. o.; Takács Tamara: Svéd Királyság. 245. o.; Kovács Mónika: Finn Köztársaság. 258. o.; Chronowski Nóra: Észt Köztársaság. 274. o.; Chronowski Nóra: Litván Köztársaság. 304. o.; Drinóczi Tímea: Portugál Köztársaság. 327. o.; D. Tóth Balázs: Spanyolország. 348. o.; Drinóczi Tímea: Olasz Köztársaság. 367. o.; Kocsis Miklós: Görög Köztársaság. 388. o.; Chronowski Nóra: Lengyel Köztársaság. 446. o.; Drinóczi Tímea: Cseh Köztársaság. 464. o.; Kocsis Miklós: Szlovén Köztársaság. 498. o.; Zeller Judit: Horvát Köztársaság. 513. o.; Veress Emőd: Románia. 528. o.; Veress Emőd: Bolgár Köztársaság. 544-545. o.; Horváth Dóra: Albán Köztársaság. 662. o.; Drinóczi Tímea: Török Köztársaság. 644. o.; Továbbá: Rosencranz, Armin – Chapin, James – Wagner, Sharon – Brown, Barbara: American Government. Holt, Rinehart and Winston Publishers, New York –

Toronto – London – Sidney. 1982. 38-40. o.

14 Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: Bibó István összegyűjtött írásai 1. Kalligram, Budapest, 2016. 112.o.

15 Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 51. o.

16 Magyary: i.m. 77. o.

17 Magyary: i.m.50. o.

18 Tomcsányi Móricz: Magyarország közigazgatása. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 28. o.

19 Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

20 Vö. Szamel Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1957. 10. o.

21 Ráczy Attila: A közigazgatás törvényességének követelményei. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Szamel Lajos Tudományos emlékülés. A jövő közigazgatásáért Alapítvány, Pécs, 2000. 149. o.

22 Patyi András – Varga Zs. András: A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei. Dialóg Campus, Budapest, 2019. 22. o.

23 3311/2018. (X.16.) AB határozat

24 Magyary: i.m.127. o.

25 Józsa Zoltán: A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei. NKE, Budapest, 2018. 12. o.

26 [https://eta.bibl.u-szeged.hu/1732/1/jozsazoltan\\_kozigazgatasmintszervezet.pdf](https://eta.bibl.u-szeged.hu/1732/1/jozsazoltan_kozigazgatasmintszervezet.pdf)

27 Uo.

28 Vö. Gyurita Rita: Integrációs Folyamatok a területi államigazgatási szervezetben, a fővárosi és megyei kormányhivatalok. Közigazgatástudomány 2021. 2. szám. 63. o. <https://kozigazgatastudomany.hu/index.php/kozigtud/article/view/16/62>

29 Erről ld. részletesen uo.

30 Bürokrácia és bürokratizmus fogalmi különbségéről Ld. Fábrián Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016. 18-20. o.

31 Maw Weber: Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. I. kötet. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 228. o.

32 Schuppert, Gunnar Folke: Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden 2000. 66. o.

33 Weber: i.m. 225. o.

34 Vö. Marc Abeles: Az állam antropológiája. Századvég, Budapest, 1990. 96. oldaltól

35 Weber: i.m. I. 228. o.

36 Weber: i.m. 230-231. o.

37 Weber: i.m. 230. o.

38 Dele Olowu: Introduction – governance and public administration in the 21st century: a research and training prospectus. International Review of Administrative Sciences, 2002. 3. sz. 345. o.

39 Christopher Hood – Oliver James – Colin Scott: Regulation of government: Has it increased, is it increasing, should it be diminished? Public Administration Vol. 78. No. 2. 2000; Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. Közigazgatási Szemle, 2007. 2. sz. 5-7. o.

40 Stumpf István: A „szuperkapitalizmus” válsága, avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. Közigazgatási Szemle, 2008. 3-4. sz. 19-20. o.

41 Árva Zsuzsanna: Központosítás-összpontosítás-szétpontosság. In: Torgyik Judit (szerk): Válogott tanulmányok a társadalomtudományok köréből, Komárno, International Research Institute., 2017. 129-136. o.

42 Magyary: i.m. 103. o.

43 Herbert A. Simon – Donald W. Smithburg – Victor A. Thompson: Public Administration. Alfred A. Knopf, New York, 1962. 280. o.

44 Árva: i.m. 129-136. o.

45 A. Simon – W. Smithburg – A. Thompson: i.m. 490. o.

46 James Q. Wilson: Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It. Basic books, New York., 1989. 90-99. o.

47 Boros Anita – Darák Péter (szerk): Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. 31. o.

48 Torma András: Vitairat az európai közigazgatási térségről. Baltija Publishing, Riga, 2020. 143-144. o.

49 Barta Attila: A közigazgatás intézményrendszere és szervezési elvei. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk): Internetes Jogtudományi Enciklopédia. 2021. <http://ijote.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-intezmenyrendszere-es-szervezesi-elvei>. 5. o.

50 Józsa: i.m. 10. o.

51 Barta: i.m. 4. o.

52 Józsa: i.m. 10. o.

53 David A. Rochefort – Kevon P. Donnelly: American Health Care Policy: Beyond Reform. Paradigm Publishers, 2010. 223-246.o.

54 Barry Naughton: The Chinese Economy: Transitions and Growth. MIT Press, 2007. 329-348. o.

55 Samuels, J. Richard: 3.11: Disaster and Change in Japan. Cornell University Press, 2013. 515-522. o.

56 Pierre, Jon – Jacobsson, Bengt: Governing the

Embedded State: The Organizational Dimension of Governance. Oxford University Press, 2015. 106-128. o.

57 Robert D. Atkinson – K. Daniel Correa: Innovation Economics: The Race for Global Advantage. Yale University Press, 2012. 162-189. o.

58 Christopher Pollitt – Geert Bouckaert: Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford University Press, 2017. 334. o.

59 Ereky István: Közigazgatás és önkormányzat. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., Budapest, 1939. 191. o.

60 Magyary: i.m. 120. o.

61 Magyary: i.m. 103. o.

62 Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert: A közigazgatás szervezete és szervezeti joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 23-24. o.

63 Szabó Gábor: Szétpontosítás: Elméleti megközelítések és fejlődéstörténet. Magyar Közigazgatás, 1992. 8. sz. 468-469. o.

64 Lapsánszky – Patyi – Takács: i.m. 24. o.

65 Uo.

66 Szalai András (szerk.): A közigazgatás tudománya és gyakorlata. HVG-ORAC, Budapest, 2020. 236. o.

67 Magyary: i.m. 120. o.

68 Lapsánszky – Patyi – Takács: i.m. 24. o.

69 Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézménye. HVG-ORAC, Budapest, 2010. 169. o.

70 Lapsánszky – Patyi – Takács: i.m. 24. o.

71 Lapsánszky – Patyi – Takács: i.m. 26. o.

72 Lőrincz: i.m. 156. o. Ld. Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés: Kormány a fővárosi és vármegyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

73 Lapsánszky – Patyi – Takács: i.m. 26-27. o.

74 Magyary: i.m. 120. o.; A decentralizáció elvének megvalósulását sokan az önkormányzatok rendszerében látják. Erre hívja fel a figyelmet: Pálné Kovács Ilona: Jó kormányzás és decentralizáció. Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2014. 32., 45. o.

75 Balázs István (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. I. kötet. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2013. 41. o.

76 Lőrincz: i.m. 157. o.

77 Bartai: i.m.

78 Ld. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 18. §. Ld. részletesen a dekoncentráció és decentralizáció összehasonlítását. Szalai: i.m. 238-239. o.

79 Magyary: i.m. 112. o.

80 Szalai: i.m. 235. o.

81 Ld. Hoffman István – Balázs István: A közigazgatási jog – a változó tartalmú különleges jogrend idején. In: Gárdos-Orosz, Fruzsina; Lőrincz, Viktor Olivér (szerk.): Jogi diagnózisok II.: A Covid 19 világjárvány hatásai a jogrendszerre. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2022. 251-284. o.

82 Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

83 Ld. részletesen: Pollák Kitti: Franciaország közigazgatása, közigazgatási eljárásjoga. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2023. 29-30. o.

84 Cséfalvay Zoltán: A globalizációtól a technológia korszakáig. In: Mernyei Ákos – Orbán Balázs (szerk.): Magyarország 2020. MCC Press, Budapest, 2021. 150-159. o.

85 Ld. Magyary Zoltán: The Industrial State. Thomas Nelson and Sons, New York, 1938. 6-9. o.

**Prof. Dr. habil. Petrétei József PhD**  
egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Alkotmányjogi Tanszék

## Az igazságszolgáltatás alkotmányjogi meghatározásáról

### I. Bevezetés

Az igazságszolgáltatás meghatározása – alkotmányjogi szempontból – nem tűnik túlzottan egyszerűnek, mert e fogalmat nem pusztán általános vagy elvont formában kell definiálni, hanem mindig az adott alkotmány – jelent esetben az Alaptörvény – szabályozási rendszerében elhelyezve, azaz a rá vonatkozó alaptörvényi rendelkezések értelmezésének keretében szükséges elvégezni.<sup>1</sup> Az alkotmányok általában – garanciális szempontból – e tevékenység egyes, de kiemelkedő aspektusainak rögzítését követelik meg. Ezek közé tartoznak az igazságszolgáltatás alapelvei<sup>2</sup> – legalábbis a leglényegesebb szervezeti és eljárási alapelvek – továbbá a szervezeti struktúra lényeges elemei, mint a bíróságok szervezetrendszerét meghatározó elemek, valamint a bírák jogállása, különösen ítélezési függetlenségük garantálása, és végezetül a bíráskodásnak – mint állami alaptevékenységnek – a polgárokhoz való viszonya, vagyis a bírói út igénybevételének jelentősége,

a bíráskodással összefüggő alapvető jogok, elvek és tilalmak garantálása. Az alaptörvényi szabályozás következtében az igazságszolgáltatás lényeges részében alkotmányi szinten biztosított állami funkcióvá válik, amely kötelező előírás a törvényhozás általi szabályozás számára.

Az igazságszolgáltatás fogalmát meg lehet közelíteni *egyfelől* az állam egyik sajátos funkciójának ellátása, pontosabban az *államhatalom*, illetve ennek *gyakorlása aspektusából*, *másfelől* az *alapvető jogok* tényleges érvényesíthetőségének *garanciális feltételei szempontjából*.

### II. Az igazságszolgáltatás az államhatalom szempontjából<sup>3</sup>

Az alkotmányos államban az államhatalom<sup>4</sup> – a politikai uralom jogilag rendezett formájaként – csak az alkotmány által konstituált, racionalizált és szervezett hatalom lehet, vagyis az alkotmány alapozza meg, alakítja ki és korlátozza az államhatalmat, amelyet konkrétan nevesített szervek által gyakorolt feladat- és hatáskörök meghatározásával végez el, ami az igazságszolgáltatás fogalmának megállapításánál is az egyik alapvető szempontot jelenti.<sup>5</sup> Az alkotmányi szabályozás következtében az államhatalom legális – jogilag rendezett és szervezett – politikai hatalommá válik. Az alkotmány ezért az államhatalom gyakorlására állami szerveket, intézményeket hoz létre, amelyekhez a feladat- és hatáskörök szabályozásával definiált, tárgyát tekintve körülhatárolt hatalmi eszközöket utal. Ennek

következtében jelenik meg az államhatalom intézményesült formája, amely jogalkotási, kormányzati, végrehajtási, jogalkalmazási, illetve jog- és igazságszolgáltatási aktusokon keresztül realizálódik. Így valósul meg az államhatalom alapvető funkciója, az állami célok elérése és az állami feladatok teljesítése érdekében végzett rendező-szabályozó, kormányzó-irányító, végrehajtó-igazgató, jog- és igazságszolgáltató, döntéshozó és intézkedő, felügyelő és ellenőrző stb. tevékenység.<sup>6</sup> Ebből következően az államhatalom – alkotmányjogi megközelítésben – olyan jogilag szabályozott hatalom, amely – némi leegyszerűsítéssel – hatáskör formájában jelenik meg.<sup>7</sup> A hatáskör az a jogi kategória, amely megállapítja a hatáskör alanyának cselekvési módját,<sup>8</sup> ennek tartalmát, formáját és kontrolljának lehetőségét. A hatáskörgyakorlás a formális jog által szabályozott funkcionális-materiális hatások kiváltásának keretét és határait is kijelöli.<sup>9</sup>

Az Alaptörvény az államhatalom fogalmát nem határozza meg, de az egyes állami szervek, illetve feladat- és hatásköreik, rendeltetésük és funkcióik rögzítésével elvégzi az államhatalom mi-benlétének konkretizálását – amelyet „Az állam” című részében sorol fel és foglal össze –, meghatározva egyúttal az államhatalom terjedelmét és korlátait. Az Alaptörvény különböző – államhatalommal felruházott – szervet konstituál, amelynél az állam hagyományosan ellátandó tevékenységéből indul ki. A felvázolt tevékenységi területek az állam alapvető funkcióival egyeznek meg: a jogalkotással, a kormányzással, a végrehajtással-közigaz-

gatással, valamint a jog- és igazságszolgáltatással. Az államhatalom az alkotmányban tehát az állami szervek létében, feladat- és hatásköreik összességében válik láthatóvá.

Az Alaptörvényben szerepelnek olyan *alkotmányos alapelvek* is, amelyek az államhatalom gyakorlását átfogó módon határozzák meg. Ezek közül az elvek közül kettőt feltétlenül indokolt kiemelni: *egyrészt a hatalommegosztás, másrészt a jogállamiság* elvét.

### III. Az igazságszolgáltatás és a hatalommegosztás elve<sup>10</sup>

A *hatalommegosztás* elve nemcsak deklaratív kijelentés, hanem olyan alkotmányi normatív rendelkezés, amely alkotmányi alapelveként meghatározza magának az Alaptörvénynek a felépítését és az államhatalom gyakorlására, illetve az államszervezet kialakítására vonatkozó rendelkezéseit, másfelől a törvényhozás számára kötelezően betartandó alkotmányi rendelkezés az államszervezet és az egyes állami szervek hatásköreinek részletező kialakításánál. Az Alaptörvény szerint „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”<sup>11</sup> Ez a normatív rendelkezés közelebbről nem határozza meg, hogy ezen pontosan mit kell érteni: *egyfelől* milyen jellegű hatalomról van szó, *másfelől* a „megosztás” milyen módon kerül kialakításra. Az Alaptörvény államszervezeti normái, különösen az állami szervek feladat- és hatásköri szabályai azonban kibontják a *hatalom megosztásának tartalmát*. Az Alaptörvény a hatalom megosztásának



elvét az állam működésével hozza összefüggésbe, amely az egyes szervek konkrét feladat- és hatásköreiben kerül precíz rögzítésre. Az állam „működése” – mint tevékenységének kifejtése – elsősorban az államhatalom gyakorlását jelenti, mivel az állami feladatok ellátása döntő részben közhatalmi aktusok igénybevételével történik, vagyis az állam működésében az államhatalom a döntő, szervező tényező. A hatalom megosztásának elve így az állam működése során valósul meg, amely a konkrét tevékenység ellátásakor érvényesülő szempontnak minősül. Az államhatalom megosztásának tartalma<sup>12</sup> egyrészt az állami alapfunkcióknak a megosztása (szétválasztása), és ugyanezeknek különböző szervekhez való hozzárendelése, valamint az összeférhetetlenség (inkompatibilitás) alkalmazása azért, hogy megakadályozzák a különböző szervek tisztségeinek ugyanazzal a személlyel való betöltését. E megoldás a funkcionális, szervezeti-intézményi és személyi megosztást biztosítja. Másrészt az egyes funkciók és szervek fékezése a funkcionális, szervezeti és személyi jellegű kölcsönös hatásgyakorlások és függőségek meghatározása. Harmadrészt pedig a funkciók és szervek kiegyensúlyozása és kontrollja annak érdekében, hogy megakadályozzák valamely hatalom túlsúlyát és az ebből keletkező visszaéléseket. A hatalommegosztás funkciómegosztást, funkció-hozzárendelést, funkciókorlátozást és funkciókontrollt jelent, amelyet az Alaptörvény az egyes állami szervek feladat- és hatásköri szabályozásával alakít ki. A hatalom megosztása azonban funkcionálisan

megköveteli, hogy az egyes szervek egymástól függetlenek legyenek abban az értelemben, hogy funkcióik teljesítését más szervek aránytalan vagy túlzó módon ne akadályozhassák meg, mert különben ez az adott szerv felelős hatáskörgyakorlását sem teszi lehetővé. A funkcióknak ugyanakkor össze kell kapcsolódniuk, illeszkedniük kell egymáshoz, ami önműködően vezet a szervek együttműködéséhez vagy kölcsönös egymásra hatásához.<sup>13</sup> Lényegében a szervek különböző megoldásokkal történő összekapcsolása teremti meg a hatalmi fékek és egyensúlyok/ellensúlyok rendszerét, mivel a hatalmi visszaélések megelőzése a szervek hatásköri együttműködésének kényszerével és kölcsönös ellenőrzési mechanizmusainak rendszerével állítható elő. A „hatalom megosztásának elvéből” nem következik az, hogy az állam valamely funkcióját kizárólagosan csak egyetlen szerv gyakorolja, illetve, ha valamely állami alapfunkció gyakorlása adott szervhez van rendelve, nem kizárt, hogy ebben más állami szervek ne működhetnének közre.<sup>14</sup> Ez a hatalom mérséklésének, kontrolljának és fékezésének érdekében szükségesnek is mondható. Az viszont mindenképpen következik, hogy az állami alapfunkciókat ugyanaz a szerv nem gyakorolhatja, mert ez ellentmond a hatalommegosztás elvének: az állami funkciók egyetlen szervnél sem koncentrálnak. Mivel az „állam működése” az állami szervek tevékenységében nyilvánul meg, ezért az államszervezetet alkotó egyes közhatalommal rendelkező állami szervek – elsősorban az Alaptörvényben szabályozott alkotmányos

szervek – alapvető rendeltetését, lényeges funkcióit úgy kell kialakítani, hogy ez feleljen meg a hatalommegosztás elvének: e szervek feladat- és hatáskörénél egyfelől az elválasztás, másfelől az együttműködésük és kölcsönös fékezésük kerüljön rögzítésre. Ez feltételezi a három leglényegesebb állami alapfunkciónak – a törvényhozásnak, a végrehajtásnak és a bírászkodásnak – különböző állami szervekhez rendelését, vagyis megkülönböztetésüket és elválasztásukat. Az egyes szervek – mint e funkciók hordozói – e hármastagolás szerint elválasztottak egymástól. Az Alaptörvény ugyanakkor kifejezetten nem határozza meg az egyes államhatalmi ágakat, pusztán a „végrehajtó hatalmat” nevesíti, és jelöli meg a Kormányt, amely „a végrehajtó hatalom általános szerve”.<sup>15</sup> A „törvényhozó hatalom” ilyen formában nincs meghatározott szervhez rendelve, de az Országgyűlésnél – mint legfőbb népképviselői szervnél – a feladat- és hatáskörök felsorolásakor szerepel az alkotmányozó és az alkotmánymódosító, illetve a törvényhozó hatáskör.<sup>16</sup> A bíróságok esetében az Alaptörvény azt rögzíti, hogy „[a] bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el,”<sup>17</sup> de ezeket önálló államhatalmi ággként kifejezetten nem nevesíti. Ennek ellenére a magyar államszervezetben – az államhatalmi ágak klasszikus triászát figyelembe véve – az Országgyűlés törvényhozó hatalomként, a Kormány a végrehajtó hatalom általános – de nem kizárólagos – szerveként, a bíróságok pedig bírói igazságszolgáltató hatalomként jelölhetők. Azzal a rendelkezéssel, hogy a bíróságok igazság-

szolgáltatási tevékenységet látnak el, az Alaptörvény részben konkretizálja a hatalommegosztás alkotmányos alapelvét, önálló állami funkcióként határozva meg egyfelől az igazságszolgáltatást, másfelől az ezt ellátó szervet, a bíróságot. Következésképpen rögzíthető, hogy – a modern alkotmányos állam felépítésének megfelelően – az igazságszolgáltatás egyike az államhatalom három alapfunkciójának, amelyet a bíróságok, mint az állam sajátos szervei gyakorolnak. Az Alaptörvénynek ez az igazságszolgáltatásra vonatkozó idézett rendelkezése – a hatalommegosztás alkotmányi alapelvének megfelelően – garantálja az ún. harmadik hatalmi ág – vagyis a bírászkodás – sajátos önállóságát és függetlenségét az állami hatalommegosztás rendszerében, és egyúttal állami funkcióként alkotmányjogilag azonos helyzetbe hozza a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal. Miközben azonban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom – a parlamentáris kormányzati rendszer jellemzőinek megfelelően – sokféleképpen kapcsolódik össze egymással, az igazságszolgáltató hatalomnak e két hatalmi ágtól elválasztottan, ezektől függetlenül kell működnie.

#### IV. Az igazságszolgáltatás és a jogállam elve

Az államhatalom gyakorlásánál a hatalommegosztás elve mellett a *jogállam alkotmányos alapelvét* is figyelembe kell venni. Ennek megvalósulása ugyanis nem képzelhető el erős bírói hatalom nélkül, mivel a jogállamnak az igaz-

ságszolgáltatás állami funkciójában az egyik meghatározó értéktartalmú alapeleme valósul meg: ez a jogállami rend egyik tartóoszlopa, amelyik a társadalmi együttélés jogi békéjét biztosítja,<sup>18</sup> és a jogvédelmet, illetve a jogbiztonságot garantálja. A jogállam nem korlátozódhat pusztán arra, hogy a polgárok egymás közötti, illetve a polgár és az állam viszonyának szabályozása érdekében anyagi jogi előírások sokaságát megalkossa, hanem jelentős mértékben rákényszerül arra is, hogy e jogtételek effektív érvényesítéséről maga gondoskodjon.<sup>19</sup> A jognak a rend, a szabadság és az igazságosság mértékét nyújtó tényleges hatása és képessége végső fokon a működő és döntésképes jogérvényesítéstől függ. A jog ebben az értelemben mindig is a ténylegesen érvényesíthető jog, mert ez csak addig megbízható magatartásorientációs minta, ameddig a benne foglaltakat bizonyosan alkalmazzák és érvényre juttatják. Mivel a jogállamiság feltételezi a jogbiztonságot és ez az egyik értéktartalmú alapeleme, ezért a jog primátusának garantálására törekvő alkotmánynak szükségszerűen biztosítania kell a jogban foglaltak valóra váltását. A jogalkalmazás, és ezen belül az egyedi jogeseteket jelentő jogviták eldöntését biztosító jogszolgáltatás, illetve igazságszolgáltatás – a normaalkotáshoz és a végrehajtáshoz-igazgatáshoz hasonlóan – minden állam nélkülözhetetlen funkciója, mert megalapozza és garantálja a jogviták kötelező eldöntésével a békés társadalmi együttélés fenntartását, és így járul hozzá az állam által meghatározott jogi békéhez.<sup>20</sup> Az állam egyik legfontosabb

feladata ugyanis polgárai biztonságának garantálása. A polgárnak a privát erőszakkal szembeni védelme a modern állam biztonságot garantáló célja, illetve rendeltetése.<sup>21</sup> Csak ha az állam a legális és legitim fizikai erőszak monopóliumát a privát erőszakkal, az erőszakos cselekményekkel szemben hatékonyan képes alkalmazni, akkor tudja a feladatát megfelelően ellátni, vagyis a jogi békét és a jogbiztonságot garantálni. Az állam erőszak-monopóliuma a magánszemélyek erőszaktilalmát követeli meg, és mindkettő a modern jogállam alapvető és nélkülözhetetlen lényegéhez tartozik.<sup>22</sup> Ezért a jogállam központi törekvése, hogy a magánszemélyek közötti jogi igényeknek az önhatalmú és erőszakos érvényesítést megakadályozza, és az érintetteket olyan megoldások felé terelje, amelyek lehetővé teszik, hogy a vitáikat szabályozott eljárásban, erőszakmentesen, kötelező döntéseket elérve rendezhessék. Az állam erőszak-monopóliuma tehát arra szolgál, hogy megakadályozza a privát erőszak alkalmazását és az azzal való fenyegetést, hogy megvédje a kölcsönös visszaélésektől a polgárok jogos érdekeit, és ezzel létrehozza a társadalmi együttélés biztonságát. Az állami erőszak-monopólium, az önbíráskodás alapvető tilalma és a polgár elvi békekötelessége így szükségszerűen feltételezik az állam jogállami kötelességét, hogy megfelelő jogi intézményeket, szervezeti struktúrákat és eljárásjogi eszközöket bocsásson rendelkezésre az anyagi jog praktikus implementációja érdekében.<sup>23</sup> A működőképes jogszolgáltatás megőrzése ugyanis az állam legsajátosabb érdekében áll, ha

nem akarja kockáztatni a polgárok jogi engedelmességét, a társadalmi együttélés békés rendjének akceptálását, és ezzel végül is saját magának – mint a békét biztosító hatalomnak – az autoritását.<sup>24</sup> Bár nem minden jogvita igényli a bíróság általi eldöntést, nem minden esetben van szükség a bíróság általi igazságszolgáltatásra, mert meghatározott esetekben elegendő az olyan jogszolgáltatás, amely a jogi konfliktus megoldását bírói közreműködés nélkül is megnyugtató módon rendezni képes, de a jogállam elvéből végső fokon a jognak a bíróság általi érvényesíthetősége következik. A jogvitáknak ugyanis csak a pártatlan fórum általi, a jogszabályokban megállapított mércék szerinti kötelező eldöntése tartja meg az állam békés egységét, amelynek létrehozása, fenntartása és megóvása minden állami cél közül az egyik leglemibbet alkotja. Az állami erőszak-monopólium, a polgárok békés együttélésre vonatkozó kötelezettsége és a bírói jogvédelem elválaszthatatlan összefüggésben állnak és feltételezik egymást. Ezért a bíraskodás nélkülözhetetlen állami tevékenység a jogrend és a belső biztonság megóvása szempontjából, ez az állam lehetősége és képessége a jogvédelem garantálására, így a békés emberi együttélés számára kényszerítő feltétel.<sup>25</sup> A jogszabályok betartását és betartatását végső fokon csak a független, semleges bíróságok léte képes megteremteni. A modern jogállamban alkotmányjogi alapelv, hogy az állam a bíraskodásra olyan szerveket hozzon létre, amelyek az államhatalom egyik megnyilvánulását jelentő bíraskodást gyakorolják. Ezek nem lehetnek azo-

nosak a végrehajtó hatalmat gyakorló szervekkel.<sup>26</sup>

## V. Az igazságszolgáltatás és az alapvető jogok

Az Alaptörvény *alapvető jogokat* szabályozó része szintén tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek az igazságszolgáltatást – mint állami tevékenységet – feltétlenül szükségessé teszik, így e jogok egy része szisztematikus összefüggésben áll a bírósági jogvédelem követelményével. E rendelkezések közül az első az, amely az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelmét az állam elsőrendű kötelezettségeként határozza meg.<sup>27</sup> Mivel az alapjogvédelem egyik – mégpedig kiemelkedő jelentőségű – eszköze és formája a bíróságok általi igazságszolgáltatás, ezért e rendelkezés feltételezi, és egyúttal megköveteli az erre rendelt szerv, továbbá a védelem tényleges érvényesítését lehetővé tevő eljárási feltételek létrehozását. Ez nem azt jelenti, hogy a bíróságokon kívül más szerv nem lát(hat) el alapjogvédelmet, de e megoldások közül a bírói jogvédelem az, amely sajátosságából adódóan a legfontosabbnak, mellözhetetlen garanciának minősül, mivel független, semleges és pártatlan védelmet tesz lehetővé.

Az Alaptörvény a bűncselekmények elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személy esetében szintén garanciális jelleggel írja elő a lehető legrövidebb időn belüli bíróság elé állítást,<sup>28</sup> amely ismét e szerv létét és működését igényli. Már csak azért is, mert ebből az

alapjogból kifolyólag e rendelkezés a bíróság kötelezettségét is megállapítja: köteles az elé állított személyt meghallgatni, és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönteni.<sup>29</sup>

További alapjogi rendelkezések is vannak, amelyek érvényesülése érdekében biztosítani kell a bíróság létét és működését, mert az egyén jogvédelme önmagában is erős és független bíráskodást követel meg. Ilyennek tekinthető az a garanciális szabály, amely a bírósághoz fordulást, a bírói jogvédelemhez való jogot,<sup>30</sup> továbbá a tisztességes eljáráshoz való jogot biztosítja,<sup>31</sup> illetve a jogorvoslathoz való jogot garantálja,<sup>32</sup> de az ártatlanság vélelmének alaptörvényi rendelkezése is.<sup>33</sup> Ennek következtében a bírósági szervezet rendszere, a bíró jogállása, és bírósági eljárás kialakítása a jogállam tényleges megvalósulásának lényeges elemei, mivel az alapvető jogok érvényesíthetőségét teszik lehetővé, illetve biztosítják.

## VI. Az igazságszolgáltatás fogalmáról

A fentiek alapján előljáróban megállapítható, hogy a bíróság által végzett igazságszolgáltatás – fő vonását tekintve – *állami tevékenység, az államhatalom sajátos gyakorlása, amely a társadalmi konfliktusok, feszültségek és ellentétek meg-, illetve feloldására irányuló jogi szabályozást érvényesíti, mégpedig olyan módon, ahogy ezt az adott állam alkotmányos berendezkedésében*

kialakították. Ennek az állami szervnek tehát a társadalmi együttélés jogi rendjének fenntartása érdekében kell funkcionálnia. A bíróság az alapvető rendeltetését mindig az adott korszak viszonyrendszerébe ágyazottan látja el. Természetesen ezt a viszonyrendszert a döntéseivel maga is alakítja, de ennek során a tevékenysége *kettős értelemben is joghöz kötött: egyfelől* lényegi feladata a jogi szabályozásnak az egyedi esetekben való érvényre juttatása, *másfelől* ennek aszerint tehet eleget, ahogy ezt maga a jogi szabályozás lehetővé teszi a számára. Ezért a bíróságokra vonatkozó jogi szabályozás kiemelt figyelmet érdemel és értékelése egyúttal a bíróságok tevékenységének mércéjeként is értendő. Fontos kérdés tehát, hogy az Alaptörvény pontosan milyen szabályozást állapít meg erre az állami tevékenységre, mint az államhatalom gyakorlásának egyik formájára. Ezek bizonyos alapelvek rögzítését és tényleges érvényesülését jelentik, amelyek nélkül nincs demokratikus jogállami igazságszolgáltatás.<sup>34</sup>

Mivel az igazságszolgáltatás állami alaptevékenység, ezért a meghatározásánál a kiindulópontot az Alaptörvénynek kell jelentenie. Az Alaptörvény e fogalmat azonban nem határozza meg, és ezt más jogszabály sem végzi el, hanem mintegy adottnak veszik. Ez persze nem jelenti azt, hogy az alkotmány ne tartalmazna az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseket. Ezek közül az első az a már idézett mondat, ami szerint „[a] bíróságok igazságszolgáltató tevékenységet látnak el.”<sup>35</sup> Ez a rendelkezés az egyik lényeges és nélkülözhetetlen állami funkciót meghatározó

előírás, amely az igazságszolgáltatást a bíróságokhoz rendeli hozzá. Mivel az igazságszolgáltatási tevékenységet a bíróságok látják el, ezért szükséges a *bíróság fogalmát* is meghatározni.

A *bíróság* – sajátos szervezeti-technikai intézményként – olyan állami szerv,<sup>36</sup> amely többek között *bírói tisztségekből áll.*<sup>37</sup> E tisztség betöltői *bíróként* a bíróság nevében, az igazságszolgáltatási feladatok teljesítése érdekében tevékenykednek. A *bíró* tehát az *igazságszolgáltatásra kinevezett tisztségviselő*, aki az eljárás lefolytatásakor és ügydöntő határozatainak meghozatalakor a bíróság, mint közhatalmi szerv feladatát teljesíti. „Döntése, bár személyes szakmai felelősséggel meghozott, de közhatalmi jellegű aktus.”<sup>38</sup> Tevékenységét vagy kollegiális (testületi) szervként – több bíróból álló tanácsban<sup>39</sup> – végzi, vagy egyesbíróként jár el.<sup>40</sup> A bíróságok a bírák összességét megtestesítő bírói szervezetként sajátos állami szervek rendszerét – a bírósági szervezet – alkotják,<sup>41</sup> és szervezetileg a „harmadik hatalmi ágak” minősülnek (igazságszolgáltatás szervezeti értelemben),<sup>42</sup> mert a bírói-ítélkezési hatalom hordozói. Az *állami bíróságok* a magyar Alaptörvény hatalommegosztási rendszerében tehát azok a szervezeti egységek, amelyeket *egyedül* illet meg az igazságszolgáltatás gyakorlása, vagyis az igazságszolgáltatás feladatának ellátása van hozzájuk rendelve.<sup>43</sup> Negatív megfogalmazásban e rendelkezés azt is jelenti, hogy más szerv igazságszolgáltató tevékenységet nem lát el, vagyis ez az előírás a bíróság igazságszolgáltatási monopóliumát rögzíti. Az Alaptörvény szerint „[t]örvény egyes jogviták-

ban más szervek eljárását is lehetővé teheti”,<sup>44</sup> de ez nem minősülhet igazságszolgáltatásnak, mert egyfelől akkor ennek monopóliumát kérdőjelezné meg, másfelől magának a bíróságoknak a speciális tevékenységét – nevezetesen az igazságszolgáltatást – tenné feleslegessé. Ezen az alaptörvényi rendelkezésen a törvényi szabályozás sem tud változtatni, mert az igazságszolgáltatás szervezetét és eljárását csak e harmadik hatalmi ágon belül szabályozhatja, de ezt a többi hatalmi ág és más állami szervek között nem oszthatja meg. Az alaptörvényi rendelkezést azonban – miszerint a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el – nem lehet úgy értelmezni, hogy a bíróságok kizárólag csak ezt a tevékenységet gyakorolhatják, más feladatot viszont nem végezhetnek. Az természetesen nyilvánvaló, hogy a bíróságok fő funkciója az igazságszolgáltatás, és ehhez meghatározott ügyek tartoznak. Az Alaptörvény ezért az előbb vázolt *igazságszolgáltatás fogalmát* – mint a bíróságok általi döntéshozatalt – olyan módon *konkretizálja*, hogy megállapítja azoknak az ügyeknek a körét, amelyekben a döntés meghozatalára a bíróságok jogosultak, vagyis meghatározza az ún. bírói utat. Az igazságszolgáltatás tradicionális lényegi területe a büntető és a polgári bíráskodás, amit az alkotmányi rendelkezések is tükröznek. Eszerint „[a] rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában, a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötele-

zettsége elmulasztásának megállapításáról és törvényben meghatározott egyéb ügyben.”<sup>45</sup> E konkretizálás nem tekinthető teljes körűnek és lezártnak, mivel az Alaptörvény lehetőséget ad arra, hogy „törvényben meghatározott egyéb ügyben” szintén a bíróságok hozhassanak döntést. Az alaptörvényi szabályozásból azonban az is következik, hogy a törvényhozás az igazságszolgáltatásra kijelölt ügyeket a bíróságokon kívüli más szervhez nem utalhatja, vagyis a bírói út alkotmányi meghatározásának ez is a lényege. Megjegyzendő azonban, hogy az alaptörvényi rendelkezés meglehetősen széles mozgásteret hagy a törvényhozónak, hogy az igazságszolgáltatás körét módosítsa, bővítse vagy szűkítse, ami azért is helyeselhető, mert a bírói út meghatározása szervezeti és hatásköri kérdéseket is érint. Ennek során azonban feltétlenül tekintettel kell lennie az alaptörvényi garanciális rendelkezésekre.

Ha az Alaptörvény az igazságszolgáltatást állami tevékenységként a bíróságok – azon belül a bírák – számára tartja fenn, vagyis náluk monopolizálja, mert minden más állami szervet kizár az igazságszolgáltatás állami funkciójából, akkor az igazságszolgáltatás formális és materiális fogalmát is feltételezi.<sup>46</sup> Ezek meghatározása azért is szükséges, hogy az igazságszolgáltatást a lehető legegzaktabb módon definiálni lehessen, és különösen a törvényhozó és a végrehajtó hatalom eltérő állami funkcióitól el lehessen határolni.<sup>47</sup> A három hatalmi ág ugyanis nem izoláltan áll egymás mellett, hanem hatást gyakorolnak egymásra, részben együtt, részben egymással szemben tevékeny-

kednek, és bizonyos értelemben függenek is egymástól. A törvényhozás az alaptörvényi keretek között a bírónak a törvényben rögzített döntési mércéket szolgáltatja, szabályozza továbbá a bírák státuszát, a bíróságok szervezetét és eljárását, a költségvetéssel biztosítja az eszközöket az igazságszolgáltatási apparátus működése számára. A végrehajtó hatalom rendeletek formájában szintén a bírákra kötelező normákat alkot,<sup>48</sup> de semmiképpen sem végez igazságszolgáltatást, még „kvázi igazságszolgáltatást” sem, legfeljebb jogalkalmazást vagy jogszolgáltatást, illetve bizonyos esetekben közreműködhet az igazságszolgáltatásban, de azt semmiképpen sem helyettesítheti.

## VII. Az igazságszolgáltatás formális értelemben

Az ismertetett alaptörvényi rendelkezésekből kiindulva az igazságszolgáltatás formális fogalma a következőképpen határozható meg: az igazságszolgáltatás *önálló, az Alaptörvényben nevesített állami funkció, amelyet kizárólag a bíróság, illetve a bíró gyakorolhat, vagyis e feladatellátás sajátos szervtípushoz kötött. A bíró – mint speciális tisztséget betöltő személy – által végezhető igazságszolgáltatás a számára fenntartott és ezáltal „monopolizált” tevékenységet jelent,*<sup>49</sup> vagyis másként megfogalmazva, az igazságszolgáltatási tevékenységgel csak a bírák lehetnek megbízva. Ez azt eredményezi, hogy ha adott tevékenységet igazságszolgáltatásként határoznak meg, akkor ezt bírón kívül más tisztségviselő – főszabály szerint

- nem gyakorolhatja.<sup>50</sup> Ebből viszont nem következik az, hogy minden, amit a bíró tesz, az igazságszolgáltatás volna. A bírót korlátozott terjedelemben nem igazságszolgáltatási feladatokkal is megbízhatják,<sup>51</sup> de ez csak korlátozott módon lehetséges: nem vezethet ahhoz, hogy a bírák és a bíróságok az igazságszolgáltatás elsődleges funkcióját már ne tudják teljes mértékben, jó színvonalon és megfelelő időben teljesíteni.<sup>52</sup>

Az alkotmányi szabályozás következtében a bírói tisztséghez az Alaptörvény által konstituált *államhatalom kapcsolódik*, vagyis a bírói hatalom. A bíró az igazságszolgáltatással olyan hatáskört lát el, amely az államhatalom gyakorlását jelenti: kötelező jellegű döntéseket hoz, a mindenkire kötelező jogszabályokat alkalmazza. Következésképpen az igazságszolgáltatás a bírói hatalom gyakorlását jelenti, ezért az alaptörvény szabályozásból adódóan az igazságszolgáltatás a bírói hatalom gyakorlásával egyezik meg, ami - a hatalommegosztásnak az alkotmány által intézményesített rendszerében - önálló hatalmi ágnek minősül, és funkciója - az igazságszolgáltatás - elvi jellegét tekintve így különbözik a többi hatalmi ágtól,<sup>53</sup> vagyis ezektől eltérő és elválasztott tevékenységet ölel fel. A *bírói hatalom* - mint a jogviták közhatalmi erővel történő kötelező erejű eldöntése<sup>54</sup> - az *ítélkezésben ölt testet*. Az igazságszolgáltatás ugyanis csak akkor képes eleget tenni feladatának, ha kötelező erővel döntheti el az egyének közti vitát.<sup>55</sup> Az igazságszolgáltató hatalomnak a bíróhoz való kizárólagos hozzárendeléséből egyúttal az következik,

hogy a jogállását a funkciójával adekvát módon kell szabályozni.<sup>56</sup>

Az alaptörvényi rendelkezés alapján adott formális (szervezeti) fogalom-meghatározás azonban - miszerint a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, illetve az igazságszolgáltatás a bíróságok által végzett tevékenység - nem kielégítő, mert jöllehet ez igaz, de az igazságszolgáltatás pontos meghatározáshoz nem elégséges, mivel magáról e tevékenység tartalmáról, illetve jellegéről valójában még semmit sem mond. Az igazságszolgáltatás materiális értelemben vett meghatározása azért sem mellőzhető, mert a bíróságok nem kizárólag igazságszolgáltatási feladatokat látnak el, hanem - ahogyan erről már volt szó - más jellegű feladatokat is, más szervek viszont igazságszolgáltatást nem gyakorolhatnak, de végeznek az igazságszolgáltatáshoz hasonló, jogot alkalmazó, jogvitát eldöntő tevékenységet, amelyet *jogszolgáltatásként* lehet jelölni.

## VIII. Az igazságszolgáltatás materiális értelemben

Az igazságszolgáltatás a bíró által gyakorolt államhatalom, amely az erre rendelt szervezet - a bíróság - útján a vitássá tett vagy megsértett jogról - törvényben szabályozott eljárás során - kötelező erővel dönt.<sup>57</sup> A *bírói hatalom általános vonása* tehát a *jogalkalmazás, különös sajátossága az egyedi jogvita eldöntése*,<sup>58</sup> vagyis állami speciális jogalkalmazó alaptevékenység - ellátása.<sup>59</sup> a konkrét tényállás jogi megítélése és ezzel döntés a jogalanyok (vitatott) jo-



gosultságairól és kötelezettségeiről. Az igazságszolgáltatás materiális értelemben azonban nem merül ki a viták eldöntésében, hanem a jogvédelmet és a jogi kontrollt is szolgálja.

A *jogalkalmazás* – a bírói hatalom általános vonásaként is – a jog valóra váltásának közvetlen formája: az erre feljogosított állami szerveknek az általános és elvont módon megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatását, érvényesítését, a konkrét egyedi ügynek a jogi normák alapján történő eldöntését jelenti. A jogszabály ugyanis többnyire absztrakt módon keretszabályozást nyújt, a jogszabályt alkalmazó feladata a jogszabály egyéniesítése.<sup>60</sup> „A jogszabályok előírásainak megfelelő magatartás kikényszerítése az állami jogalkalmazói tevékenység során valósítható meg. A konkrét jogsértéseket megállapító, illetőleg a jogvitákat eldöntő állami jogalkalmazás hatalmi jellegű tevékenység, mivel a jogszerűség helyreállításáról, a jogvédelemről, a joghátrány kiegyenlítéséről a közhatalom erejével intézkedik.”<sup>61</sup> A *jogalkalmazás speciális formája a jogvédelmi jellegű jogalkalmazás*, vagy másképpen *jogszolgáltatás*, amely egyedi jogvitás ügyek eldöntését, a jogsértésekkel – vagyis a jogrenddel általában vagy a jog valamely konkrét előírásával való ellentétes magatartással – szembeni jogvédelem megadását, a jogszerű állapot lehetőség szerinti helyreállítását, a jogsértések orvoslását és az általuk okozott joghátrányok arányos kiegyenlítését jelenti. A jogalkalmazás tehát a jogszabályok alapján hozott sajátos állami döntés, amely a konkrét ügy jogilag releváns tényei-

nek a megállapítására, a tényállás jogi minősítésére és a jogkövetkezmények meghatározására terjed ki.<sup>62</sup> A jogvédelmi jellegű jogalkalmazást, jogszolgáltatást – a bíróságok mellett – más állami szervek is végezhetnek,<sup>63</sup> de e feladat ellátásában – a jogállamiság és a hatalmi ágak elválasztásának elvére tekintettel – kiemelkedő szerepe és jelentősége a bíróságoknak van.

Az igazságszolgáltatás és a jogszolgáltatás között így funkcionális értelemben nincs különbség, mert a jogszolgáltatás – akár az igazságszolgáltatás – a jogalkalmazás egyik formájaként a jog érvényesítését, jogviták eldöntését jelenti: mint tevékenység az egyedi jogviták vagy jogsértések jogi normák figyelembevételével történő eldöntése/elbírálása, amelyet az erre feljogosított (a közhatalom ilyen értelmű gyakorlására hatáskörrel rendelkező) szerv végezhet. Az e szervek által végzett tevékenység azonban nem igazságszolgáltatásként, hanem jogszolgáltató hatósági tevékenységként jelölhető. A hatóság ebben az értelemben a kifelé ható, kötelező erővel rendelkező jogalkalmazási döntést hozó szervet jelöli, és tágabb fogalom, mint az államigazgatási hatósági tevékenység, mert ide sorolható a (nem ítélező) bírósági, az ügyészségi, a közjegyzői hatósági tevékenység is. A jogszolgáltatás fogalma alatt összefoglalt feladatok azokat a tevékenységeket ölelik fel, amelyek következképpen a (materiális értelemben felfogott) igazságszolgáltatással szoros összefüggésben állnak, de mégsem a bírák általi igazságszolgáltatást jelentik. Az igazságszolgáltatás jogállami fogalmának pontos körvonalazá-

sa érdekében a bíróságok ítélkező tevékenysége – mint igazságszolgáltatás – nem vonható a hatóság gyűjtőfogalma alá, mert különben a bírói hatalom – mint önálló hatalmi ág – sajátossága tűnne el. Ezért az igazságszolgáltatás fogalmát a jogszolgáltatásnak arra a speciális esetére kell fenntartani, amely kizárólag a bíróságok ítélkező tevékenységét öleli fel.

Az *igazságszolgáltatásnak* – speciális jogszolgáltatásként – ugyanis vannak olyan jellemzői, amelyek *e tevékenység sajátosságát* adják, és ezek elhatároló ismérveket jelentenek más állami jogszolgáltató tevékenységtől.<sup>64</sup> Az *egyik* ilyen, hogy a bíróság *kizárólag indítvány alapján járhat el*, saját kezdeményezésre, hivatalból viszont nem, vagyis ebben az értelemben passzívnak tekinthető. A hatósági jogalkalmazás az igazságszolgáltatástól annyiban tér el, hogy itt az eljárás a hatóság kezdeményezésére is indulhat.<sup>65</sup> A *másik* lényegi ismérv, hogy az igazságszolgáltatás során hozott döntéseket *kizárólag bíróság vizsgálhatja felül*, más állami szerv erre nem jogosult,<sup>66</sup> és e döntéseknek általában mindenkiel szemben *végző kötelező erejük* van. A bírói tevékenység *harmadik* lényegi jellemzője az, hogy a tényállás jogi megítélését a hatályos, tárgyi jog alkalmazásával *nem érintett harmadik szeroként* gyakorolja.<sup>67</sup> Az igazságszolgáltatás mindig semleges, ami azt jelenti, hogy bírói tevékenységet csak olyan személy gyakorolhat, aki az ügyben nem érintett, mert senki sem lehet saját ügyének bírója.<sup>68</sup> Ez a semlegesség előfeltétele az igazságszolgáltatás objektivitásának, és minden bírói tevékenység lényeges ismérve. Nemcsak a minden-

kor ítélkező bírónak kell azonban semlegesnek lennie, hanem a bíróságnak is: annak az állami intézménynek, amelyik az igazságszolgáltatás állami feladatával van megbízva. A közigazgatási jogalkalmazó szerv viszont gyakran közvetlenül érdekelt az ügyben, és egyben annak eldöntője is. *Végül* az igazságszolgáltatás speciális jogalkalmazási jellegét alapvetően nemcsak az adja, hogy az ezt gyakorló bírói-ítélkezési hatalom a vitatott vagy megsértett jogra vonatkozóan különleges eljárásban hozza meg azt a döntését, amely az érintettekre nézve kötelező erejű és végrehajtható. *Lényeges ismérve* az is, hogy ez az egyedi döntés a többi államhatalmi ágtól *szervezetileg függetlenül* születik meg, vagyis ezek nem befolyásolhatják a döntés önállósult jellegét,<sup>69</sup> továbbá a bírói döntés meghozatalakor meghatározott *speciális alkotmányi alapelveknek* – mint a bírói függetlenségnek és a bírói jogvédelemhez való jognak – kell érvényesülniük, mert ezek nélkül önálló bírói hatalmi ágról sem lehetne beszélni. Az igazságszolgáltatás esetében megkövetelt tehát a külső – más szervek és intézmények irányában fennálló – és a belső – a bírósági szervezeten belüli – ítélkezési függetlenség, továbbá a pártatlanság és az elfogulatlanság.<sup>70</sup> A bírói függetlenség „nem egyszerűen alapelv, hanem az igazságszolgáltató tevékenység lényegi eleme: függetlenség nélkül a bíróság nem bíróság.”<sup>71</sup> A *bírói függetlenség* lényegét az adja, hogy ez az elv, pontosabban ennek tényleges megvalósulása a *bírói hatalom pártatlan gyakorlásának biztosítéka*. Ennek alapján az ítélkező bíró minden illetéktelen befolyástól mentesen

hozza meg döntéseit, mégpedig – a törvényeknek való alárendeltség követelményének megfelelően – az érvényes és hatályos jogszabályok alapján, más szóval a jogszabályokban rögzített jogalkotói akarat konkrét esetben történő érvényesülését az igazságszolgáltatásnak is biztosítania kell. A bírói függetlenség elsősorban *szakmai függetlenséget* jelent, ami szerint a bírák „ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak”,<sup>72</sup> vagyis az ítélkező bíró nincs senki utasításához kötve, saját meggyőződése alapján maga dönt legjobb tudásának és lelkiismeretének megfelelően. A hatóság általában hivatali hierarchiában működik, így a jogszolgáltatás során a hivatali felettes törvényes utasításainak szintén eleget kell tenni.<sup>73</sup> A bíró szakmai függetlenségének biztosítására szolgál a személyi függetlenségnek az a része, amelyik a státuszjogi kérdéseket érinti, és alapvetően a kinevezéssel, illetve elmozdíthatatlansággal függ össze: azt kell megakadályoznia, hogy a bírót döntései miatt személyes jogi helyzetében hátrány ne érje.

A bíróság függetlensége az ítélkezés függetlenségét tekintve abban rejlik, hogy a bíróságok a törvényeket és más jogszabályokat is önállóan értelmezik, vagyis a jogszabályok alkalmazásakor a jogot saját értelmezésük szerint állapítják meg.<sup>74</sup> A bíró tevékenysége ugyanis – ahogy az állam egyéb jogalkalmazó szervének tevékenysége sem – merül ki a tényállás vizsgálatában, ennek jogszabály alá rendelésében és a tényállásra való alkalmazásában. Mivel az eset eldöntésére irányadó normák gyakran többjelentésűek vagy homályosak, a bírónak ezeket az alkalmazásuk előtt ér-

telmeznie kell, vagyis ki kell derítenie a tartalmukat, jelentésüket és határaikat. Ha a szó szerinti jelentés a jogszabály értelmével és céljával nincs összhangban, akkor a bírónak a szó szerinti jelentést korigálnia kell, amelyre az Alaptörvény külön szabályokat állapít meg,<sup>75</sup> és amely kiterjesztő vagy megszorító interpretációhoz vezethet. A bíróságok önálló jogértelmezése része a bírói függetlenségnek, amelynek során – ha az alkotmányos keretek között marad – természetes, hogy a jogszabályok tartalma az esetekhez igazodóan szűkítő vagy bővülő értelmezést kap.<sup>76</sup>

A fentiek következtében az *igazságszolgáltatás kizárólag a bíróságok által végzett* – a bírói-ítélkezési hatalom megnyilvánulását jelentő – *speciális, jogvédelmi jellegű jogalkalmazást*, jogszolgáltatást jelöli. *Funkciója* alapvetően – a jogsértések ellenében – a jog épségének az egyedi jogvita eldöntésén keresztüli megőrzése, valamint ennek során a jog konkretizálása és továbbfejlesztése.<sup>77</sup> A bírói-ítélkezési hatalom e funkcióját hatásköri szempontból – ahogy erről korábban már volt szó – az egyedi jogvita eldöntésében megnyilvánuló ítélkezés monopóliuma fejezi ki.<sup>78</sup> A bírói-ítélkezési hatalomnak csak egyetlen korlátja lehet: a törvénynek, a jogszabályoknak való alárendeltség,<sup>79</sup> amely egyrészt azt jelenti, hogy a bírói-ítélkezési hatalom a törvényen – jogszabályokon – kívül senkinek és semminek nincs és nem is lehet alárendelve, másrészt azt, hogy a jogszabályoknak viszont a bírói-ítélkezési hatalom abszolút módon alá van rendelve. A jogszabályoknak való alárendeltség a bírói-ítélkezési hatalom egyetlen igazi és szükséges

korlátja, de ez az abszolút és elégséges korlátja is.<sup>80</sup> A bírói-ítélkezési hatalom kapcsolatban áll más hatalmi ágakkal, specifikumai nem jelentenek alkotmányos izoláltságot, de a más hatalmi ág szervezetétől való függés kizárt;<sup>81</sup> a törvényhozó és végrehajtó hatalomhoz alapvetően csak az általuk megalkotott jogszabályokon<sup>82</sup> keresztül kötődik. A bírói hatalom következképpen *nem korlátlan hatalom*: korlátaikat a törvények és a jogszabályok jelentik, amelyeket a jogalkotónak az alkotmányos keretek között, az Alaptörvénynek megfelelően kell megalkotnia.<sup>83</sup> A bíró joghoz kötöttsége,<sup>84</sup> a jogszabályoknak való alárendeltsége minden jogi normára kiterjed, nemcsak a formális – az Országgyűlés által ilyenként megalkotott – törvényekre. E rendelkezés azonban értelemszerűen csak az érvényes normákra korlátozódik. Valamely norma érvényessége a formai és tartalmi alkotmányosságától függ, következésképpen a bíró jogosult és köteles arra, hogy minden, a döntése szempontjából jelentős jogi normát az alkalmazás előtt az érvényességi szempontokra tekintettel megvizsgáljon, és negatív eredmény esetén, amennyiben szerinte alaptörvény-ellenes jogszabályt kellene alkalmaznia, az Alkotmánybíróságnál normakontrollt kezdeményezzen. Ezt a lehetőséget az Alaptörvény kifejezetten biztosítja a számára,<sup>85</sup> így jelentős jogosultságot teremt a bírónak.<sup>86</sup> A bírák „törvénynek való alárendeltsége” tehát ebben az értelemben korlátozott és részben ellensúlyozott.<sup>87</sup>

Az igazságszolgáltatás tartalmi elemeit a bíróságról szóló és más – különösen az eljárásjogi – törvények

rendelkezései határozzák meg.<sup>88</sup> Az igazságszolgáltatás meghatározásához ezért nem elegendő a funkciót gyakorló személy bírói minősége, mert nem minden bírói tevékenység igazságszolgáltatás.<sup>89</sup> Döntő szerepe van annak az alkalmazott eljárási rendnek és módnak, különösen az eljárás során megvalósuló alapelveknek, amely szerint a bírónak ezt az állami feladatot el kell látnia. Ennek következtében ugyanannak az esetnek a bíró általi eldöntése más jellegű és minőségű, mint a hatóság általi eldöntése. A *bírósági eljárás* kialakításánál következképpen kiemelkedő jelentőségűek az alaptörvényi rendelkezésekben előírt követelmények, mert ezek egyszerre jelentenek keretet és mércét az egyes eljárási törvények számára, és konkretizálják a jogállami elvet, mint ahogy az eljárás résztvevőinek az alapjogi védelmét is.<sup>90</sup> Így az adott eljárás lefolytatásakor a bíróság tevékenysége anyagi és eljárási szabályok által behatárolt, ezeken belül a jogvita által megszabott keretek között folytathatja le a bizonyítási eljárást, és az adott ügyben résztvevő felekre kiterjedően hozhatja meg döntését.<sup>91</sup> A tényállás jogi megítélésnek tehát rendezett eljárásban, objektív módon, a hatályos tárgyi jog alkalmazásával kell végbemennie.<sup>92</sup> A bírósági speciális jogalkalmazásnak – vagyis az igazságszolgáltatásnak – egyaránt része a tényállás és az alkalmazandó jog megállapítása, valamint a jogkövetkezmények meghatározása, ami összetett folyamat, és az eljárási periódusoktól függetlenül magában foglalja a jogilag releváns tények objektív feltárását, összegezését, értékelését, és a jogkérdések megis-

merését.<sup>93</sup> A bíró belső meggyőződése, amely lehetővé teszi számára – a bírói függetlenség alkotmányos elve által oltalmazott – lelkiismeretének megfelelő döntés meghozatalát, e tényezők hatására alakul ki.<sup>94</sup>

## IX. A jogszolgáltatás, mint „kvázi igazságszolgáltatás”

A fentiek alapján egyértelműen rögzítendő, hogy az igazságszolgáltatás fogalmát az állam bíróságai által végzett ítélkező tevékenységre kell fenntartani, mert ebben fejeződik ki a bírói hatalom sajátossága, a többi, közhatalmat gyakorló és jogszolgáltatást végző szervezethez viszonyított eltérő jellegzetessége, garanciális különbsége. Bár a bírói igazságszolgáltatás (ítélkezés) mellett más állami – esetenként nem állami – szervek is elláthatnak jogszolgáltatást, de ez nem minősíthető bírói (vagy „kvázi bírói”) ítélkező (vagy „kvázi igazságszolgáltató”) tevékenységnek, mert esetükben hiányoznak a bírói ítélkezés jogállami garanciái, különösen a függetlenség.<sup>95</sup> Ezért a más szervek általi jogviták eldöntését, esetleg szankciók kiszabását nem lehet igazságszolgáltatásnak nevezni, ez – a magyar alkotmányi szabályozás alapján – kizárólag a bíróság ítélkező tevékenységének jelölésére vonatkozhat. Így nem támogatható az a felfogás, amely szerint az igazságszolgáltatásnak – ahogy azt az Alkotmánybíróság egyik határozata<sup>96</sup> megállapította – lenne szűkebb, tágabb és legtágabb meghatározása,<sup>97</sup> mert ez egyfelől félreértésekhez, másfelől adott fogalmak összemosásához vezethet.

Éppen ezért az igazságszolgáltatás fogalmát szigorúan a bíróságok ítélkezési tevékenységére kell leszűkíteni, mást – akár bírák által ellátott más tevékenységet, akár mások által ellátott jogszolgáltatást – nem lehet e körbe vonni, mert ez éppen az igazságszolgáltatás alkotmányjogi fogalmát relativizálja, és kiemelkedő minőségi jellegét oldja fel, illetve kérdőjelezi meg. Szintén nem támogatható az a szakirodalomban elterjedt és közkeletűvé vált felfogás, amely ún. „kvázi bíróságokról”, mint jogvitát eldöntő, és az állam bíróságához hasonló elvek alapján működő jogalkalmazó szervekről beszél. Nemcsak azért, mert az igazságszolgáltatási tevékenység az alaptörvényi szabályozás szerint az állam bíróságai számára fenntartott fogalom, hanem azért sem, mert a bíróságon kívüli jogalkalmazó-jogszolgáltató szervek „kvázi bíróságként” történő jelölése nem az alkotmányos jogállami körülmények között született meg és terjedt el. Így garanciális szempontból a „bíróság” és a „kvázi bíróság” között sem volt lényeges, érdemi különbség, mivel a bírói függetlenségnek akkor nem voltak meg, illetve ténylegesen nem érvényesültek a kellő alkotmányi biztosítékai. Ezek a „kvázi bíróságként” jelölt szervek ugyan jogvédelmi jellegű jogalkalmazást végeznek, de tevékenységük jogszolgáltatásnak tekinthető, nem pedig igazságszolgáltatásnak, mivel az igazságszolgáltatás alapelvei nem érvényesülnek maradéktalanul. Jogállamban – éppen a garanciális követelmények miatt – nem lehet ezt a jogszolgáltatást „kvázi igazságszolgáltatásnak”, illetve az ezt végző szerveket „kvázi bíróságoknak” ne-

vezni, mert ez elmosza a különbséget a bírósági és a más szervek által végzett jogalkalmazás között, és csökkenti az igazságszolgáltatás kiemelkedő jellegét és jelentőségét a jogszolgáltatáshoz képest.

Az ún. „kvázi bíróságok” alkalmazására általában akkor kerül sor, ha az ügyek elbírálásához speciális szakértelem szükséges, és az eljárás ezáltal – a bírósági eljáráshoz képest – egyszerűbbé, gyorsabbá és költségkímélőbbé válik, illetve, ha a rendes bíróságok tehermentesítésével jár együtt.

Az ún. választott bírászkodás alkotmányjogi értelemben szintén nem minősül igazságszolgáltatásnak, mert ez alapvetően a privátautonómián nyugszik. Bár a választott bírászkodás törvények által meghatározott esetekben sajátos vitarendezési alternatíva a rendes bíróságok tevékenységével szemben,<sup>98</sup> de ezek a bíróságok nem tartoznak az állami bíróságok által alkotott igazságszolgáltatási szervezetrendszerbe, és nem vonatkoznak rájuk a Bszi. rendelkezései sem. A választott bíróságok által gyakorolt „bírászkodást” helyesebb szintén jogszolgáltatásnak nevezni, mert e tevékenységnél szintén hiányzik az összefüggő garanciarendszer, amely teljességében kizárólag az állami igazságszolgáltatás jellemzője.

1 Csak ez teszi lehetővé e fogalom normatív és tényleges jelentésének kiderítését, összevetését, illetve ezek alapján meghatározott értékelés elvégzését.

2 Ezek közül több egyben alapvető jogként is megfogalmazást nyerhet, mint pl. a független és pártatlan bírászkodáshoz való jog vagy a jogorvoslathoz való jog.

3 Az államhatalom alkotmányjogi fogalmáról lásd Petrétei József: Az államhatalom szabályozása az alaptörvényben. In: IUS EST ARS Ünnepe tanul-

mányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére. (Szerk. Nochta Tibor – Monori Gábor) PTE ÁJK, Pécs 2015. 415-433. o.

4 Az államhatalom általános értelemben olyan alapvető viszonyt jelent, amelyben az állam és az egyén közötti kapcsolatot a fölé- és alárendeltség, a parancsolás és engedelmesség relációi határozzák meg.

5 Az állam hatalma mindig az uralmi viszonyon – mint intézményesített, vagyis stabil, tartósan rögzített formát kapott hatalmi rendszeren – nyugszik, és egyúttal a politikai uralom legfontosabb kifejeződése. Másképpen megfogalmazva: az államhatalom az uralom meghatározott történeti megjelenési formája, mint monopolizált, centralizált, racionalizált, szervezett uralom. H. Steiger: *Geht das Zeitalter des souveränen Staates zu Ende? Der Staat* 2002. 3. szám 334. o.

6 Az államhatalomnak lehetősége van ugyan arra, hogy meghatározott feladatok ellátása érdekében a jogalkotás során kötelező normákat alkosson, és a jogszabályok betartásának a végrehajtási aktusok, vagy bírói döntések útján érvényt szerezzen. Ezek az aktusok tehát jogokat és kötelezettségeket hozhatnak létre, módosíthatnak, vagy szüntethetnek meg.

7 Vö. Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1995. 57. o.

8 A hatáskör sajátosságából adódik, hogy az ezzel rendelkező nemcsak jogosult, hanem köteles is eljárni.

9 Vö. H. Goerlich: *Formenmißbrauch und Kompetenzverständnis*. J. C. B. Mohr, Tübingen 1987. 8. o.

10 A hatalommegosztásról lásd részletesebben Petrétei József: *Hatalommegosztás*. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Szerk. Jakab András – Fekete Balázs) Alkotmányjog rovat (rovatszerkesztő: Bodnár Eszter – Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018) 1-30. o.

11 Alaptörvény C) cikk (1) bek.

12 Vö. K. Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. II. kötet, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1980. 529. o.

13 Vö. J. Detjen: *Verfassungswerte*. BpB, Bonn 2012. 129. o. Az Alkotmánybíróság is megállapította: az Alaptörvényben szabályozott szervezetnek az is a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköröket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják. Vö. a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal. ABH 1992. 51, 54

14 Ezért túlzottan leegyszerűsítő megközelítést jelent pl. az, hogy csak az Országgyűlés gyakorolja a törvényhozó hatalmat. Bár valóban e szervnek van ebben kulcsszerepe, mert végül is ez dönt a törvények

elfogadásáról, de a törvény megalkotásában más állami szervek is közreműködnek. Általában a Kormánytól származik a legtöbb törvénykezdeményezés, amely a parlament törvényhozási eljárását elindítja. Az elfogadott törvényeket a köztársasági elnök írja alá és ő rendeli el kihirdetésüket is, e nélkül a törvény nem válik érvényessé. Meghatározott esetekben az államfő alkotmányossági vagy politikai vétóval is élhet. Végül az Alkotmánybíróságnak – megfelelő indítvány esetén – korrigáló szerepe lehet a törvény alkotmányosságának felülvizsgálatával. Ebből látható, hogy a törvényalkotás – mint állami alapfunkció – több szerv kiegyensúlyozó és kontrolláló közreműködését igényli.

15 Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés.

16 Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) és b) pontok.

17 Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdés.

18 A bíráskodás az egyik legrégebbi és legfontosabb feladat az emberi társadalom történetében, és szorosan hozzátartozik a szervezett békés emberi együttélés feltételeihez.

19 Vö. Michael Reinhardt: *Gerichte, Gerichtsbarkeiten, staatlich*. In: *Evangelisches Staatslexikon*. Neuausgabe. (Szerk. Werner Heun – Martin Honecker – Martin Morlok – Joachim Wieland) Verlag W. Kohlhammer Stuttgart, 2006. 743. o. A jogilag, filozófiailag, szociálisan, gazdaságilag stb. legkicsiszoltabb norma is végül értéktelenné válik, ha hiányzik a megfelelő eszköz ahhoz, hogy az általa megjelölt alkalmazási területen a tényleges hatás kiváltását elérje. Uo.

20 Vö. Axel Hopfauf: *Rechtsprechung*. In: *GG Kommentar zum Grundgesetz*. (Szerk. Hans Hofmann és Axel Hopfauf) Carl Heymanns Verlag, Köln, München 2008. 1839.

21 Néhány kivételtől eltekintve a modern jogállam a jog szabályainak megvalósítása érdekében a kizárólagos hatáskört az állam kezébe helyezi; csak a jogos védelem és végszükség eseteiben szubszidiárius módon a polgár joga hathatósan eljárni, hogy maga gondoskodjon a saját anyagi jogi pozíciójának megvédéséről. Vö. Hopfauf: i.m. 1840. o.

22 A polgárok békekötelessége és az állam erőszak-monopóliuma ugyanannak az éremnek a két oldala: az állam erőszak-monopóliuma megfelel a polgárok önbírászkodásról való lemondásának; az állam átveszi a polgárai biztonságát és megsértés esetén azt megtorolja. Vö. Hopfauf: i.m. 1841. o.

23 Reinhardt: i.m. 743. o.

24 Hopfauf: i.m. 1842. o.

25 Vö. Hopfauf: i.m. 1840. o.

26 „...a bíráskodásnak elválasztása a végrehajtó

hatalom gyakorlásától olyan lényeges jelenség, mely a jogállamot a rendőrállamtól megkülönbözteti. Ennek az elválasztásnak szüksége nyilvánvaló, ha figyelembe vétetik, hogy közigazgatástól teljesen különböző ítélkezés igazságossága egy minden tekintetben független bírót tételez fel, kinek eljárását és határozatait minden befolyástól menten s minden következménytől való félelem nélkül kell meghoznia, amit a végrehajtó hatalomnak felsőbb utasításokra eljáró közegétől feltételezni nem lehet. A bíráskodásnak és a végrehajtó hatalomnak elválasztása tehát nemcsak (88. o.) abban áll, hogy a bíráskodás ez utóbbinak jogosulatlan befolyásától menten gyakoroltassék, hanem abban is, hogy maga a bíráskodás ne bízássék a közigazgatási végrehajtó hatalom közegeire.” Marschalkó János: *Bírósági szervezet*. In: *Magyar jogi lexikon*. (Szerk. Márkus Dezső) II. kötet, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest 1899. 88-89. o.

27 Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

28 Az Alaptörvény IV. cikk (3) bekezdés 1. mondata úgy rendelkezik, hogy „[a] bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül szabadon kell bocsátani, vagy bíróság elé kell állítani.”

29 Alaptörvény IV. cikk (3) bek. 2. mondat

30 Alkotmányjogi szempontból a jogvédelem korlátozása a jogállam egyik fontos összetevőjét, a bírói jogvédelemhez való jogot csorbítja.

31 „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bek.

32 Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

33 „Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.” Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bek.

34 Ha az Alaptörvény ezeket az alapelveket nem garantálja, akkor az államhatalom egészének a legitimitása kérdőjeleződhet meg, mivel a többi hatalmi ág feletti kontroll csorbulhat, illetve az önkényes állami aktusok korrekciójának lehetősége szűnhet meg.

35 Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdés 1. mondat.

E rendelkezés mintegy axiomatikusan feltételezi az igazságszolgáltatás meghatározását.

36 A bíróságok azért minősülnek államinak, mert e szerveket az Alaptörvény az államról szóló részben állami szervként konstituálta, konkrét létrehozásuk az állam törvényével történik, továbbá állami feladatok teljesítését látják el, valamint személyi összetételük meghatározása állami szervek közreműködésével zajlik.

37 Szervezetjogi értelemben a bírói tisztség a bírósághoz tartozást fejezi ki. A bíróságokon a külön törvényben foglalt feltételeknek megfelelően bírósági fogalmazói és bírósági titkári tisztségek is vannak, emellett az ügyintézői, ügyviteli és egyéb feladatokat a bírósági tisztviselők, az írnokok és a fizikai alkalmazottak látják el.

38 339/B/2003. AB határozat. ABH 2009. 1605, 1618

39 A bíróságok főszabályként hivatásos bírákból állnak, de az ítékezésben – törvény által meghatározott ügyekben és módon – nem hivatásos bírák is közreműködnek. Alaptörvény 27. cikk (2) bek.

40 Ebben az értelemben lehet szó a mindenkori bíróságot reprezentáló és az ítékezést végző bíróról, illetve ítélező tanácsokról.

41 Ebben a megközelítésben járásbíróságok, törvényszékek, ítéletábrák, és a kúria különíthetők el

42 Vö. Hans J. Wolff – Otto Bachof – Rolf Stober: Verwaltungsrecht. Band 1. Verlag C. H. Beck, München 1999. (11) 236. o.

43 A funkcióteljesítés ezért nemcsak a tisztség hordozóját – a bírót – determinálja, hanem a bírósági szervezetet is. Stern: i.m. 894. o.

44 Alaptörvény 25. cikk (7) bek. Megjegyzendő, hogy e jogviták más szervek általi eldöntésénél is a jogi szabályozás általában biztosítja a bírói kontroll, illetve felülvizsgálat lehetőségét.

45 Lásd az Alaptörvény 25. cikk (2) és (3) bekezdéseinek 1. mondatait. Az igazságszolgáltatás eszerint jogvitákat dönt el, önmagukban politikai, gazdasági, szociális, kulturális vitákat nem, csak ha ezek jogi formában jelennek meg. Vitatott tényállások pusztá magyarázata és lefolyásai ezek jogi értékelése nélkül nem igazságszolgáltatás. Vö. Karl August Bettermann: Die rechtsprechende Gewalt. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. III. kötet (Szerk. Josef Isensee – Paul Kirchhof) C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1988. 794. o.

46 Vö. Bettermann: Die rechtsprechende... 784. o.

47 Vö. Karl August Bettermann: Rechtsprechung, rechtsprechende Gewalt. In: Evangelisches Staatslexikon. (Szerk. H. Kunst – R. Herzog – W. Schneemel-

cher) Kreuz Verlag, Stuttgart – Berlin 1975. 2017. o.

48 A végrehajtó hatalom szokott egyébként gondoskodni a bíróságok igazgatásáról, a személyzetről, beleértve a bírakat is, valamint materiális és technikai feltételeket teremt a bírói hatalom működéséhez. Magyarországon azonban a bíróságok igazgatásának nem a Kormányhoz – mint a végrehajtó hatalom általános szervehez – kapcsolódó sajátos rendszere működik.

49 Kizárólag a bírónak – mint sajátos tisztséget betöltőnek – szabad igazságszolgáltatási feladatokat – vagyis ítélező tevékenységet – gyakorolnia. Ez számára fenntartott, és ezáltal nála „monopolizált”. Stern: i.m. 893. o.

50 Ez alól az Alaptörvény annyiban tesz kivételt, hogy rögzíti: „[t]örvény által meghatározott ügyekben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat,” de e tevékenysége során alkalmazni kell rá a bírák függetlenségére vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseket. Vö. az Alaptörvény 27. cikk (3) bekezdésével.

51 Törvény vagy törvény alapján a bíróra igazgatási és jogalkotási feladatok is ruházhatók, de a jogállásánál garantált függetlenségét biztosító összeférhetlenségi szabályoknak érvényesülniük kell, vagyis ha ilyen feladatokat lát el, akkor nem ítélezhet. Vö. Stern: i.m. 900. o. és Bettermann: Die rechtsprechende... 779. o.

52 Bettermann: Die rechtsprechende... 779. o. A végrehajtó hatalomtól sem vonhatnak el tetszőleges feladatokat a bírói hatalom javára vagy terhére, mert ennek is van olyan lényeges feladatállománya, amelyek nem érínthetők. A két hatalom között az egyensúlyt itt is meg kell őrizni. Uo.

53 A bírói hatalomnak kiemelkedő jelentősége van a két másik hatalmi ág – a törvényhozó és a végrehajtó hatalom – kontrolljának és korlátozásának, illetve fékezésének tényezőjeként.

54 Vö. Herbert Küpper: A bírói szervezet. In: Az Alkotmány kommentárja II. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1654. o.

55 Uo.

56 „A bírókép kifejmálásának alkotmányerejű módon kijelölt »típus-meghatározó« tulajdonságra kell irányulnia azért, hogy a rá átruházott igazságszolgáltatási funkciót biztosítsák.” Stern: i.m. 893. o.

57 53/1991. (X. 31.) AB határozat. ABH 1991. 231

58 Ebbe beleértődik a büntetőítélet is, mivel az is egyfajta jogvitát dönt el. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat. ABH 1993. 256, 278

59 A bíró elsősorban jogalkalmazást, ezen belül is a vitás jogesetek eldöntésére irányuló sajátos jog-



szolgáltatást – azaz igazságszolgáltatást – végez, de közreműködik az állami jogalakítás folyamatában is.

60 995/B/1990. AB határozat. ABH 1993. 515, 518

61 Fűrész Klára: Az igazságszolgáltatás. In: Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli István) Osiris Kiadó, Budapest 2002. 445. o.

62 Szilágyi: i.m. 291. o.

63 Küpper e tevékenységet „anyagi értelemben vett igazságszolgáltatásnak” nevezi, függetlenül attól, hogy e feladattal mely szerv foglalkozik. Küpper: i.m. 1656. o.

64 Vö. Stern: i.m. 895-896. o.

65 A bíró ne járjon el hivatalból, vagyis ahol nincs kereset, ott nincs bíró. A bíraskodás többek között ezáltal is különbözik a közigazgatástól, ahol az indítványkényszer rendszerint a kivételt jelenti. Vö. Bettermann: Die rechtsprechende... 792. o.

66 A végrehajtó hatalom jogalkalmazói aktusai rendszerint nélkülözik a végső kötelező jelleget és a jog mércéje szerint egy másik hatalmi ág – a bírói – által felülvizsgálhatók.

67 A „nem érintett” ebben az értelemben az, aki nincs megbízva más érdek intézésével, csak a jogrend megőrzésének érdekében, mégpedig úgy, hogy megállapítja: mi a jogszerű. Vö. Wolff – Bachof – Stober: i.m. 232. o.

68 A bírónak távolságot kell tartania a peres felektől és a per tárgyától, az érdekek és kötelességek összeütközésének kizártnak kell lennie. Hopfauf: i.m. 1884. o.

69 Ahol az állam a megítélendő jogviszonyban érdekelt – ahogy ez a civil személyek közötti polgári eljárásokon kívül minden más eljárásban az eset – ott garantálni kell lennie annak, hogy a bíró és a bíróság független attól az államtól, amelyik előtte jogot érvényesít. A bíró függetlensége elsősorban az igazságszolgáltató hatalom és birtokosa semlegességének biztosítására vonatkozó eszköz. Vö. Bettermann: Die rechtsprechende... 791-792. o.

70 A pártatlanságot szolgálják az eljárási törvények kizárási és összeférhetetlenségi szabályai.

71 Fűrész: i.m. 451. o.

72 Alaptörvény 26. cikk (1) bek.

73 A hatósági jogalkalmazásról lásd Szamel János: Az igazságszolgáltatás és az ügyészség. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. (Szerk. Kiss László) JPTE ÁJK, Pécs 1996. 500-502. o., továbbá Fábán Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2011. 115-117. o.

74 38/1993. (VI. 11.) AB határozat. ABH 1993. 256, 262. „A bírósági gyakorlat független a politikai változásoktól, koherenciáját folyamatossága, hagyományai

és az elmélettel való kölcsönhatás segíti elő... A csak a törvényeknek való alávettség nemcsak a másik két hatalmi ág befolyását zárja ki tehát az ítélkezésre, hanem – az Alkotmány határai és követelményei között maradó – független, folyamatos és rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás révén is biztosítja a bírói függetlenséget.” Uo.

75 Az Alaptörvény szerint „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Alaptörvény 28. cikk

76 42/2004. (XI. 9.) AB határozat. ABH 2004. 551, 571. „Önmagában azzal a ténnyel nem sérül a jogalkotói hatalom, benne a törvényhozói hatalmi ág alkotmányos jogköre, hogy a bírói hatalom a jogszabályoknak egységesen alkalmazandó tartalmat ad. A »bírói jogalkotás«, amíg az kizárólag a jogszabályok értelmezésén alapul (amíg a bírói-ítélkezési hatalom nem veszi át alapvetően és közvetlenül a jogalkotás funkcióját), nem kerül ellentétbe a hatalommegosztás elvével.” Uo.

77 „A bírói jogfejlesztés az alkotmányos államban elkerülhetetlen és szükséges jelenség, amit a bírói függetlenség, és a bíró joghoz kötöttsége, valamint a bíróságok (»a törvény«) előtti egyenlőség alkotmányos szabályai (...) együttesen nemcsak szükségszerűvé tesznek, hanem alkotmányosan védenek is.” Bragyo-va András alkotmánybírónak a 23/2009. (III. 6.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása. ABH 2009. 174, 197

78 Az egyedi jogvita eldöntése – mint ítélkezés – nem korlátozódik pusztán a döntésre, hanem kiterjed a döntéshez vezető teljes folyamatra: a beérkező iratok (indítványok, vádiratok stb.) kezelésére, a döntési folyamat cselekményeinek ütemezésére, a tárgyalás kitűzésére, a bizonyítás szükségességéről való döntésre és az alkalmas bizonyítási eszközök kiválasztására és értékelésére, az eljárás folyamatát (folytatását, felfüggesztését, megszüntetését) érintő végzések meghozatalára, az eljárás külső körülményeinek meghatározására (pl. nyilvánosság kizárása), mert közvetlenül vagy közvetve összefüggenek a bírói döntés meghozatalával. Vö. Küpper: i.m. 1670. o.

79 Ezt fejezi ki az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése, amely szerint a bírák függetlenek, és csak a

törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak.

80 Vörös Imre alkotmánybírónak a 38/1993. (VI. 11.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. ABH 1993. 256, 279-280

81 „Az Alkotmánybíróság értelmezésében a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom függetlenségének kitüntetett szerepe van. A bírói hatalom legfőbb sajátossága a másik két »politikai« jelleget hordozó hatalmi ággal szemben ugyanis az, hogy állandó és semleges.” 17/1994. (III. 29.) AB határozat. ABH 1994. 84, 85

82 Az anyagi és eljárási szabályokon túl ideértve pl. a bírósági szervezet, a bíró jogállása, a bíróságok költségvetése meghatározásának szabályait is.

83 19/1999. (VI. 25.) AB határozat. ABH 1999. 150, 153

84 Ennek speciális szabálya úgy hangzik, hogy „[a] bírák (...) csak a törvénynek vannak alárendelve” [vö. az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével], de ez az Alaptörvény általános előírásából is következik, ami szerint „az Alaptörvény és a jogszabályok mindenre kötelezőek” [Alaptörvény R) cikk (2) bek.].

85 Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint az Alkotmánybíróság „bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját”.

86 Vö. Ádám Antal alkotmánybíró különvéleményével [38/1993. (VI. 11.) AB határozat. ABH 1993. 256, 274], illetve az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 25. §-ával és 37. § (2) bekezdésével.

87 „A törvény szolgálja így egyidejűleg ennek felügyelőjévé válik.” Bettermann: Die rechtsprechende... 782. o.

88 Vö. 1481/B/1992. AB határozat. ABH 1993. 756, 757

89 Ha minden bírói vagy bírósági tevékenység igazságszolgáltatás volna, akkor pusztán a törvényhozó mérlegelési körébe tartozna, hogy melyik állami tevékenységet utalja a bíróhoz vagy a bíróságokhoz. Vö. Bettermann: Die rechtsprechende... 784. o.

90 Reinhardt: i.m. 743. o.

91 339/B/2003. AB határozat. ABH 2009. 1605, 1623. „A bíróság nem jogosult arra, hogy – más jogvi-

szonyra vonatkozó – jogerős döntést ennek keretében megváltoztasson.” Uo.

92 Ezáltal az igazságszolgáltatás nemcsak az önszerveződéstől és a hatalmi szótól különbözik, hanem a méltányos kiegyenlítést célzó egyezségtől és a konfliktusmegoldásra irányuló mediációtól is. Vö. Wolff – Bachof – Stober: i.m. 232. o.

93 A bíró által eldöntendő mindegyik esetben van tehát egy tényleges és egy jogi oldala; minden eljárás felvet jogkérdéseket, a legtöbb eljárás felvet ténykérdéseket is. A jogkérdések vagy a helyes alárendelést, vagy a helyes interpretációt érintik. Az alárendelési kérdés csak az egyedi esetben jelentkezik, az interpretációs kérdés minden azonosan fennálló esetben. Bettermann: Rechtsprechung. 2018-2019. o.

94 20/2005. (V. 26.) AB határozat. ABH 2005. 202, 219-220

95 Pokol Béla szerint is a bírói hatalom fontos jellemzője – többek között – a teljes függetlenség minden más államhatalmi szervtől, továbbá a nagyfokú ítélezési-mérlegelési szabadság. Vö. Pokol Béla: A bírói hatalom. Századvég Kiadó, Budapest 2003. 11. o.

96 Lásd erről az 1208/B/2010. AB határozatot.

97 Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányelmélet és az Alkotmánybíróság gyakorlata az igazságszolgáltatás fogalmát nem szűkíti le a bíróságok ítélezési tevékenységére. „Az említett tudományág az igazságszolgáltatás tágabb fogalmi körébe vonja az ún. quasi bíróságok [pl. állandó és eseti választott bíróságok, a helyi jegyző birtokvédelmi eljárása, a szabálysértési »bíráskodás«, közjegyzői jogszolgáltatás, illetve a fogyasztóvédelem területén a békéltető testület eljárása] jogszolgáltató tevékenységét is, amelyek szervezeti értelemben nem részei ugyan a bírósági szervezetrendszernek, de tevékenységük a bíróságokéhoz hasonló (kvázi igazságszolgáltatási vagy jogszolgáltatási) tevékenység. A »legtágabb értelemben« vett igazságszolgáltatás fogalmába egyebek mellett beletartozik még az ügyészség és az ügyvédség tevékenysége is.” Vö. az 1208/B/2010. AB határozat III. 3. pontjával. Hasonlóan az 1481/B/1992. AB határozat. ABH 1993. 756, 757

98 Vö. a 95/B/2001. AB határozattal. ABH 2003. 1327, 1336-1337. Összefoglalóan lásd: 339/B/2003. AB határozat. ABH 2009. 1605, 1621

**dr. Yurt Enver**

*doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola*

## A „*clausula rebus sic stantibus*” és a KBT viszonya

### I. Bevezető

A szerződés a piacgazdaság egyik alappillére és csak akkor válik láthatóvá fontossága, amikor meginog annak évszázados gyakorlatra és széles körű nemzetközi joganyagra épülő talapzata. Ahogy az Nochta professzor a 2007-2009-es pénzügyi válság hatásaként ért kihívások kapcsán felvetette: a szerződés intézménye is válságba kerülhetett volna a globális gazdasági válság hatására.<sup>1</sup> Azonban ahogy láthattuk számos példa esetében a válságot követően éppen ellenkezőleg megerősödve került ki a jogintézmény azáltal, hogy két külső támogatóval megerősödve képes lesz a szerződő felek akaratát új korábban még nem ismert szempontok (kockázatok) mérlegelését követően is megvalósítani a szerződések keretei között, de korábban nem elképzelhető módon. A két külső támogató pedig éppen a bírói jog és a jogalkotó beavatkozása, hogy a szerződő felek jogai és kötelezettségei egy új a korábbiaktól eltérő szinten. Azonban ahhoz erre sor kerüljön olyan előre nem látható és

nem mérlegelhető kockázatok bekövetkezése szükséges, amelyet a szerződő felek megfelelő mérlegelés során sem láthattak előre és így szükségszerűen kívül esik az üzleti kockázat keretein.

A 2007-2009-es globális pénzügyi válságot követően 2019-ben a Covid járvány majd ezt követően 2020 nyarán kialakult gáz energiaválság tetézve az orosz-ukrán háború 2022 februári kitörésével az üzleti feltételek jelentős és kiszámíthatatlan változását idézték elő. Míg a 2007-2009-es pénzügyi válság a pénzügyi befektetők és jelzálogadósok csoportját érintette közvetlenül addig a 2019-22 közötti válságsorozat a piac alapvető elemei közül mind a keresleti mind a kínálati oldalt érintette. E történések hatására az infláció jelentős növekedésnek indult és a termelési költségek kalkulációja és a kereskedelmi ellátási láncok működtetése is számos esetben ellehetetlenült. A rövid távú alkalmazkodás akár az árakban akár a teljesítési határidők jelentős növelésében a szerződések módosítása nélkül megvalósulhatott ebben az időszakban is, azáltal, hogy egyszeri azonnali teljesítése a szerződés feltételeinek már az ár vagy egyéb feltételek változása alapján kialakult jogok és kötelezettségek új piaci gazdasági egyensúlya mellett valósulhatott meg. A probléma ahogy a válságok esetében általában a közép- hosszú lejáratú (keret)szerződések esetében áll fenn, amikor a szerződés teljesítése egy hosszabb időszak alatt részben a megváltozott körülmények kialakulását követően kell, hogy megtörténjen. Erre kiváló példák a deviza alapú jelzálogszerződések Magyarországon a fogyasztási hitelek esetében<sup>2</sup>

– a lakosság széles körét érintve,<sup>3</sup> illetve Lengyelországban a vállalkozások széles körét érintő deviza alapú hitelek.

Papp Tekla professzor asszony a 2007-2009-es válságot a szerződési jog szemszögéből elemezve<sup>4</sup> a nem kalkulálható gazdasági kockázatok közé sorolta többek között „az infláció megugrását, ... a kereslet-kínálat viszonyainak radikális átalakulását, ... az áru és termékpiacok összeomlását és a gazdasági ágazatok termelési és likviditási problémáit” is.<sup>5</sup> Papp professzor asszony a 2007-2009-es globális pénzügyi válság hatásaként változó körülmények között a bankválságot, az árfolyamválságot, a devizaválságot és a magas inflációt is azonosította tanulmányában. Az infláció Magyarországon valóban több mint megduplázódott 2008-ban és 8 % fölé emelkedett, de 2009-ben ismét esni kezdett éppen a kibontakozó recesszió hatására. Ez utóbbi folyamat a magyar gazdaságban éppen az állami beavatkozás (további költségvetési ösztönzők a növekedés fenntartására) miatt nem valósulhatott meg 2022-ben és ezen tényezők hozadékaként emelkedett az infláció közel 25 %-os szintre az év végére. Már a kétszámjegyű infláció is rendkívül megnehezíti a gazdasági kalkulációt, de annak tartós jelenléte, különösen veszélyes a gazdaság számára, hiszen hozzászoknak a gazdasági szereplők és az üzleti kalkulációk részévé válik, ezzel támogatva annak fenntartását is. Azt a tényt is fontos megjegyezni, hogy az 1990-es években is, nem egy év alatt, hanem közel tíz év munkájával, sikerült egyszámjegyűre csökkenteni az inflációt.<sup>6</sup>

A polgári jog egy alappillére, hogy a magánjogi szerződések a szerződés-kori feltételek jelentős változása esetén is teljesítendőek (*pacta sunt servanda*) azonban a jogfejlődés kinyitotta a szerződő felek számára az előre nem látható és jelentős feltétel változások esetében a szerződés felmondásának a lehetőségét a *clausula rebus sic stantibus* elv alkalmazásával. Ebben a cikkben inkább az utóbbi esetet vizsgálom, áttekintve annak nemzetközi jogi és polgári jogi fejlődését. Ezt követően viszont azt a speciális helyzetet vizsgálja, hogy bár a szerződés eredeti formájában nem teljesíthető, milyen beavatkozási lehetőségek vannak a bírói jog és a jogalkotó részéről a szerződés a megváltozott körülmények figyelembevételével történő teljesítésére. Így a tanulmány a *pacta sunt servanda* Szküllája és a *clausula rebus sic stantibus* Kharübdiszé közötti utazásra kalauzolja az olvasót.

## II. Történeti kitekintés – a *clausula rebus sic stantibus*

Míg a szerződés teljesítése jól körülhatárolt és egyértelmű, addig a szerződés nem teljesítése a megváltozott körülményekre való tekintettel korántsem annyira jól megfogható a jog eszközeivel. A „*pacta sunt servanda*” alapelv azt jelenti, hogy „a megállapodásokat teljesíteni kell”, a kötelmi jog egyik hagyományos alapelve. Ellentétben sok másik latin nyelvű alapelvekkel, ez az alapelv az ókori római jogban ismeretlen volt, mert a szerződéstípusok csak egy szűk köre volt bírói úton peresíthető. A „*pacta sunt servanda*” elvet elő-

ször a középkorban fogalmazták meg (kb. 1190-ben)<sup>7</sup>. Az angol jog csak 1602-től<sup>8</sup> ismerte el a „*pacta sunt servanda*” elvét.

### 1. A *clausula rebus sic stantibus* a magánjogban

A szerződések teljesítése a szerződés-kori feltételek jelentős és tartós változása esetén lehetővé teszi a szerződés felmondását a szerződő felek bármelyike által, ha az megfelel egy jól körülhatárolható feltétel-rendszernek. A felmondási okok rendszerét a „*clausula rebus sic stantibus*” elve tartalmazza.

A „*clausula rebus sic stantibus*” jelentése: „A dolgok jelenlegi állására vonatkozó záradék”.

A szerződések jogában a körülmények alapvető megváltozására utal. Egy ilyen változás esetén egy egyezmény, vagy szerződés egyik tagja kivonhatja magát alóla.

A római jog még nem ismerte a *clausula rebus sic stantibus* jogintézményét.<sup>9</sup> Gropius és a természetjogászok jogi felfogása a római jogra alapozva elutasította, hogy bármely fél a szerződés teljesítésének a körülményeinek megváltozása miatt ezt a lehetőséget akárcsak mérlegelje is.<sup>10</sup> A *clausula rebus sic stantibus*-t a dekretisták egy Aurelius Augustinustól származó és Gratianus által a *Decretum*-ba felvett idézet alapján fejlesztették ki<sup>11</sup>, amely éppen az eskü kötelező erejéről<sup>12</sup> szól.<sup>13</sup> Bisignanói Simon 1177 és 1179 között a *Decretum*-ot összefoglaló *Summá*-jában jegyezte fel, hogy „minden esküben, ígéretben vagy szerződésben benne van egy hallgatóságos és törvé-

nyes feltétel”.<sup>14,15</sup> Ez a megfogalmazás azért jelentős, mert kiterjesztő jelleggel, minden szerződésre használja a továbbiakban Bisignanói Simon azt.<sup>16</sup> Aquinói Tamás az 1265–1274-ben készült *Summa theologica* című művében, úgy fogalmaz, hogy „az eskü csak akkor kötelez, ha a körülmények ugyanazok, mint amikor a kötelezettség teljesítését elvállalták.”<sup>17</sup> Aquinói Tamás ebben az esetben jól láthatóan csak átvette a dekretisták fogalomhasználatát. Bolognai Pillius egyik *questió*-jában 1181 és 1201 között azt állítja, hogy a szerződés, csak abban az esetben kötelez, ha ugyanabban az állapotban leledzik, mint az a szerződéskötéskor volt.<sup>18</sup> A kánonjog már normatívaként ismerte el a szerződés nem teljesítésének ezen alapját, amikor III. Ince pápa X.2.24.25. dekretálisa alapján, melyben az eljegyzéskori eskü akkor kötelezi a férfit, ha jegyese a jegyesség ideje alatt mással nemi kapcsolatot létesített, ha tudta, már az eljegyzéskor, hogy jegyese nem volt szűz.<sup>19</sup> A civiljogban Accursius volt az első aki D.12.4.8 *fragmentum*-hoz írott glosszájában a *rebus sic stantibus* kifejezést használta, de csak a családjogban, a szerződésekkel kapcsolatban nem tesz róla említést.<sup>20</sup> Más források szerint a *clausula rebus sic stantibus* kifejezést először Scipione Gentili (1563–1616) használta az „*Omnis Conventio Intelligitur Rebus Sic Stantibus*” című művében, mely szerint ‘minden megegyezés úgy értendő, ahogy az annak megkötésekor megvalósulhatott’.<sup>21</sup>

A Emer de Vattel (1714–1767), svájci jogász tovább fejlesztette Gentili elméletét, aki szerint a minden személy csak addig köti magát a szerződéshez, amíg

a szerződés kori feltételek fennállnak.<sup>22</sup> Ezt követően a polgári jog a 19. században a *clausula rebus sic stantibus* dotrináját egyértelműen elutasította.

A két nagy polgári jogi kodifikáció a Code civil és a BGB nem tartalmazza a formulát, viszont az I. világháború követően a bírói gyakorlatban megjelenik a jogintézmény, a jogügylet megszűnésének az alapjaként (*Wegfall der Geschaefstgrundlage*).<sup>23</sup> A BGB módosítása pedig már „*Störung der Geschäftsgrundlage*” néven tartalmazza *clausula rebus sic stantibus*-t (313§).<sup>24</sup>

A hazai jogba is hasonlóan: a bírói jog alapján és az I. világháború után került be a *clausula rebus sic stantibus* – „gazdasági ellehetetlenülés” néven.<sup>25</sup> A Magánjogi Törvénykönyv javaslata is ezt az elnevezést tartalmazza.<sup>26</sup>

*1987. évi 12. törvényerejű rendelet:*  
Már a rendszerváltás előtt 1987. évi 12. trv beemelte a magyar jogrendszerbe az 1969. bécsi egyezményt a szerződések jogáról, annak 62. cikke, azaz nemzetközi szerződés esetén a „*clausula rebus sic stantibus*” elvét a bécsi egyezmény szerint kell értelmezni.

A hatályos Ptk. többek között a kölcsönszerződésnél is tartalmazza a jogintézményt.<sup>27</sup>

*A mai polgári törvénykönyv:*

A „*clausula rebus sic stantibus*” elvét a Polgári Törvénykönyv 6. könyve 192. § tartalmazza:  
6:192. § [Bírósági szerződésmódosítás]

(1) Bármelyik fél a szerződés bírósági módosítását kérheti, ha a felek közötti tartós jogviszonyban a szerződés megkötését követően előállott körülmény következtében a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése lényeges jogi érdekét sértené, és

a) a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható;

b) a körülmények megváltozását nem ő idézte elő; és

c) a körülmények változása nem tartozik rendes üzleti kockázata körébe.

## 2. A *clausula rebus sic stantibus* a nemzetközi jogban

A polgári jogból visszatérve ismét a nemzetközi közjogba: a XIX. században, de különösen a XX. század elejétől a jelentős és gyors változások a nemzetközi kapcsolatokban és a gazdaságban megteremtették a szerződés teljesítésekor ezen új módját. A jogelméletben ezzel párhuzamosan megjelent az állami szuverenitás előtérbe helyezése, mely a szerződések, csak, mint papírdísz jelölték (*chiffon de papier*)<sup>28</sup>, hasonlóan gondolkodott Ullman<sup>29</sup> és Louter<sup>30</sup>, akik szerint az államot csak a saját akaratára köti, amely logika könnyen elvezet a szerződéses kötelezettségek teljes figyelmen hagyásához<sup>31</sup>. Ezt követően a *clausula rebus sic stantibus* a nemzetközi gyakorlatban történő megjelenése sem váratott sokat magára. Oroszország a Párizsi egyezmény 11, 13 és 14

cikkelyét (1856. március 31) 1870. október 31-én kelt diplomáciai jegyzéke alapján már nem tartotta magára nézve kötelezőnek.<sup>32</sup> E szerint Oroszország nem volt köteles többé a Fekete-tenger semlegességét fenntartani azáltal, hogy korlátozza az orosz fegyveres erők jelenlétét a térségben. Ebben Oroszország a többi szerződő fél szerződésszegéseire és a körülmények a szerződés megkötése óta történt változására hivatkozott. Ezt követően egy nemzetközi konferencia az orosz igényeket elismerve új szerződés hozott létre a felek között.<sup>33</sup> A konferencia rögzítette új eljárásrendet, mint nemzetközi jogelvet, hogy a szerződő felek közül egyik sem mentesül a szerződésben foglaltak teljesítése alól, hacsak azt nem egy peren kívül egyezség keretében az összes érintett egyetértésével történik.<sup>34</sup> Hasonló helyzet alakult ki, bár eltérő megoldással Szent Ilona sziget nemzetközi jogi státuszára vonatkozóan Napóleon száműzetése alatt. Az Egyesült Államok és Nagy-Britannia között 1815-ben kötött kereskedelmi szerződés szerint a sziget kereskedelmi célokra is használható, de Napóleon száműzetése alatt, haláláig a kereskedelmi használat felfüggesztésre került. Ez azonban egy multilaterális megegyezés eredményeképpen történt, tehát nem adta meg továbbra sem a jogot a Nagy-Britanniának a szerződés egyoldalú felfüggesztésére a körülmények változása okán.<sup>35</sup> A fentiekkel ellentétben bár részben éppen a fenti példákat vizsgálva<sup>36</sup> Bullington konklúziója szerint a nemzetközi jogban a szerződések teljesítése elvét (*pacta sunt servanda*) szigorúan betartva, a nehezen vagy egyoldalúan értel-

mezhető a szerződés felmondás vagy nemteljesítése a körülmények a szerződéskori és annak teljesítése közötti jelentős változása okán. Így szerinte a *clausula rebus sic stantibus* jogelvet a nemzetközi jog szükségszerűen kizárja. A gondolatmenet békeszerződések esetében különösen jól értékelhető és értelmezhető, hiszen a békeszerződés „felrúgása” egyértelműen egyoldalú szerződésszegés annak a felekkel egyeztetett módosítása helyet.<sup>37</sup>

A nemzetközi magánjog a nemzetközi közjoggal ellentétben azonban ehhez képest éppen ellenkező megközelítést alkalmazott, amikor az 1969-es<sup>38</sup> bécsi vételi egyezmény 62. cikkelyében<sup>39</sup> öt pontban határozta meg azon feltételek körét, mely alapján a szerződésmódosítás a szerződés feltételeinek jelentős változása miatt – kivételes esetekben – lehetővé teszi a szerződés megszüntetését. Az öt feltétel együttes teljesülése objektív és méltányos okot biztosíthat a szerződés egyik fél általi megszüntetésére. Ezek a feltételek a következők:

- a) a feltételek a szerződés megkötésekor is fennálljanak,
- b) azok alapvető feltételek legyenek,
- c) a feltételek változásai nem előre láthatóak egyik fél által sem,
- d) a körülmények a szerződés olyan lényeges részei, melyek csak a felek közös megegyezése alapján módosítható,
- e) a körülmények változásának hatására radikálisan át kell alakítania a még nem teljesített kötelemények körét.<sup>40</sup>

Az International Court of Justice (ICJ) a Gabčíkovo-nagymaros ügy<sup>41</sup> döntésének indoklása a „*rebus sic stantibus*” határait is jól reprezentálja. A magyar fél indoklásában szereplő körülmények változása nem olyan jelentős a még nem teljesített kötelek vonatkozásában, mely indokolna a „*clausula rebus sic stantibus*” elv érvényesítését és ennek folyományaképpen a szerződésben vállalt kötelezettségek nem teljesítését a továbbiakban. (Lásd 1969. évi Bécsi vételi egyezmény 69 cikkely e pontja a fentiek szerint.)

### III. A szerződés teljesítése a magyar jogban – gyakorlati példa alapján

A magyar szerződési jog részletes elemzése meghaladja a jelen tanulmány kereteit.<sup>42</sup> Menyhárd Attila szerint még az egyébként jól szabályozott társasági jogot kiegészítő szindikátusi szerződések teljesítése is kikényszeríthető a jog eszközeivel<sup>43</sup>, erre a körülmények jelentős változása esetében sincs szükség, hiszen egy üzleti kapcsolat fenntartását nem támogatja a jogi eszközök ilyen alkalmazása. Ezért napjainkban azt az esetet is szükséges megvizsgálni, hogy a szerződés teljesítésének az ellehetlenülése esetében is hogyan lehet a szerződéses kapcsolatot fenntartva az üzleti bizalmat erősítve a szerződést a mindenkori piaci feltételeknek megfelelően teljesíteni vagy átmenetileg felfüggeszteni úgy, hogy mindeközben az üzleti kapcsolatot fenn maradjon hosz-

szú távon, sőt a bizalmat a szerződő felek között erősödjön.

A 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről (továbbiakban KBT) preambuluma így kezdődik:

„Magyarország Országgyűlése a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával – összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel – a következő törvényt alkotja.”<sup>44</sup>

Minden állami, illetve kommunális cég köteles a beszerzéseknél egy bizonyos éves beszerzési érték felett a KBT-t alkalmazni.<sup>45</sup> A versenyeztetés eredményeként létrejön egy „keretszerződés”, amely tartalmazza a beszerzendő termékek pontos leírását és árát, illetve a szerződés kezdeti és lejáratú időpontját.

A gyakorlatban egy ilyen közbeszerzési eljárás több hónapon keresztül, néha akár több mint 1 évig is elhúzódik, amire a keretszerződés aláírásra kerül. A szerződés időbeli hatálya, egy árubeszerzési szerződés esetén általában 2-3 év, mivel ennyire hosszadalmas a versenyeztetés egy ilyen eljárásban.

Amíg stabil gazdasági körülmények uralkodnak a piacon, addig többé-kevésbé jól működik ez a rend. Azzal, hogy a Covid-19 és a jelenleg is folyó Orosz-Ukrán háború tönkretette a piacokat, nem csak Magyarországon, ha-



nem világszerte, működésképtelenné vált a békeidőben megszokott, a Kbt. által szabályozott beszerzési folyamat. A Covid-19 és a jelenleg zajló háború miatt megszűntek világszerte gyártási kapacitások bizonyos termékekre és alapanyagokra (acél, chipek, jármű alkatrészek, stb.). Az energia és üzemanyagárak az egekbe szöktek, olyan mértékű inflációt okozva egyes országokban, ami évtizedek óta ismeretlen volt számukra.

Ennek következményeként várhatóak további csődhullámok, főleg a kkv szektorban, ami csak tovább fogja rontani a jelenlegi helyzetet. Ez viszont további munkanélküliségi ráta növekedéséhez fog vezetni, növelve a társadalmi feszültségeket világszerte. Emlékezzünk vissza, pont a kkv szektor volt az, amelyet a törvényhozó a Kbt.-vel segíteni akart.

Visszatérve az eredeti témánkhoz, az a kérdés merül fel, hogy a fent leírt helyzetben hogyan lehet teljesíteni egy akár pár hónappal ezelőtt megkötött szerződést, amely még több évig érvényes. Röviden összefoglalva – sehogy.

A következő példával megpróbálom világossá tenni ezt az állítást:

A mi cégünk tavaly egy budapesti kommunális céggel egy közbeszerzési eljárásban nyertesként szerződést írt alá esztergakések és keményfém lapkák termékkörben. A keretszerződés 250-300 féle terméket tartalmaz az említett termékcsoportokban. Nem olyan rég a keretszerződés eredményeként kaptunk az említett cégtől egy megrendelést, amelynek az értéke kb. 800 ezer forint volt. A megrendelésben szereplő termékek piaci ára viszont a keretszer-

ződés aláírása óta közben úgy megemelkedett, hogy ezt a csomagot mi kb. 5 millió forintért tudtuk volna a gyártótól megvásárolni. Ebben a konkrét esetben a józan ész is rögtön azt sugallja, hogy ez a megkötött szerződés így már nem teljesíthető.

Joggal felmerül viszont az a kérdés, hogy mi történik a kötelmi jog egyik legfontosabb, a „*pacta sunt servanda*” alapelvével?

A fentiek és a Ptk. 192.§ szerint egyértelmű, hogy cégünk nem köteles teljesíteni az ügyfél által beküldött 800 ezer forintos megrendelést, mivel a megváltozott piaci körülmények, amiről mi nem tehetünk, utólag ellehetetlenítették a szerződés teljesíthetőségét. Senki nem várhatja tőlünk, hogy mi egy 5 millió forintos árú csomagot szállítsunk 800 ezer forintért az ügyfélnek.

De hogyan érvényesíthetők ilyenkor az ügyfél érdekeivel? Neki szüksége van a megrendelt termékekre és őt ráadásul arra kötelezi a Kbt., hogy csak attól a beszállítótól rendeljen terméket, akivel neki érvényes szerződése van.

Véleményem szerint, jogilag egyértelmű a helyzet. Azzal, hogy a „*clausula rebus sic stantibus*” elve miatt utólag ellehetetlenül a szerződés teljesítése, úgy kell tekinteni a szerződésre, mintha az nem létezne. Itt nagyon fontos, hogy a felek folyamatosan és jóhiszeműen kommunikáljanak egymással a kialakult helyzetről.

Az átláthatóság és a tisztesség elvének a betartása érdekében javasolom, hogy írásban legyen dokumentálva minden döntési folyamat. Például azt, hogy a beszállító írásban jelezze, hogy

nem tudja a megváltozott körülmények miatt teljesíteni a szerződését és csak ez után kérjen a megrendelő más beszállítótól árajánlatokat.

Amikor egy ilyen helyzet beáll, hogy egy hosszú távra megkötött szerződést a megváltozott körülmények miatt nem tudja teljesíteni az egyik fél, hivatkozva a „*clausula rebus sic stantibus*” elvre, akkor kell-e felbontani az eredeti keretszerződést? Véleményem szerint nem.

Azért nem szükséges felmondani az eredeti keretmegállapodást, mert az elvi lehetősége megvan, hogy még az eredeti keretmegállapodás lejáratá előtt visszarendeződnek a piaci körülmények (pl. véget ér az Orosz-Ukrán háború) és az eredeti keretszerződés újra teljesíthetővé válik. Egyébként is, nem a keretmegállapodás a „valódi” szerződés, hanem az abból a keretmegállapodásból eredő konkrét megrendelés. A konkrét megrendelésben szerepel az igényelt termék mennyiséggel és árral és konkrét szállítási határidővel, amit a beszállítónak teljesítenie kell. A megrendelés az, amit vissza lehet utasítani, egészen addig, amíg vissza nem rendeződik a piac, illetve a keretmegállapodás le nem jár. Sőt, ha még precízebben kell fogalmaznom, akkor az is kijelenthető, hogy egy megrendelésen belül, minden egyes megrendelt pozíciót kell megvizsgálni, hogy azok teljesíthetőek-e, vagy sem, hiszen egy 20 tételes megrendelésből a megrendelő elvileg 20 megrendelést is csinálhatott volna. A megváltozott körülmények nem egyforma hatással vannak a megrendelt pozíciókra, ezért kell ezeket egyenként megvizsgálni.

A fenti példaesetén felmerül a „hardship-klauzula”<sup>46</sup> alkalmazhatósága a magyar joggyakorlatban. A „hardship klauzula” alkalmazásának feltétele a szerződés fenntartásának az észszerűtlenségének (*unconsciability*)<sup>47</sup> a megállapítása. Ennek értelmében, ha a szerződés megkötését követően a szenvedő fél számára a körülmények olyan egyenlőtlenül változtak, hogy annak a kockázatát már a szenvedő fél nem vállalja, akkor éppen a hardship segítségével kérheti a szerződés újratárgyalását, illetve annak felbontását.<sup>48</sup> A fenti gyakorlati példa érdekessége, hogy mindkét szerződő fél szenvedő fél azáltal, hogy a szerződéses érdekei egyik félnek sem teljesülnek a válságok sorozata okozta szerződési feltételek változás miatt. Az az eltérés viszont megállapítható, hogy egyik félnek sem érdeke a szerződés felmondása csak annak körütekintő újratárgyalása, mely éppen egy nemzetközi jogviszonyt is érint: jelen esetben a közbeszerzési eljárásjog szükségszerű módosítása által.

Több mint 30 éve aktív szereplője vagyok a gazdasági életnek, de soha nem tapasztaltam hasonló piaci körülményeket, mint ami jelenleg uralkodnak. A már említett okok miatt (Covid-19, háború) egy teljesen kiszámíthatatlan piaci helyzet alakult ki, ami számunkra eddig teljesen ismeretlen volt. Piaci árak rövid időn belül megváltoznak, a megnövekedett infláció miatt természetesen felfelé, a termékek szállítási határideje úgy megnövekedett, hogy például egy új autó esetében még a gyártó sem tudja konkrétan közölni a várható szállítási

határidőt, itt a megszokott pár hónap helyett akár több év is lehet a várakozási idő. Ráadásul úgy lehet csak megrendelni egy autót, hogy a majdani vételárát sem tudja közölni a kereskedő. Ezek a tények egy működő gazdasági környezetben elképzelhetetlenek. A megszokott piaci mechanizmus megszünt létezni. Ez minden piaci szereplő számára nagyon nehéz, néha szinte lehetetlen kezelni. Azoknak a vállalatoknak a számára különösen, akik arra kényszerülnek, hogy a Kbt. előírásai szerint működjenek, hiszen mindenki számára világos, hogy jelenleg nincs olyan beszállító a piacon, aki a legtöbb termékre két-három évre garantálni tudja a termékekre vonatkozó árakat és szállítási határidőket. Ennek ellenére meg kell oldani az ilyen cégeknek is a napi működését. A most érvényes jogi környezet véleményem szerint nem elegendő ahhoz, hogy ezek a vállalatok jogsértés nélkül be tudják szerezni a szükségleteiket mint megrendelők.

Ennek a piaci helyzetnek van egy másik aspektusa is, amit főleg Magyarország számára fontos figyelembe venni, az pedig az, hogy Magyarország megítélése milyen, Brüsszeli szemmel. Eddig is az volt jellemző, hogy Brüsszel szerint Magyarország az EU egyik fekete báránya, ahol nagy a korrupció gyanúja és a tisztességes versenyeztetés hiánya. A jelen helyzet viszont objektív okok miatt fogja megerősíteni ezt a kialakult képet Magyarországról, mert a most uralkodó jogi környezetnek megfelelően nem lehet beszerezni az állami vállalatoknak azt, ami a napi működésükhöz szükséges

lenne. Ez további feszültségekhez vezethet Brüsszel és Magyarország viszonyában.

#### IV. Összefoglalás

Összefoglalva, két gazdasági és jogi megközelítés megfontolását javaslom:

1) A piaci szereplőknek azt, hogy a beszállítók és a megrendelők nyíltan kommunikálják egymással a jelenlegi helyzetet, személyes találkozókön (nem csak levélben) ismertessék egymással az álláspontjukat és jóhiszeműen próbálják egymást segíteni. Vizsgálják meg, hogy a probléma átmeneti-e, vagy esetleg hosszú távon sem orvosolhatóak. Ettől függően kell eldönteni, hogy a köztük lévő hosszútávú keretmegállapodást fel kell-e mondani, vagy esetleg csak a jelenleg nem teljesíthető megrendeléseket kell visszautasítani.

2) A törvényhozóknak az a javaslatom, hogy sürgősen foglalkozzanak a megváltozott piaci körülményekkel és megfelelő jogszabályokkal segítsenek a piaci szereplőknek, hogy jogsértés nélkül elvégezhesék a feladatukat és működésben tarthassák a vállalatokat. A fent leírtak alapján egyértelmű, hogy a Kbt. jelen körülmények között jogsértés nélkül nem tartható be. Hosszú távú szerződéseknél, ahol több évre garantálni kell fix árakat és szállítási határidőket a jelenlegi Kbt. nem alkalmazható. Ahogy a kormány a jogalkotás területén meghirdette a vészhelyzetre hivatkozva (Covid-19, Orosz-Ukrán háború) egy „rendkívüli állapotot”, így szükség lenne a Kbt-re nézve is egy rendkívüli állapot meghirdetésére,

amely felfüggeszti a szereplők számára a Kbt. szabályok kötelező betartását, ameddig ezek a bizonytalan gazdasági körülmények fennállnak.

Mivel a jelenség nemcsak Magyarországra jellemző, nem csak a magyar jogszabályokat, hanem véleményem szerint az EU jogi szabályozását is felül kell vizsgálni.

1 Nochta Tibor: A gazdasági-pénzügyi krízis válságba sodorja-e a szerződés intézményét? A jogalkotás, a tudomány és a jogalkalmazás válaszai in A gazdasági válság tükrében A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés Budapest, 2016 Nemzeti Közszerzői Egyetem szerk Auer Ádám -Papp Tekla p. 199

2 Bodzási Balázs: A deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződésekhez kapcsolódó egyes polgári jogi kérdésekről Miskolci Jogi Szemle 13. évfolyam (2018) 2. szám 2. kötet pp. 61-75.

3 Papp Tekla: A szerződési jog flexibilitása in. A gazdasági válság tükrében A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés Budapest, 2016 Nemzeti Közszerzői Egyetem szerk Auer Ádám -Papp Tekla

4 Papp Tekla: A szerződési jog flexibilitása in. A gazdasági válság tükrében A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés Budapest, 2016 Nemzeti Közszerzői Egyetem szerk Auer Ádám -Papp Tekla

5 Papp Tekla: A szerződési jog flexibilitása in. A gazdasági válság tükrében A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés Budapest, 2016 Nemzeti Közszerzői Egyetem szerk Auer Ádám -Papp Tekla p. 199

6 [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qsf001.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qsf001.html) (2023.01.16.)

7 <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/renaissance-of-the-doctrine-of-rebus-sic-stantibus/9122A30ADD637E495DCEBF99AEAB1F33> (2023.02.13)

8 Slade's case 4Co.Rep.91a

9 Tomislav Karlović: *Clausula rebus sic stantibus* in Historical and Comparative Legal Context, Zagreb

International Conference on the Law of Obligations December 12-13, 2019

10 GROTIUS, DE JURE BEU.I AC PACIS, Lib. II, Ch. XVI, § xxv, 2.

11 Bónis Péter: A *clausula 'rebus sic stantibus'* glosszátori eredetéről *Jogelméleti Szemle* 16/2 (2016) 32. old.

12 „Valaki letétbe veszi egy idegen személy kardját, és esküt tesz arra, hogy azt a letévő kérésére vissza is fogja adni. A letévő azonban közben megőrül, és közveszélyes cselekedet lenne, ha a kardot (a letéti szerződést és esküjét betartva) a letéteményes neki visszaadná. Ha viszont nem adná vissza, szerződésszegővé és esküszegővé válna. Aurelius Augustinus szerint ilyen esetben nem köti az eskü a letéteményest, és megtagadhatja a kard kiadását az örült beszámíthatóságának visszanyeréséig.” Lásd Bónis Péter: A *clausula 'rebus sic stantibus'* glosszátori eredetéről *Jogelméleti Szemle* 16/2 (2016) 32. old.

13 C. 22 qu. 2 c.14.: „*Illud uero, quod non habet duplex cor, nec mendacium quidem dicendum est, uerbi gratia, tamquam, si cui gladius commendetur, et promittat se redditurum, cum ille, qui commendauit oposcerit; si forte gladium suum repetat furens, manifestum est, non esse reddendum, ne uel se occidat, uel alios, donec ei sanitas restituatur. Hic ideo non habet duplex cor, quia ille, cui commendatus est gladius, cum promittebat, se redditurum poscenti, non cogitabat furem posse repetere.*”

14 Bónis Péter: A *clausula 'rebus sic stantibus'* glosszátori eredetéről *Jogelméleti Szemle* 16/2 (2016) 32. old.

15 Aimone, P. (ed.), *Summa in Decretum Simonis Bisinianensis*, Fribourg 2007, 363. (in C. 22 qu. 2 c.14., s.v. *vsque non enim cogitabat furem posse repetere*)

16 Bónis Péter: A *clausula 'rebus sic stantibus'* glosszátori eredetéről *Jogelméleti Szemle* 16/2 (2016) 32. old.

17 Bónis Péter: A *clausula 'rebus sic stantibus'* glosszátori eredetéről *Jogelméleti Szemle* 16/2 (2016) 33. old.

18 Pilei Modicensis *Quaestiones aureae*, Romae 1560, 147.: „*Lucius Titius fundum suum Maeuio locavit sub certa mensura frumenti. Contingit postea quod per consules vel potestatem mensura minorata est. (...) Queritur quid iuris sit? (...) Repellitur (...), quia tacita intelligitur conditio: si in eodem statu manserit.*”

19 Bónis Péter: A *clausula 'rebus sic stantibus'* glosszátori eredetéről *Jogelméleti Szemle* 16/2 (2016) 34. old.

20 Bónis Péter: A *clausula 'rebus sic stantibus'*

glosszatori eredetéről *Jogelméleti Szemle* 16/2 (2016) 35. old.

21 ‘every convention is understood with circumstances as they stand’ in Mahendra Pratap Singh Shekhawat – Manvendra Singh Shekhawat: DOCTRINE OF REBUS SIC STANTIBUS *Indian Journal of Integrated Research in Law* Volume II Issue III | ISSN: 2583-0538 <https://ijirl.com/wp-content/uploads/2022/05/DOCTRINE-OF-REBUS-SIC-STANTIBUS-.pdf> (2023.01.21.)

22 ‘everybody bound himself for the future only on the stipulation of the presence of the actual conditions’

23 Bónis Péter: A *clausula ‘rebus sic stantibus’* glosszatori eredetéről *Jogelméleti Szemle* 16/2 (2016) 35. old.

24 Bónis Péter: A *clausula ‘rebus sic stantibus’* glosszatori eredetéről *Jogelméleti Szemle* 16/2 (2016) 35. old.

25 Ptk 6:384, 6:388

26 Ptk 6:384, 6:388

27 Ptk 6:384, 6:388

28 JELLINEK, *Die Lehre Von Den Staatenverbindungen* (Wien, x882) ioo-104.

29 LMAN, *V6L: ERRECHT*, 2. auf. (Tilbingen, i9o8) 6.

30 DE Louma, *LE Daorr INTERNATIOnAL PUBLIC Posim* (Trans. from the Dutch) (Oxford, izg2o) i72ff.

31 John P. Bullington *International Treaties And The Clause „Rebus Sig Stantibus”* *University Of Pennsylvania Law Review* December, 1927. p 155

32 John P. Bullington *International Treaties And The Clause „Rebus Sig Stantibus”* *University Of Pennsylvania Law Review* December, 1927. p 156

33 AUFMANN, *Das Wesen Des V6lkerrechts Und Die Clausula Rebus Sic Stantibus* (Tfibingen, i9u) IV. fejezet pp 4-5.

34 John P. Bullington *International Treaties And The Clause „Rebus Sig Stantibus”* *University Of Pennsylvania Law Review* December, 1927. p 156

35 John P. Bullington *International Treaties And The Clause „Rebus Sig Stantibus”* *University Of Pennsylvania Law Review* December, 1927. p 158

36 John P. Bullington *International Treaties And The Clause „Rebus Sig Stantibus”* *University Of Pennsylvania Law Review* December, 1927.

37 John P. Bullington *International Treaties And The Clause „Rebus Sig Stantibus”* *University Of Pennsylvania Law Review* December, 1927. pp (152-157)

38 1155 UNTS 331

39 Mahendra Pratap Singh Shekhawat & Manvendra Singh Shekhawat, Manipal University, Jaipur: *Doctrine Of Rebus Sic Stantibus Indian Journal of Integrated Research in Law* Volume II Issue III | ISSN: 2583-0538

40 Julian Kulaga: *A Renaissance Of The Doctrine Of Rebus Sic Stantibus?* *International & Comparative Law Quarterly*, Volume 69, Issue 2, April 2020, pp. 477 – 497 DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020589320000032>

41 The changed circumstances advanced by Hungary are, in the Court’s view, not of such a nature, either individually or collectively, that their effect would radically transform the extent of the obligations still to be performed in order to accomplish the Project. A fundamental change of circumstances must have been unforeseen; the existence of the circumstances at the time of the Treaty’s conclusion must have constituted an essential basis of the consent of the parties to be bound by the Treaty. *Gabčikovo-Nagymaros Project Judgment of 25 September 1997* 104 p 65.

42 Szalai Ákos: *A magyar szerződési jog elemzése* <https://core.ac.uk/download/pdf/42929885.pdf> (2023.01.12.)

43 Menyhárd Attila: *A Szindikátusi Szerződés Kikényszeríthetősége* [http://acta.bibl.u-szeged.hu/65526/1/acta\\_conventus\\_010\\_247-257.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/65526/1/acta_conventus_010_247-257.pdf) p 1.

44 [https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=8268&context=penn\\_law\\_review](https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=8268&context=penn_law_review) (23.02.13)

45 <https://ijirl.com/wp-content/uploads/2022/05/DOCTRINE-OF-REBUS-SIC-STANTIBUS-.pdf> (23.02.13)

46 Szabó Sarolta: *A Bécsi Vételi Egyezmény mint nemzetközi Lingua Franca*, Pázmány Press, Budapest, 2014. *Doktori Értekezések* 3. 47.

47 Nochta Tibor: *A gazdasági-pénzügyi krízis válságba sodorja-e a szerződés intézményét? A jogalkotás, a tudomány és a jogalkalmazás válaszai in A gazdasági válság tükrében A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés Budapest, 2016 Nemzeti Közszerológálati Egyetem szerk Auer Ádám – Papp Tekla p. 184.*

48 Nochta Tibor: *A gazdasági-pénzügyi krízis válságba sodorja-e a szerződés intézményét? A jogalkotás, a tudomány és a jogalkalmazás válaszai in A gazdasági válság tükrében A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés Budapest, 2016 Nemzeti Közszerológálati Egyetem szerk Auer Ádám – Papp Tekla p. 184.*

---

## COLLOQUIUM

---

**Dr. habil. Falus Orsolya PhD**  
egyetemi docens, DUE TTI

**Dr. Khatanzorig Munkhbayar PhD**  
vezető oktató, Shihihutug Jogtudományi  
Egyetem

**Enkhbadral Myagmar**  
igazgató, Mongol Nemzeti Átfogó  
Fejlesztési Központ, a Mongólia  
Nemzeti Emberi Jogi Bizottsága mellett  
működő Civil Társadalmi Tanács tagja,  
doktorjelölt, Shihihutug Jogtudományi  
Egyetem Doktori Iskola

# Mongol NGO-k – jogszabályi környezet a diszkontinuitás jegyében\*

## I. Bevezetés

A civil szervezetekre vonatkozó szabályozás története nemzeteként jelentős eltérést mutat. Magyarországon

---

\* A jelen tanulmány Falus Orsolya 2024. május 1-31. között magyar-mongol Bilaterális Államközi Kutatási Ösztöndíjjal (AK-00013-003/2023), Magyarország Kormánya támogatásával, az ulánbátori Mongol Nemzeti Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán lehetővé tett kutatásának, továbbá a Shihihutug Jogi Egyetemmel kialakított tudományos együttműködésének az eredménye.

a polgári jogfejlődést csak időlegesen szakította meg a szocialista jogrend,<sup>1</sup> így a jogi intézményrendszer valamilyen mértékben a kontinuitás talaján működhetett tovább.<sup>2</sup> A sajátos sorsú Mongólia modern jogfejlődése azonban 1924-től kezdődően a szovjet jogi intézményrendszert vette át minden előzmény nélkül, úgy, hogy előtte a Yassa<sup>3</sup> hagyományain gyökerező, nomád szokásjog jellemezte a jogrendjét, amelyet a mandzsu megszállás alatt a kínai közigazgatás intézményrendszerével igazgattak.<sup>4</sup> Ugyanez a diszkontinuitás figyelhető meg a rendszerváltást követően, 1992-től, hiszen Mongólia polgári, demokratikus átalakuláson megy keresztül, anélkül, hogy ennek bármilyen előzménye lenne a jogi kultúrtörténetében.

Mongólia az elmúlt három évtized után demokratikus kormányzásra áttérő poszt-szocialista nemzetként sarkalatos fordulóponthoz érkezett. Az átalakulás ellenére továbbra is számtalan kihívással küzd, különösen a civil szervezetek – NGO-k – szabályozása területén, amely a demokratikus eszmék fejlődésének kulcsfontosságú katalizátora. Ezek a kihívások a jogi kultúrától, a finanszírozási mechanizmusokon át a kapacitáshiányokig terjednek. A civil társadalom fenntartható fejlődése szempontjából kiemelten fontos feladat a világos koncepción alapuló szilárd jogi keret létrehozása.

2021-ben a mongol kormány „Az egyesületek és alapítványok jogállásáról” címmel törvénytervezeteket terjesztett a mongol állami Nagy Khural (országgyűlés) elé, amely jelentős mértékű kísérletként értelmezhető a civil társa-

dalom jogainak korlátozása irányában, és ezért széleskörű társadalmi vitát váltott ki. A civil szervezetek szabályozásának kérdése más demokratikus átalakuláson átmenő országokban is felmerül, azonban a jelen tervezet kritikai vizsgálata a mongol jogfejlődés szempontjából megkerülhetetlennek látszik. Felmerül ugyanis az a gyanú, hogy a törvénytervezettel a kormány a civil társadalom feletti közvetlen jogi kontrollt kívánta magához vonni, miközben a vélt hiányosságok kijavításának szükségességére hivatkozott. Mongólia számára nem a 2021-es törvénytervezet volt az első olyan kísérlet, amely veszélyezteti a civil társadalmat. A nonprofit jogi személyekről szóló 2019. évi törvényjavaslatot a jogalkalmazók és a kutatók nemcsak a civil társadalom, hanem egyenesen a demokratikus visszaesés kockázatának is tekintették.<sup>5</sup>

## II. A mongol civil társadalom szabályozása történetének és jelenlegi helyzetének rövid áttekintése

1990-ben Mongólia demokratikus átmeneten ment keresztül, ami jelentős eltérést jelent a szocialista múltjától. A megelőző szocialista korszak 1990-ig teljes mértékben visszafogta a társadalmi szervezetek szabad fejlődését.

A 20. század során a Mongol Népi Forradalmi Párthoz kapcsolódó kulcsfontosságú társadalmi intézmények, köztük a fiatalok és a nők egyesületei, valamint a szakszervezetek, döntő szerepet játszottak a mongol társadalom

alakításában. Ezek az intézmények nemcsak a párt megújítását és a tagi utánpótlást biztosították, de a nagyszabású programokon, találkozókön és rendezvényeken keresztül széles körben bevonták a közvéleményt a szocialista eszmékbe. Jelszavaikból és felhívásaikból kitűnik, hogy ezek a szakszervezetek és egyesületek kifejezetten a szocialista mozgalom eszközei voltak.<sup>6</sup>

A 20. század folyamán alakultak ki Mongóliában az első civil szervezetek, amelyeket az állammal és a párttal való szoros együttműködés jellemzett. A „Mongol Szakszervezet” 1917-ben jött létre, majd 1921-ben megalakult a „Mongóliai Forradalmi Ifjúsági Unió”, 1925-ben pedig a Gyermekek Úttörő Szervezete. 1924-ben a Mongol Nőszövetség (eredeti mongol nyelvű elnevezésének szó szerinti fordítása: „Női Fejlesztési Osztály”), mint Ázsia első női egyesülete, is bejegyzésre került. Ezek a szervezetek aktív szerepet játszottak a szocialista korszakban a mongol civil társadalom fejlődésében, hozzájárulva a kulturális átalakuláshoz, oktatási kezdeményezésekhez, a kollektivizáláshoz, valamint különféle civil együttműködések jogi alapjainak megteremtéséhez. Kettős szerepet töltek be, mivel egyrészt átvállaltak bizonyos közszolgálati funkciókat a kormánytól, így bizonyos mértékű „közhasznú” tevékenységet láttak el, másrészt vállalták a fiatal munkások ideológiai képzését is a párt érdekeivel összhangban. Az Úttörőszövetség például a „mongol fiatalok szorgalmas tanulmányozása iránt elkötelezett úttörő szervezeteként” azonosította magát, amely „arra törekszik, hogy

*a tagjai a jövőben munkások, pásztorok, tanárok, mérnökök és tudósok legyenek, azzal a céllal, hogy szülőföldjükön szocializmust és kommunizmust építsenek fel”.<sup>7</sup>*

Az 1990-es mongóliai demokratikus forradalom után a tömegszervezeteknek fel kellett adniuk korábbi szocialista funkcióikat. Ezeket az intézményeket azonban nem oszlatták fel teljesen. Az olyan jogi személyek, mint a Mongol Szakszervezet, az Ifjúsági Unió és a Nőszövetség a mai napig folytatják működésüket a demokratikus rendszer keretei között is. 1997. január 31-én a demokratikus választások második fordulójában megalakult új mongol országgyűlés elfogadta a nem kormányzati szervezetekről szóló törvényt (a továbbiakban: mongol Civil Törvény). Ez a jogszabály a demokratikus elvekhez igazodva alakította ki a civil szervezetek jogállását, elősegítve azok sokszínű és korlátlan fejlődését. Mindazonáltal a törvényt kritika érte a civil szervezetek pénzügyi kapcsolatainak szabályozása terén észlelt elégtelenségek miatt.

A Mongol Állami Statisztikai Hivatal nyilvántartásának adatai alapján 2023-ban a 35312 bejegyzett nem kormányzati szervezetből 6380 volt aktív.<sup>8</sup> Mongóliában a civil szervezetek elsősorban az oktatás, az egészségügy, az emberi jogok, a művészetek, a sport, a kultúra, a gyermekvédelem, a jólét és a segélyezés területén működnek. A civil szervezetek formáját és nyilvántartását övező jogi keretek azonban jelenleg nem egyértelműek, a jogterületet az egymásnak ellentmondó és egymást átfedő jogszabályok jellemzik. A parlament 2021-ben vitát kezdeményezett a társadalmi szervezetek jogállásáról

szóló törvénytervezetről, amely azonban megszakadt, tekintettel az érintett jogi személyek erőteljes ellenállására.

### III. A civil szervezetek jogi keretrendszere Mongóliában

Az 1992-es demokratikus mongol alkotmány a civil társadalom és a civil szervezetek státuszát megerősítő jogi alapkokumentum. Az alkotmány preambuluma természetesen magában foglalja a civil társadalom fejlődésének igényét,<sup>9</sup> kifejezetten körvonalazva az állampolgárok alapvető jogait, köztük a pártok és más társadalmi szervezetek alapításához, az ilyen szervezetekhez történő önkéntes csatlakozáshoz való jogot.<sup>10</sup> Ez az alkotmányos rendelkezés jogi lehetőséget biztosít az állampolgároknak érdekeik kifejezésére, érvényesítésére és védelmére, azáltal, hogy megengedi kormányzati befolyástól független nonprofit jogi személyek létrehozását. Erre az alkotmányos alapra építve a mongol országgyűlés 1997. január 31-én fogadta el a mongol Civil Törvényt, amely biztosítja az állampolgárok egyesülési jogát. Ez a törvény, amely hét későbbi módosítással<sup>11</sup> közel három évtizede van hatályban, mint a civil társadalmi szervezeteket szabályozó elsődleges jogforrás.

2002. január 10-én lépett hatályba az új mongol Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: mongol Ptk.),<sup>12</sup> amely meghatározta az egyes jogi személyekre, mint jogalanyokra, vonatkozó alapvető szabályokat. A törvény a jogi személyeket profitorientált vagy nonprofit



kategóriába sorolta.<sup>13</sup> A nonprofit jogi személyek egyesületek, alapítványok vagy szövetkezetek lehetnek.<sup>14</sup> Ez a besorolás azonban nincs összhangban a fentebb említett mongol Civil Törvény rendelkezéseivel, mivel ez utóbbi 3.§-a, amely a törvény hatályát határozza meg, nem említ kötelező formákat, csak a kivételeket sorolja fel.<sup>15</sup>

Mongóliában a jelenleg a szövetkezeti törvény 1998. január 2-i módosítása van hatályban, amely meghatározza ennek a formának a jogi státuszát, azonban nem tér ki kifejezetten a nonprofit szövetkezetekre. Hiányzik az egyesületek és az alapítványok jogi státuszát rendező jogforrás is. Ettől függetlenül továbbra is működnek a „nem kormányzati szervezet” tág kategóriája alatt bejegyzett jogi személyek. A mongol Civil Törvény mellett hatályos a jogi személyek állami nyilvántartásba vételéről szóló törvény, amely az állami nyilvántartásba történő bejegyzés folyamatát rendezi, továbbá kiegészítő szabályozást biztosítanak a jogi személyek finanszírozására, adózására és ellenőrzésére vonatkozó törvények is.

Annak ellenére, hogy a kormány kísérleteket tett „Az egyesületek jogállásáról” és „Az alapítványok jogállásáról”, szóló törvények előterjesztésére, ezek az erőfeszítések a közvélemény ellenállása, különösen az állampolgárok egyesülési jogaival kapcsolatos aggályok miatt, rendre megghiúsultak.<sup>16</sup> 2021-től kezdődően a civil szervezetekkel együttműködve folyamatban van a „Mongol Állam és a civil társadalom együttműködési koncepciója” című projekt kidolgozása. Tekintettel Mongólia dinamikus társadalmi, politikai és gaz-

dasági környezetére, a közeljövőben gyors szabályozási változások várhatóak ezen a területen.

## **IV. A civil szervezetek szabályozásának legfontosabb kérdései**

Az 1990-es évektől kezdve a centralizált állami rendszertől való eltávolodás Mongólia civil társadalom felé való fordulását jelezte, amely szükségessé tette, hogy normatív struktúrák irányítsák a civil szervezeteket. Erre a helyzetre reagálva a mongol országgyűlés több mint 500 törvényt alkotott, és a különböző tapasztalatokat felhasználva olyan jogi környezetet alakított ki, amely várhatóan elősegíti a születő demokrácia kialakulását és fejlődését. A mintegy hét évtizedig fennálló szocialista rendszert felváltó átalakulást azonban a civil szervezetek területén továbbra is fennálló kihívások kísérik és az ágazat szerveződésének éretlensége, amely minden bizonnyal a diszkontinuitás eredménye.

### **1. A civil szervezetek formái**

A demokratikus jogrendszerekben, ahol a köz- és a magánjogi szervezetek szabályozása eltér egymástól, a jogi konfiguráció kiemelkedő jelentőségű, hiszen ez határozza meg a jogi személy fő célját, tevékenységi köreit és irányítása szervezetét. Mongóliában a civil szervezetek jogi tipológiáját a mongol Civil Törvény, a Polgári Törvénykönyv és a jogi személyek állami nyilvántartásáról szóló törvény határozzák meg.

A Polgári Törvénykönyv szerint a civil szervezetek nonprofit jogi személyek, amelyek egyesületi, alapítványi vagy szövetkezeti formában működhetnek. A Civil Törvény az NGOt, mint „a polgárok és jogi személyek által önkéntesen létrehozott, a kormánytól független, önkormányzati alapon működő nonprofit szervezet” határozza meg. A Civil Törvény 4. §-a, az Értelmező Rendelkezésekben, a civil szervezetek két fő típusát különbözteti meg: a „közhasznú”,<sup>17</sup> valamint az elsősorban a tagjaik igényeinek kielégítése érdekében létrejöttet.<sup>18</sup>

Az említett jogforrás és a hatályos Ptk. közötti fogalmi eltérések megnehezítik a jogalkalmazók helyzetét. A Civil Törvény szerint az NGOk általános „civil szervezetként” működhetnek, míg a polgári törvénykönyv szerint a civil szervezetek a formakényszerre tekintettel kizárólag egyesületek, alapítványok, vagy szövetkezetek lehetnek. Ez az anomália azt eredményezi, hogy egy-egy jogi személy kettős megnevezést fogad el, és ugyanazt a szervezetet adott esetben például „egyesületként” és „civil szervezetként” is meghatározza annak érdekében, hogy a nyilvántartásba bizonyosan bejegyezzék, és így jogképességet szerezzen. Az egyes jogi személyek jogi státuszának tisztázatlanságához hozzájárul az a tény is, hogy a nonprofit és a forprofit szervezetek fogalmának meghatározása sem egyértelmű.<sup>19</sup>

A jogi személy alapítására és működésére a 2018. június 21-től hatályos, a jogi személyek állami nyilvántartásáról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A jogi személy a jogképességét Mongóliában is az állami nyilvántar-

tásba történő bejegyzésével nyeri el. Ez az állami nyilvántartásba bejegyzett jogi személyt alkalmassá teszi arra, hogy jogviszonyok alanya legyen: jogokat gyakoroljon és kötelezettségeket teljesítsen.<sup>20,21,22</sup>

Mongóliában a jogi személyek állami nyilvántartásáról szóló törvénnyel összhangban tizenegy féle jogi személy-típus átfogó skáláját ismerik el és jegyzik be hivatalosan, ezáltal jogképességet biztosítva számukra. A törvény 4. § 1.1. pontjában foglalt rendelkezés ellenére, amely szerint „a jogi személy a Polgári Törvénykönyv 25. §-a 1. pontjában meghatározott jellemzőkkel rendelkező szervezeti egységet jelöl”, a nyilvántartásba vételre jogosult tizenegy kategória eltér a Ptk. 33. §-ában meghatározott öt jogi személy – típustól.<sup>23</sup> A civil szervezeteket körülvevő jogszabályi környezetet láthatóan az azokat szabályozó jogforrások kollíziójából eredő következetlenségek jellemzik.

## 2. A civil szervezetek irányítása és ágazati ellenőrzése

Annak ellenére, hogy a szabályozás következetlensége folytán a civil szervezetek bizonyos szabadságot élveznek a működési struktúrájuk kialakítása területén,<sup>24</sup> ugyanez a megengedő jogszabályi környezet egyben számos bizonytalanság forrása is. 2023-ban 6380 szervezet működött Mongóliában, amely a hivatalosan bejegyzett 35312 civil szervezet 18,06 százalékát teszi ki. Figyelemre méltó, hogy az állami nyilvántartásba bejegyzett civil szervezetek közül 7296 inaktív, 20876 szünetelteti ideiglenesen a tevékenységét, 692 NGO

tevékenységét hivatalból függesztették fel, további 68-ról pedig ismeretlen cím vagy egyéb okok miatt hiányzik az információ, tehát „fantomizálódtak”.<sup>25</sup>

A civil szervezetek továbbá a jogszabályi előírásoknak megfelelően kötelesek rendszeres pénzügyi beszámolókat készíteni, azonban a szabályozás végrehajtása nem megfelelő (IRIM 2020).<sup>26</sup> A civil szervezetek tevékenységének átláthatósága – jelentős társadalmi szerepük ellenére – továbbra is homályban marad. A jelentéstételi rendszer nem rendelkezik szilárd struktúrával, és a kormányzati intézményekhez benyújtott jelentések folyamánként hiányoznak a tevékenységeket ösztönző támogatások és az értékelési mechanizmusok. Az összes szervezetnek csak 46,9%-a vezetett be tevékenységértékelési rendszert, a fennmaradó 53,1% aktivitásának pedig egyáltalán nincs hivatalos értékelése.<sup>27</sup>

A külső jelentéstételi kötelezettségeken kívül a társadalmi szervezeteknek belső jelentéstételi mechanizmusokat is be kell vezetniük. Ez a belső keretrendszer a méltányos irányítás biztosítását szolgálja, és megakadályozza, hogy a szervezetet magánérdekek érvényesítésére használják fel. A legtöbb szervezet rendszeres elnökségi üléseket tart: 37,3%-uk negyedévente, 32,9%-uk pedig évente hívja össze az elnökséget. E szervezetek 87,9%-ában az igazgatótanács a taggyűléseken ismerteti az operatív terveket és a pénzügyi jelentéseket.<sup>28</sup> A létesítő okiratokban megfogalmazottakkal ellentétben azonban ezeknek a szervezetek 11,6%-a jelezte, hogy teljesen hiányzik az igazgatóság működése. Egy korábbi felmérés sze-

rint 2021-ben Mongóliában a civil szervezetek 43,5%-a alkotott etikai szabályzatot, 42,3%-a pénzügyi szabályzatot, mindössze 19,4%-a szervezeti és működési szabályzatot, 17,8%-uk pedig szabályzatok nélkül működött.<sup>29</sup> A fenti eltérések is ráirányítják a figyelmet arra, hogy a civil szervezeteken belül fokozott belső irányítási mechanizmusokra van szükség az átláthatóság, az elszámoltathatóság és az etikus magatartás biztosítása érdekében.

Általánosságban elmondható, hogy egy nemzet polgárainak kulturális tudatossága és aktív elkötelezettsége kulcsfontosságú szerepet játszik a civil társadalom körvonalainak kialakításában. Széleskörű részvétel hiányában az operatív szervezetek kénytelenek külső támogatást kérni olyan területeken, mint a finanszírozás, a humán erőforrás-kapacitás, az együttműködés és az információterjesztési csatornákhöz való hozzáférés. Egy olyan környezetben, ahol a lakosság magasan képzett, és a kormányzat megfelelő politikákat hajt végre, a civil társadalmi szervezetek hatékonyan felügyelhetik a kormányzati intézkedéseket, miközben igazodnak elsődleges célkitűzéseikhez. E feltételek hiányában az erős ökoszisztéma kialakulása akadályozott, amely kihat a pénzügyi stabilitásra, az irányításra és a szervezeti dinamikára.

A fentebb már hivatkozott 2021-es vizsgálat adatai szerint a mongol NGOk többsége a pénzhiányt nevezte meg a legnagyobb kihívásnak. Ezzel párhuzamosan az ágazat irányítása és felügyelete, amelyet a működés jogi formáira vonatkozó szabályozás kétértelműsége súlyosbít, politikai kritikát

váltott ki.<sup>30</sup> Azokban az esetekben, amikor a civil szervezetek ilyen jogértelmezési és -alkalmazási nehézségekkel szembesülnek, az előírt jelentéstételi követelményeknek nem lenne szabad indokolatlanul megterhelőnek lenniük, hanem inkább a tevékenységük méretéhez és terjedelméhez kellene igazodniuk.

## **V. Az egyesületek és az alapítványok jogállásáról, valamint a közhasznú tevékenységekről szóló törvények tervezetei**

Úgy tűnik, hogy az NGOk működésének területén Mongóliában a Civil Törvény erőteljesebben érvényesül, mint a Ptk. A rendszerváltás (1990) óta eltelt három évtizedben a civil szervezetek kulcsszerepet játszottak a demokratikus értékek fenntartásában és a közérdek védelmében.<sup>31</sup>

Mint a világban máshol, Mongóliában is fennáll annak a veszélye, hogy a civil szervezeteket magánérdekek érvényesítésére használják fel és potenciálisan sebezhetővé váljanak a pénzmosás szempontjából.<sup>32</sup> A jogi formakényszer szabályozásában rejlő bizonytalanság, valamint az elszámoltathatóság hiánya és az NGOk működtetése során tapasztalt szervezeti hiányosságok aktív állami beavatkozásra, újabb törvénytervezetek kidolgozására készítették a kormányt.

A legújabb törvénytervezetek, például az egyesületek és alapítványok

jogállásáról és a közhasznú tevékenységekről szólók, amelyeket 2021-ben terjesztett elő a kormány, kifejezetten foglalkoznak a fent említett kérdésekkel, és azt állítják, hogy a szabályozás egyértelműsítése elengedhetetlen. Azonban, mint már korábban említettük, ezek a jogalkotási kezdeményezések heves ellenállásba ütköztek a nyilvánosság részéről.

A tervezetek például kimondják, hogy a civil szervezetek nem folytathatnak a politikai pártokra jellemző tevékenységeket.<sup>33</sup> Az ilyen tiltott tevékenységek konkrétumai azonban továbbra sem világosak. A bírálók pontatlannak találták a tervezeteket több ponton is, különösen a tekintetben, hogy a békés tüntetések és a politikai pártokkal való együttműködés törvénybe ütközik-e, vagy a választási tevékenységek támogatása törvénysértésnek minősül-e.<sup>34</sup>

Az INConsortium kutatása szerint az NGOk több mint 40%-a tapasztal valamilyen formában nyomást, amikor kritikát fogalmaz meg a kormány tevékenységével kapcsolatban, és 35,1%-uk szembesül konkrétan bizonyos hátrányokkal.<sup>35</sup> A kormány által kidolgozott projekt két legvitatottabb aspektusát vizsgáljuk ebben a fejezetben: a civil szervezetek jogi formáját, valamint irányításukat és ellenőrzésüket. Ami a jogi formát illeti, kísérletet tettek arra, hogy a szervezeteket kizárólag egyesületi vagy alapítványi formára korlátozzák, igazodva a polgári jogi szabályozáshoz.<sup>36</sup> A legújabb, az egyesületek jogállásáról szóló törvény, tervezete viszont kizárja a „mongol” és a „nemzeti” elnevezések lehetőségét, amellyel már mű-

ködő civil szervezeteket kényszerítene arra, hogy módosítsák a nevüket.<sup>37</sup>

Az előírt jogi forma-kényszer által támasztott korlátozásokkal kapcsolatban a civil szervezetek képviselői azzal érvelnek, hogy az 1997. évi Civil Törvény széleskörűen határozza meg a típusokat és formákat, amely lehetővé teszi a civil szervezetek számára, hogy a megfelelő struktúrák, formák és irányítási rendszerek bevezetésével önállóan fejlődjenek.<sup>38</sup> Azt állítják, hogy a nonprofit jogi személy típusoknak és szervezeti-irányítási rendszereiknek a tervezetben megfogalmazott szűk elhatárolása, valamint szigorú szabályozása visszafoghatja a civil társadalom és a nonprofit szektor progresszív fejlődését.<sup>39</sup>

A tervezettel kapcsolatban aggályosnak tűnik az is, hogy az egyesülési szabadságot azokra a magánszemélyekre korlátozza, akiknek nincs adóhátralékuk, amely kétségtelenül sérti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR) 22. cikkében foglaltakat. A gazdasági tevékenységek folytatására vonatkozó rendelkezések alááshatják továbbá ezeknek a szervezeteknek a függetlenségét azzal, hogy bevételszerző tevékenységet csak a teljes működésük 20%-ában végezhetnek.<sup>40</sup>

Mind az egyesületekről szóló, mind az alapítványokról szóló törvénytervezetben szerepel egy, a kifizetésekre vonatkozó, tilalom,<sup>41</sup> amely pontosításra szorul, mivel a megfogalmazás alkalmas lehet bizonyos törvényes tevékenységek indokolatlan korlátozására. Például egy síklub, amelynek tagjai rendszeres tagdíjat fizetnek, megaka-

dályozható lenne abban, hogy tagjai nevében különböző költségeket fizessenek ki egy általuk szervezett síút során (ICL, 2021).<sup>42</sup>

Ami a közhasznú tevékenységekről szóló törvény tervezetét illeti, már a cím is arra utal, hogy a törvénytervezet a közhasznú „tevékenységeket” kívánja szabályozni, nem pedig a közhasznú szervezetek jogállását. A közhasznú tevékenységekkel kapcsolatos legáltalánosabb szabályozási megközelítés a „közhasznú” státusz meghatározása és elismerése lenne. A közhasznú jogállás bevezetésének alapvető indoka a közhasznú tevékenységek előmozdítása. A közhasznú szervezetek elismerten hatékonyabban szolgálják a helyi közösségek és a társadalom egészének szükségleteit, kiegészítik az állam által kötelezően nyújtott szolgáltatásokat. Gyakran gyorsabban azonosítják a társadalmi szükségleteket, és reagálnak rájuk, mint a kormányok, továbbá hatékonyabban és közvetlenebbül képesek szolgáltatásokat nyújtani. Ezen túlmenően a közhasznú szervezetek a szolgáltatásaik nyújtása során magánforrásokhoz juthatnak, amelyek az állami költségvetésben megtakarításokhoz vezet. A közhasznú státusz bevezetésével a kormányok általában azt kívánják biztosítani, hogy a nonprofit jogi személyeknek nyújtott (adó) kedvezmények olyan célokhoz és tevékenységekhez kapcsolódjanak, amelyek a közösség és a társadalom számára hasznosak. A közhasznú státusz tehát, alapvetően az adóügyi szabályozás kérdése. Ez egyben válasz arra a kérdésre is, hogy kik és milyen feltételek mellett jogosultak állami juttatásokra.

A civil szervezetek ágazatának irányítása és felügyelete céljából megalkotott törvénytervezet egyik figyelemre méltó rendelkezése a „Civil Társadalomfejlesztési Támogatási Tanács” (a továbbiakban: Tanács) létrehozása.<sup>43</sup> Ez a civil társadalom nyolc ágazatra történő felosztását irányozza elő, amelyet egy nemzeti szintű tanács igazgat. Az egyes ágazatokban a legtöbb szavazatot megszerző tagok személyét a miniszterelnök hagyja jóvá. A legfontosabb bizonytalanságok azonban továbbra is fennállnak, mint például a szavazásban való részvétel feltételei, a tanács megalakulásának folyamata, a függetlenségét biztosító mechanizmusok, valamint a kormány által az egyes szervezeteknek nyújtott támogatások kritériumai. Ezek a bizonytalanságok lehetővé teszik, hogy a mindenkor miniszterelnök vagy a kormány központosított irányítással ellenőrizze a civil társadalmat, és a pénzügyi ellenőrzés jogával élve korlátozza annak autonómiáját.

A Tanácsra ruházott hatáskörök tekintetében a mandátumok között szerepel „a mongol civil társadalom és a nonprofit jogi személyek kapacitásainak támogatása”, valamint a „belső irányítási és etikai normák kialakítása és fejlesztése”.<sup>44</sup> A Tanács feladata továbbá a kormánnyal, nemzetközi és külföldi szervezetekkel való kapcsolattartás a nonprofit jogi személyek közös fejlesztésével és együttműködésével kapcsolatos ügyekben.<sup>45</sup> Ez a – lényegében a miniszterelnök által támogatott – Tanács átfogó hatáskörrel rendelkezik a civil társadalom fejlesztésére vonatkozó normák meghatározásában, továbbá

mérlegelési jogkörrel arra vonatkozólag, hogy bármely szervezetet támogasson-e, avagy megtagadja tőle a kért támogatást. Ez a hatáskör kiterjed az állami és helyi önkormányzati vagyon ilyen támogatásokra történő felhasználására, a kormányzati szervezetek funkcióinak átvételére és a finanszírozás biztosítására, valamint olyan jogokra, mint az adókedvezmények vagy az adómentesség megállapítása.

A miniszterelnök által jóváhagyott összetételű Tanács rendelkezik azzal a hatáskörrel is, hogy eldöntse, mely szervezetek rendelkeznek azzal a joggal, hogy közérdekű keresetet nyújtsanak be a közigazgatási bírósághoz. A pénzügyi korlátok miatt szükség van a nemzetközi adományozó szervezetekkel történő együttműködésre, amely nyilvánvalóan negatívan befolyásolhatja a civil szervezetek forrásokhoz jutási lehetőségeit.<sup>46</sup> Kétségtelen, hogy a kormánytól való közvetett pénzügyi függés a civil társadalom közvetlen korlátozásának kockázatával jár.

## VI. Konklúzió

A mongol civil szervezetek jogi formáját és irányítási szabályait övező bonyolult és ellentmondásos jogi keret jelentősen hátráltatja az ágazat fejlődését, és növeli a civil társadalomra vonatkozó állami korlátozások kockázatát. Egy olyan fiatal demokráciában, mint Mongólia, a civil társadalom számára optimális jogi környezet megteremtése kulcsfontosságú a polgári társadalom kialakítása és az emberi jogok védelme szempontjából.

A jogalkotási erőfeszítéseket a jövőben a civil társadalom, a jogalkalmazók és a tudományos körök képviselőivel közösen lenne szükséges megvalósítani. Fontos lenne, hogy a mindenkori kormány tekintse partnerének a civil társadalmat, amikor hatályon kívül helyezi az 1997-es Civil Törvényt, és előterjeszti a nonprofit jogi személyek jogállásáról szóló jogforrás tervezetét, amely egységes terminológiával egyértelműen határozza meg ezeknek a szervezeteknek a jogállását és elfogadott formáit.

Mivel Mongólia külső finanszírozásra szorul, elengedhetetlen egy, a mindenkori kormány befolyásától független, jogi monitoringrendszer létrehozása. Ez biztosítja Mongólia civil társadalmának rugalmasságát és sokszínűségét az elkövetkező években. A szükséges szemléletváltást kétségkívül megnehezíti a diszkontinuitás, azonban a rendszerváltás óta eltelt három évtized tapasztalatainak alkalmazása a jelen globalizált világban minden bizonnyal lehetővé teszi egy demokratikus és az egyértelmű szabályozásnak köszönhetően a civil társadalom számára jogbiztonságot teremtő kodifikáció.

1 1 Falus Orsolya: A magyarországi egyesületek jogi és büntetőjogi felelősségéről, *Civil Szemle*, 2022 19: 2, pp. 5-19.

2 Paczoly Péter: *Constitutional Transition and Legal Continuity*, *Connecticut Journal of International Law*, 1993 8: 2, pp. 559-574.; Visegrády Antal: A magyar jogi kultúráról, *Polgári Szemle*, 2019 15 : 4-6, pp. 153-177., DOI: 10.24307/psz.2019.1211

3 2 Más néven: *Ikh Zasag*, a mongolok szóbeli törvénykönyve, amely fokozatosan épült ki Dzsingisz kán uralkodása alatt 1206 és 1218 között. Bővebben: Narangerel, Sodovsuren: *Historical Outline of De-*

*velopment of Mongolian Law*. Taiwan, The National Taiwan University, 2003 <http://www.mtac.gov.tw/matchbook/upload/09301/0702/5.pdf> (2024. 05. 14.)

4 Narangerel, Sodovsuren: *The Legal System of Mongolia*. Ulaanbaatar, Mongolia; Nagoya, Japan: Interpress, 2024

5 Jargalsaikhan, Mendee: *Mongolia's Dilemma: A Politically Linked, Economically Isolated Small Power*, *The Asian Forum*, April 30, 2015, <http://www.theasianforum.org/mongolias-dilemma-a-politically-linked-economically-isolated-small-power/> (2024. 05. 18.); Altankhuyag, B. O. - Gankhuyag, B.: *Comparative analysis of institutional environments of non-governmental organizations in Mongolia, Hungary and Poland*. Ulaanbaatar, De Facto Institute, 2019 pp. 8-9.

6 Gundsambuu, Kh.: *Mongolian social stratification in the 20th century: development and trends*. Ulaanbaatar, National Center for Comprehensive Development, 2002.

7 Badamgarav, N.: *BHMAU-iin Emegteichuud, khuukhed [Women and Children of the People's Republic of Mongolia]*. Ulaanbaatar, State Publishing House, 1971, pp. 23-26.

8 Mongol Állami Statisztikai Hivatal: *Number Of Entities Registered In Database, By Activity Status And Legal Type*, 2023 [https://www.1212.mn/en/statistic/statcate/573067/table-view/DT\\_NSO\\_2600\\_003V1](https://www.1212.mn/en/statistic/statcate/573067/table-view/DT_NSO_2600_003V1) (2024.05.19.)

9 Mongólia Alkotmánya preambuluma így fogalmaz: „Mi, Mongólia népe, a nemzet függetlenségének és szuverenitásának megerősítése, az emberi jogok és szabadságok, az igazságosság és a nemzeti egység megbecsülése, a nemzeti államiság, a történelem és a kultúra hagyományainak átörökítése, az emberi civilizáció vívmányainak tiszteletben tartása és az ország humánus, polgári és demokratikus társadalmának kiépítésére irányuló legfőbb cél felé való törekvés jegyében ezennel kihirdetjük Mongólia Alkotmányát”

10 Mongólia Alkotmánya 16.§ 10) pont: „A politikai pártokban vagy más önkéntes szervezetekben való egyesülés szabadsága társadalmi és személyes érdekek és vélemény alapján garantált. A politikai pártok és más tömegszervezetek kötelesek fenntartani a közrendet és az állambiztonságot, és betartani a törvényt. Tilos a politikai pártokhoz vagy más egyesületekhez való csatlakozás vagy tagság miatti megkülönböztetés és üldözés. Az állami alkalmazottak egyes kategóriáinak párttagsága felfüggeszthető”.

11 A módosítások időpontja: 1998, 2003, 2005, 2015, 2016, 2020 és 2021.

12 Ezt megelőzően az 1994. évi Ptk. volt hatály-

ban.

13 A hatályos mongol Ptk. 25.§ 2. pontja szerint: „A jogi személy lehet forprofit, amely nyereségszerzési céllal, vagy nonprofit, amely törvényben vagy alapszabályban meghatározott céllal jön létre.”

14 A hatályos mongol Ptk. 33.§ 2. pontja értelmében „A nonprofit jogi személyeket egyesület, alapítvány vagy szövetkezet formájában kell létrehozni.”

15 A hatályos mongol Civil Törvény 3.§ 1. pontja értelmében: „Ez a törvény valamennyi nem kormányzati szervezetre vonatkozik, kivéve a politikai pártokat, a szakszervezeteket, valamint az egyházakat és kolostorokat.”

16 Demokratikus Oktatási Központ: 2019. december 23-án a civil szervezetek 180 képviselője petíciót terjesztett elő az Országgyűlés elnökéhez, amelyet a 25. sorszám alatt iktattak.

17 Mongol Civil Törvény 4.§ 2) pontja: „közhasz-  
nú nem kormányzati szervezet’: olyan nem kormányzati szervezet, amely a kultúra, a művészet, az oktatás, a nevelés, a tudomány, az egészségügy, a sport, a természet- és környezetvédelem, a közösségfejlesztés, az emberi jogok, a lakosság meghatározott csoportjai és rétegei érdekeinek védelme, a jótékonyaság és más hasonló területeken folytat közhasz-  
nú tevékenységet.”

18 Mongol Civil Törvény 4.§ 3) pont: „a ‘tagjainak igényeinek kielégítése érdekében létrehozott nem kormányzati szervezet’ olyan nem kormányzati szervezet, amely nem tartozik a közhasz-  
nú nem kormányzati szervezet kategóriájába, és amely célja elsősorban tagjai szolgálata és jogos érdekeinek védelme.”

19 Ilyenek például a szövetkezetek. Annak ellenére, hogy a Polgári Törvénykönyv előírása értelmében a szövetkezet nonprofit, a Szövetkezeti Törvény nyelvtani értelmezése szerint, valamint de facto is a szövetkezet forprofit jogi személy.

20 Mongol Ptk. 26.§ 1. pont: „A jogi személy polgári jogi jogképessége az állami nyilvántartásba való bejegyzéssel kezdődik, és a törvény szerinti felszámolással vagy az állami nyilvántartásból történő törléssel ér véget”.

21 A jogi személyek állami nyilvántartásáról szóló törvény 5. § 1. pontja értelmében: „A jogi személy polgári jogi cselekvőképessége a jogi személy állami nyilvántartásba vételével kezdődik.”

22 A jogi személyek állami nyilvántartásáról szóló törvény 5. § 2. pontja szerint: „A jogi személy nem vehet részt polgári jogviszonyban az állami nyilvántartásba vételét megelőzően.”

23 Mongol Ptk. 33. §. A jogi személyek típusai: „33.1. A forprofit jogi személyeket személyegyesítő

vagy társasági formában kell létrehozni. 33.2. A nonprofit jogi személyeket egyesület, alapítvány vagy szövetkezet formájában kell létrehozni.”

24 Amint már korábban említésre került, a Civil Törvény továbbra is elismeri az egyesületeket, az alapítványokat, a szövetkezeteket és általánosan a nem kormányzati szervezeteket. Figyelemre méltó, hogy a civil szervezetek formájára vonatkozó szabályozás anomáliájára tekintettel az NGOk gyakran alkalmaznak változatos, atipikus formákat, mint például központok, intézetek és kollektívák, továbbá egyes szervezetek nem határozzák meg kifejezetten a szervezeti típusukat, mint például a „polgári oktatási nem kormányzati szervezet” vagy az „etikai társadalmi nem kormányzati szervezet.”

25 Mongol Állami Statisztikai Hivatal: Number Of Entities Registered In Database, By Activity Status And Legal Type, 2023 [https://www.1212.mn/en/statistic/statcate/573067/table-view/DT\\_NSO\\_2600\\_003V1](https://www.1212.mn/en/statistic/statcate/573067/table-view/DT_NSO_2600_003V1) (2024.05.19.)

26 Independent Research Institute of Mongolia (IRIM): Research on need for non profit organizations law, Ulaanbaatar, 2020, p.7.

27 Consortium for Civil Society (SICA): A study to determine the status of civic space and the needs and requirements of an enabled legal environment to support it, Ulaanbaatar, 2021, p. 12.

28 Independent Research Institute of Mongolia (IRIM): Research on need for non profit organizations law, Ulaanbaatar, 2020, p.7.

29 Independent Research Institute of Mongolia (IRIM): Research on need for non profit organizations law, Ulaanbaatar, 2020, p.7.

30 Independent Research Institute of Mongolia (IRIM): Research on need for non profit organizations law, Ulaanbaatar, 2020, p.7.

31 2020 óta 683 civil szervezet, tevékenysége és szolgáltatásai révén, 784 730 személyre gyakorolt jelentős hatást. Figyelemre méltó, hogy együttesen 56.524 könyv, brosúra és kézikönyv kiadásához járultak hozzá. Ezek a szervezetek továbbá kulcsszerepet játszottak 512 helyi és nemzeti politikai dokumentum és jogi aktus módosításában és jóváhagyásában is. Aktívan képviselték a közérdeket 2.850 kereset benyújtásával, 8.526 tanulmányt végeztek és 3782 természet- és környezetvédelmi cselekményt hajtottak végre a védendő területekkel, folyókkal, biológiai- és állatfajokkal kapcsolatban (Consortium for Civil Society (SICA): A study to determine the status of civic space and the needs and requirements of an enabled legal environment to support it, Ulaanbaatar, 2021, p. 12.

32 2019. október 18-án Mongólia Izlanddal és



Zimbabweval együtt felkerült az FATF (Financial Action Task Force, kormányközi szervezet, amelyet 1989-ben alapítottak a G7 kezdeményezésére a pénzmosás elleni küzdelem céljából. 2001-ben mandátumát kiterjesztették a terrorizmus finanszírozására.) Egyes politikusok félretájékoztatták a közvéleményt azzal, hogy azt állították, ezt a civil szervezetek okozták. Ezt a vádat a mongol társadalmi szervezetek elutasították. A FATF ugyanis a kockázatértékelést kizárólag az adománygyűjtő szervezetekre vonatkoztatta, nem valamennyi nonprofit szervezetre (Democracy Education Center; Youth Policy Watch; Globe International Center; Batshugar, 2022).

33 Az egyesületek jogállásáról szóló törvény tervezete 9.§ 1.1. pontja megtiltja „a politikai pártokra és politikai pártszervezetekre jellemző tevékenységek végrehajtását és finanszírozását”

34 A Parlament Államszervezési Állandó Bizottsága, az Igazságügyi- és Belügyminisztérium és az Alkotmányjogi Intézet: Az egyesületek és alapítványok jogállásáról szóló törvénytervezet vitája, 2022. november, Országház.

35 Consortium for Civil Society (SICA): A study to determine the status of civic space and the needs and requirements of an enabled legal environment to support it, Ulaanbaatar, 2021, p. 12.

36 A törvénytervezet Értelmező Rendelkezések részében erről egyáltalán nem esik szó, de a 39. §-ban igen: „E törvény szerint a nonprofit jogi személy az, amelyet az állampolgárok - a kormányzati szervezetektől, közjogi szervezetektől eltérő - saját érdekeik, értékeik és véleményük alapján, önkéntes alapon hoznak létre, és az autonómia és az önkormányzatiság elve alapján működik /egyesület, alapítvány/”.

37 Az egyesületek jogállásáról szóló törvény tervezete 10.§ 5. pontja

38 Consortium for Civil Society (SICA): A study to determine the status of civic space and the needs and requirements of an enabled legal environment to support it, Ulaanbaatar, 2021, p. 12.

39 Consortium for Civil Society (SICA): A study to determine the status of civic space and the needs and requirements of an enabled legal environment to support it, Ulaanbaatar, 2021, p. 13.

40 Az egyesületek jogállásáról szóló törvény tervezete 6.§ 1. pontja

41 Az egyesületek jogállásáról szóló törvény tervezete 9.§ 2.3. pontja; az alapítványok jogállásáról szóló törvény tervezete 7.§ 2.3. pontja

42 International Center for Non-profit Law (ICNL): Analysis of Draft Laws on Associations, Foundations, and Public Benefit Activities. Washington DC., 5/4/2021. <https://www.gic.mn/public/docs/publications/ICNL-Briefer-on-Draft-NGO-Laws-5-5-21-003.pdf> (2024. 05. 15.)

43 A közhasznú tevékenységekről szóló törvény tervezetének 8. §-a

44 A közhasznú tevékenységekről szóló törvény tervezetének 9. § 1.1. pontja

45 A közhasznú tevékenységekről szóló törvény tervezetének 9. § 1.8, 1.9. pontja

46 Baker, Andy - Boulding, Carew - Mullenax, Shawwna - Murton, Galen - Todd, Meagan, Velasco-Guachalla, Ximena - Zackary, Drew: Maintaining Civic Space in Backsliding Regimes. Research and Innovation Grants Working Papers Series, University of Colorado, Boulder, 2017, pp. 23-25.

**István Hottó**

PhD-Student, Universität Pécs,  
Juristische Fakultät

## Die elterliche Verantwortung für Kindheitstrauma und Aggression

Es gibt viele Gründe und Umstände, die zum Zerfall der Familie führen können. Einer der wichtigsten ist die Entfremdung der Eltern, die in vielen Fällen eine Ursache oder eine Begleiterscheinung des Zusammenbruchs der Familieneinheit ist.

Bei diesem Phänomen stellt ein Elternteil - in der Regel die Betreuungsperson - den anderen Elternteil in einem negativen Licht dar, was dazu führen kann, dass sich das Kind ganz von dem getrennt lebenden Elternteil abwendet.

Elterliche Entfremdung verursacht (oder bewirkt) Störungen in der Eltern-Kind-Beziehung (z. B. psychisch-verbale Dysfunktion) und kann die emotionale Entwicklung des Kindes behindern. Die Entfremdung vom entfremdeten Elternteil verursacht nicht nur in der Kindheit sehr schwere - oft irreversible - psychische Schäden beim entfremdeten Kind, sondern kann auch zu Identitätsdistanz, Schwierigkeiten mit der Geschlechtsrolle und

Beziehungsproblemen im späteren Erwachsenenalter führen.

Eine gesetzliche Regelung kann die Streitigkeiten nicht vollständig lösen. Die Langwierigkeit des Sorgerechtsstreites hält den Kampf zwischen den Eltern „am Leben“. In der ungarischen Gerichtspraxis wird der Prüfung der elterlichen Entfremdung noch nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Dies ist auch auf Unzulänglichkeiten des rechtlichen Rahmens zurückzuführen.

Der rechtliche Rahmen für die elterliche Entfremdung muss klarer gefasst und präzisiert werden, um beispielsweise ein wirksames Vorgehen gegen den entfremdenden Elternteil zu ermöglichen, denn das ungeschützte Opfer des Phänomens der Entfremdung ist selbst das Kind.

### I. Einleitende Gedanken

Das Thema Trauma und die damit verbundene Aggression bei Kindern ist ein trauriges und aktuelles Thema, dessen Lösung seit langem gesucht wird. Wenn ein Kind Opfer eines Traumas wird, verspürt es oft eine unerträgliche Wut und Spannung „im Inneren“, die sich nicht löst. Liebe, Geborgenheit, Vorhersehbarkeit und Beständigkeit sind die Wichtigsten in der Kindheit, und wenn sie fehlen, wird das Kind zwangsläufig traumatisiert. Heute sind Kinder mit den Gefahren und Problemen der Entfremdung und Einsamkeit konfrontiert, mit weitaus mehr negativen Reizen als in früheren Jahren, in einer weni-

ger komplexen, entspannten Welt. Sie werden mit einer Flut von Informationen, Reizen, Ereignissen und Geräuschen bombardiert, und in vielen Fällen wird die innere Spannung des Kindes so groß, dass sie Aggressionen auslöst.

„Die Bedeutung früherer Traumata und späterer schwerer Belastungen und Lebensereignisse ist ebenfalls sehr wichtig, nicht die Belastung selbst - sondern wie man sie versteht.“<sup>1</sup>

Es stellt sich die Frage, wie die früheren Traumata des heranwachsenden Kindes im gegebenen Fall interpretiert werden. Wir alle sind von Geburt an von unserem psychosozialen Hintergrund und unserer Umwelt, der Welt um uns herum, mit ihren Belastungen und Mustern umgeben. Folglich kann man von einer vaskulären Sensibilisierung und Verletzlichkeit im späteren Leben sprechen, und die äußeren Faktoren, die uns auferlegt werden, die frühkindlichen Traumata, können eine dauerhafte Hyperaktivität und Responsivität verursachen.

Die Eltern tragen in diesem Bereich eine große Verantwortung, denn sie geben die Muster vor, ja sie lehren ihre Kinder durch ihr Verhalten, was für eine Persönlichkeit sie werden, wie sie sich zu verhalten haben und wie sie in bestimmten Situationen zu reagieren haben. Nach einer gewissen Zeit gibt es kein Zurück mehr von dieser Ebene. Später, als Erwachsene, versuchen wir, die Bedeutung und den Hintergrund unserer Probleme und Symptome zu verstehen, die in vielen Fällen auf die Kindheit und die erleb-

ten Traumata zurückgeführt werden können.

## II. Traumatische Erlebnisse in der Kindheit und Aggression

Aggressives Verhalten tritt vor allem dann auf, wenn Kinder etwas erreichen wollen. Diese Absicht kann auf zwei Arten erfolgen. Die erste ist, wenn sie um etwas kämpfen und den oder das angreifen, wer oder was das Ziel ist, das sie erreichen wollen, und dann aggressiv handeln, um dieses Ziel zu erreichen. Dies kann durch Worte, durch psychologisches Verhalten und nicht nur durch körperliche Aggression geschehen. Eine andere Art von Aggression entsteht, wenn das Kind verletzt wurde, wenn seine Grenzen überschritten worden sind und es sich verteidigen muss. Diese sind solche Impulse, die Aggressionen auslösen, und es ist für das Kind leicht, dies zu „lernen“. Wenn das aggressive Verhalten wirksam ist, sei es um etwas zu bekommen, oder um die eigenen Grenzen aufrechtzuerhalten, wird das aggressive Verhalten aufrechterhalten und für das Kind zur Norm werden.

Die Ausbreitung der Aggression in der Kindheit wird durch die Gewalt im Fernsehen im virtuellen Raum und in Spielen noch verstärkt, durch den schädlichen Strom visueller Informationen, dem die Kinder ausgesetzt sind und was sie oft nicht verarbeiten können. Sie gewöhnen sich schnell an dieses Muster, das ihnen zur Selbst-

verständlichkeit wird und so folgern sie daraus, was sie sehen, einen Fehlschluss, dass das harte, aggressive Verhalten keine Konsequenzen hat.

Aggressives Verhalten in der Kindheit kann von gewalttätigem Verhalten in den Medien und im Internet über das Fehlen eines ruhigen familiären Hintergrunds bis hin zu Ereignissen im schulischen Umfeld reichen, die zu stressigen Lebensumständen beitragen können. In den Nachrichten oder in unserem Umfeld hören wir regelmäßig von gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Kindern oder körperlichen Misshandlungen durch Lehrer. Aggression ist in der Regel eine Lösung für das Kind und kann ein Weg sein, um innere Spannungen und Ärger abzubauen.

Aufmerksamkeit und Verantwortungsbewusstsein der Eltern sind unerlässlich, und die Bedeutung geeigneter familiärer Vorbilder sollte hervorgehoben werden, da die Sozialisierung der Kinder in erster Linie im elterlichen Umfeld stattfindet und es daher wichtig ist, zu wissen, welche Art von Beispielen und Verhaltensmustern die Kinder in ihrem Zuhause und in ihrer Familie sehen. Die Absicht der Eltern, ihren Kindern ein gutes Verhalten zu zeigen, sollte mit einem Bewusstsein und Verantwortungsbewusstsein gegenüber dem Kind einhergehen. In vielen Fällen sind die Eltern nicht die aggressiven Vorbilder in der Familie, aber das Kind wird aggressiv und trotz ihrer Bemühungen sind sie nicht in der Lage, die Aggression zu kontrollieren. Aufgrund eines angeborenen Phänomens kann sich

Aggression bei Kindern in den ersten Lebensjahren, in der Trotzphase, während der ersten Phase der Unabhängigkeit entwickeln und wenn die Eltern nicht wissen, wie sie damit umgehen sollen oder nicht lernen, konsequent und ruhig damit umzugehen, kann die Aggression beim Kind leider bestehen bleiben, auch wenn das Familienmuster nicht so ist.

Die Eltern müssen das Kind verstehen, was passiert und warum. Das Kind braucht Liebe, Frieden und Ruhe. Wenn es dies nicht erfährt, wird es leicht aggressiv. Im Hinblick auf eine Lösung ist es wichtig zu verstehen und zu erkennen, wo, in welcher Umgebung und unter welchen Umständen Aggressionen entstehen, die durch Aufmerksamkeit, eine ruhige Umgebung und ein Gefühl der Sicherheit stark reduziert oder verhindert werden können. Generell sollten die elterlichen Reaktionen auf kindliche Aggression darauf abzielen, dass das Kind keine Ergebnisse und „Erfolge“ durch Aggression erzielt.

Eltern sind zur Hälfte dafür verantwortlich, dass ihre Kinder emotional und psychisch gesund bleiben, und die emotionalen oder körperlichen Traumata, die sie ihren Kindern zufügen, können lebenslange Auswirkungen haben, die sich nicht so leicht überwinden lassen. Es gibt unzählige Lebensereignisse, Risikofaktoren und Quellen von Traumata im Leben eines Kindes, die in unterschiedlichem Ausmaß vorhanden sein können. Diese Einflüsse können später zu Verhaltensstörungen und sogar zu aggressivem Verhalten führen.

Natürlich sind sich Kinder in diesem Alter nicht bewusst, dass ihr Verhalten falsch ist, sie erleben nur das Erreichen ihrer Ziele oder die Wirksamkeit ihres Verhaltens. Wenn der Stress den Höhepunkt erreicht, ist einer der Fluchtwege für Kinder aggressives Verhalten. Die Auslöser für dieses aggressive Verhalten können vielfältig sein, z. B. mangelndes Selbstvertrauen, Angst, Lernschwierigkeiten, familiärer und schulischer Stress, Hyperaktivität, Aufmerksamkeitsdefizite und die Scheidung der Eltern. Man könnte auch sagen, dass Aggression Aggression züchtet.

### III. Die elterliche Entfremdung

Eines der häufigsten Kindheitstraumata, Lebensereignisse und Faktoren auf dem Weg zu kindlicher Aggression ist die Scheidung der Eltern und das damit einhergehende, oft auslösende Parental Alienation Syndrome (PAS).

„Das Phänomen, das mit Kindesmisshandlung in Verbindung gebracht wird, aber nicht genau definiert werden kann, ist durch die Arbeiten des amerikanischen Psychiaters Richard Gardner (1985, 2001) als „Parental Alienation Syndrome“ (PAS) in das öffentliche Bewusstsein - vor allem in juristischer Hinsicht - gelangt. Gardner beschrieb ein Syndrom, das typischerweise bei sich scheidenden Ehepartnern zu beobachten ist: ein Elternteil versucht, die Loyalität des Kindes zu gewinnen, und nutzt die Liebe des Kindes aus, um eine Ver-

leumdungskampagne der und Diffamierung gegen den anderen Elternteil zu beginnen, in der das Kind eine aktive Rolle spielt. Ursprünglich vertrat Gardner die Ansicht, dass die Mutter diese Situation am häufigsten herbeiführt, aber auch das Gegenteil ist der Fall. Später änderte er seine Theorie und sprach sich für ein gleiches Vorkommen bei beiden Geschlechtern aus, um sich gegen den Vorwurf des Sexismus zu verteidigen.“<sup>2</sup>

„2010 erkannte der brasilianische Gesetzgeber als erster in der Welt das Syndrom der elterlichen Entfremdung als Rechtsbegriff an und schuf ein entsprechendes Gesetz.“<sup>3</sup> Das von Henriette Kozák übersetzte Gesetz als Präzedenz wird weiter unten in diesem Artikel vorgestellt.

„Das Kind, das befürchtet, die Liebe des entfremdenden Elternteils zu verlieren, macht abfällige Bemerkungen über den anderen Elternteil, oft mit falschen Anschuldigungen - vielleicht sogar Kindesmissbrauch -, die ihm der entfremdende Elternteil „in den Mund legt“. Das Kind ist gekennzeichnet durch völlige Loyalität gegenüber dem entfremdenden Elternteil, aber völlige Illoyalität gegenüber dem anderen; keine Schuldgefühle oder Dankbarkeit gegenüber dem entfremdeten Elternteil. Dieses Phänomen kann in mehrfacher Hinsicht mit Kindesmissbrauch in Verbindung gebracht werden. Einerseits erschöpfen das Verhalten des entfremdenden Elternteils und seine Erwartungen an das Kind den Begriff der emotionalen Kindesmisshandlung, andererseits darum, weil es die Frage aufwirft, inwie-

weit die Missbrauchsstatistiken durch falsche Anschuldigungen aufgrund von PAS verzerrt sind. Ein wichtiger Faktor ist jedoch hervorzuheben: Obwohl PAS in der Rechtspraxis bei der Entscheidung von Scheidungsfällen häufig herangezogen wird, konnte bis vor kurzem nicht eindeutig nachgewiesen werden, dass PAS ein eigenständiges Syndrom ist.“<sup>4</sup>

„Eine weitere Frage ist, ob es tatsächlich der ‚entfremdende‘ Elternteil ist, der das Phänomen hervorruft, oder ob andere Faktoren im Spiel sind.“<sup>5</sup>  
„Mehrere Experten sind ausdrücklich der Meinung, dass die Existenz des Syndroms „empirisch nicht belegt“ ist.“<sup>6</sup>

„Vielmehr könnte man sagen, dass neben den negativen Auswirkungen des Scheidungsprozesses auf das Kind kann das Kind in einigen Fällen auch eine aktive Rolle als Verbündeter einer der Parteien bei der Entfremdung der Eltern spielen, was zu emotionalem Missbrauch führen kann.“<sup>7</sup>

Es besteht kein Zweifel, dass Kinder beide Elternteile brauchen. Von Missbrauch kann die Rede sein, wenn ein Elternteil versucht, den Kontakt mit dem anderen zu verhindern, in der Regel ein getrennt lebender Elternteil. In einigen Fällen kann es sich auch um eine Straftat handeln. Wenn ein Elternteil versucht, das Kind dem anderen zu entfremden, handelt es sich um elterliche Inkompetenz in Bezug auf die Erziehung. Dies ist eine ernsthafte Beeinträchtigung des Kindeswohls und der Entwicklung des Kindes und kann sogar zu Veränderung des Sorgerechts führen. Es ist auch wichtig

zu betonen, dass dieses Phänomen unabhängig vom Geschlecht auftritt. Der Vorwurf, es handle sich nur um eine „Vertuschung“ für diejenigen, die Kinder missbraucht oder sexuelle Straftaten begangen haben, zeugt von mangelnder Kenntnis der Definition. In Fällen, in denen es tatsächlich zu Missbrauch, Vernachlässigung oder irgendeiner Art von Misshandlung gekommen ist, ist der Begriff selbst nicht anwendbar, kann nicht nachgewiesen werden und schließt ihn aus.

### 1. Darstellung des Hintergrunds für den Schutz der Rechte

Gemäß Artikel 9 Absatz 3 des am 20. November 1989 in New York unterzeichneten und von unserem Land frühzeitig angenommenen Übereinkommens über die Rechte des Kindes *„achten die Vertragsstaaten des Übereinkommens das Recht des von beiden oder einem Elternteil getrennt lebenden Kindes auf persönlichen und unmittelbaren Umgang mit beiden Elternteilen, sofern dies nicht dem Wohl des Kindes zuwiderläuft.“*<sup>8</sup>

Im Artikel 2 Absatz 2 des Übereinkommens heißt es: *„Die Vertragsstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um Kinder wirksam vor jeder Form der Diskriminierung oder Repressalien zu schützen, die ihnen wegen der Rechtsstellung, der Tätigkeiten, der Meinungen oder der Überzeugungen ihrer Eltern, gesetzlichen Vertreter oder Familienangehörigen zugefügt werden könnten.“*<sup>9</sup>

In Übereinstimmung mit diesem Grundsatz heißt es sowohl im ungarischen Grundgesetz als auch im Ar-

tikel 7 Absätze 4 und 5 des Gesetzes XXXI von 1997 über den Schutz von Kindern und die Vormundschaftsverwaltung: *„Sofern gesetzlich nicht anders vorgesehen, hat ein Kind das Recht, seine Herkunft und seine biologische Familie zu kennen und mit Zustimmung der biologischen Familie den Kontakt aufrechtzuerhalten, auch wenn das Sorgerecht der Eltern beendet ist.“*

und: *„Ein Kind hat das Recht, den Kontakt zu beiden Elternteilen aufrechtzuerhalten, auch wenn die Eltern in verschiedenen Staaten leben.“*<sup>10</sup>

Das Gesetz C von 2012 über das Strafgesetzbuch enthält ein eigenständiges Kapitel (Kapitel XX) über die Straftaten zum Schutz der Interessen des Kindes, die auch strafrechtlich geschützt werden müssen, und auch Straftaten gegen die Institution der Familie wurden geregelt. Die wichtigste dieser Straftaten ist der Straftatbestand der Gefährdung eines Minderjährigen.

*Gefährdung eines Minderjährigen*

(1) *„Wer zur Erziehung, Beaufsichtigung oder Pflege eines Minderjährigen verpflichtet ist, einschließlich des Lebenspartners eines Erziehungsberechtigten oder eines der elterlichen Sorge entzogenen Elternteils, wenn er mit dem Minderjährigen in derselben oder einer gemeinsamen Wohnung lebt, die sich aus dieser Pflicht ergebende Pflicht schwerwiegend verletzt und dadurch die körperliche, geistige, moralische oder seelische Entwicklung des Minderjährigen gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe von einem bis zu fünf Jahren bestraft.“*

Das Gesetz V aus dem Jahr 2013 zum Zivilgesetzbuch verfolgt einen

„modernen“ Ansatz für die grundlegenden Fragen der elterlichen Aufsicht und des Umgangs, der in erster Linie auf der Pflicht zur elterlichen Zusammenarbeit basiert.

## 2. Merkmale der elterlichen Entfremdung (PAS)

Das elterliche Entfremdungssyndrom steht in Ungarn derzeit noch nicht im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses und ist aus fachlicher Sicht ein eher wenig erforschtes Thema. Das Phänomen wurde erstmals 1985 von dem Kinderpsychiater Richard A. Gardner in einem Artikel beschrieben, in dem er die Merkmale des elterlichen Entfremdungssyndroms als eine Symptomatik definierte und beschrieb. Ihm zufolge tritt das Syndrom auf, wenn ein Elternteil in einem Sorgerechtsstreit um ein Kind versucht, das Kind dem anderen Elternteil zu entfremden, mit oder ohne dessen Wissen.<sup>11</sup>

Nach László Tomasovszki ist das „Parental Alienation/Alienation Syndrome“ eine Kombination der Beeinflussung (Indoktrination) eines Elternteils, der „Programmierung“ (Gehirnwäsche) durch einen Elternteil und den eigenen Handlungen des beeinflussten Kindes durch die infolge der Verleumdung des anderen in der Regel getrennten Elternteils. In Fällen, in denen tatsächlich Missbrauch oder Vernachlässigung stattgefunden hat und die Feindseligkeit des Kindes als Folge davon nachgewiesen werden kann, ist das Syndrom nicht zu rechtfertigen.<sup>12</sup>

PAS wird auch von deutschen Experten seit langem untersucht, und das Phänomen ist auch in Deutschland bekannt. Es wird versucht, es zu bekämpfen, denn die Eignung eines Elternteils, der alles darauf setzt, den anderen Elternteil vor dem Kind anzuschwärzen und sich das Kind anzueignen, ist fraglich. Ein solcher Elternteil ist sich möglicherweise der Schädlichkeit seines eigenen Verhaltens nicht bewusst.<sup>13</sup> Auch in Österreich und der Schweiz wird das Phänomen wegen seiner Aktualität seit langem untersucht, aufgegriffen und es wird versucht dagegen wirksam aufzutreten.

„Ungarische Fachleute sind auch mit PAS vertraut, das in der Regel in Verbindung mit DRMMS (Divorce Related Malicious Mother Syndrome) genannt wird, was darauf hindeutet, dass Fachleute glauben, dass diese schädlichen und destruktiven Spiele vor allem von Müttern gespielt werden, während sie sich der äußerst negativen Auswirkungen ihres Verhaltens nicht bewusst sind. DRMMS-Syndrom (Divorce Related Malicious Mother Syndrome)“: Das Wesen dieses „Syndroms“ besteht darin, dass die Mutter ihrem geschiedenen Ehemann gegenüber extremste Bosheit und böartige Absichten an den Tag legt. Ihr Hauptziel ist es, der anderen Partei so viel Schmerz und Bitterkeit wie möglich zuzufügen. Dabei hat sie keine loyalen Hemmungen (oder wenn doch, dann rationalisiert sie sie: z. B. tut sie es um des Kindes willen) und benutzt das Kind skrupellos dazu. Es ist ein extremer Fall bekannt, in dem das Motiv einer psychiatrischen Mut-

ter, die ihr Kind ermordet, darin besteht, den Vater zu „bestrafen.“<sup>14</sup>

„Gardner beschrieb das PAS-Symptomcluster selbst in Form von acht verschiedenen Symptomen, die das Verhalten des Kindes charakterisieren, und zwar:

1. die Abwendung/Entfremdung des Kindes von einem Elternteil
2. eine schwache, leichtfertige oder absurde Rationalisierung dieses Hasses und dieser Hetzkampagne;
3. der übliche Mangel an Ambivalenz gegenüber dem entfremdeten Elternteil;
4. das starke Festhalten des Kindes an der Vorstellung, dass die Ablehnung des Elternteils allein auf seine Entscheidung zurückzuführen ist;
5. rückwirkende Unterstützung des entfremdenden Elternteils in Sorgerechtsstreitigkeiten;
6. fehlende Reue für das Verhalten gegenüber dem entfremdenden Elternteil;
7. die Übernahme der Phrasen und Spielchen des entfremdenden Elternteils;
8. auch die Diskreditierung der Familie und der Freunde des entfremdeten Elternteils.

Gardner nennt leichte, mittlere und schwere Ausprägungen des Symptomkomplexes. Bei der leichten Form steht das Kind dem getrennten und entfremdeten Elternteil emotional feindselig gegenüber, lehnt aber den Kontakt zu diesem Elternteil kaum oder gar nicht ab. Bei der mittelschweren Form lehnt



das Kind Besuche stärker ab und hat eine eindeutig negative emotionale Einstellung gegenüber dem entfremdeten Elternteil. Bei der schweren Form weist das Kind alle acht der oben genannten Symptome auf und lehnt ein Treffen mit dem entfremdeten Elternteil bis zu dem Punkt ab, an dem es mit Selbstmord droht, wenn es dazu gezwungen wird.“<sup>15</sup>

Gardner vertrat die Auffassung, dass, wenn die Symptome der elterlichen Entfremdung festgestellt werden können, kann die beste Lösung darin bestehen, die das Sorgerecht des Kindes zu ändern, d. h. der entfremdete Elternteil erzieht das Kind weiterhin, was eine Wiedervereinigung des Kindes mit dem entfremdeten Elternteil ermöglichen würde, was als eine Form der Therapie in ihrer Beziehung angesehen werden könnte.“<sup>16</sup>

In vielen Fällen verteuft der sorgeberechtigte Elternteil den getrennt lebenden Elternteil aufgrund seiner eigenen Kindheitstraumata. Bewusst oder unbewusst versuchen sie, das Kind davor zu schützen, die Erfahrungen und Traumata, die sie selbst erlebt haben, erneut zu erleben. Dies führt zu einer starken Entfremdung des Kindes vom anderen Elternteil. Je jünger das Kind ist, desto gefährlicher ist diese Art von Erziehungsverhalten. Die Gerichtspraxis zeigt, dass in Situationen, in denen ein solches Kind traumatisiert ist, wird ein gemeinsames Sorgerecht häufig mit der schwachen Begründung abgelehnt, dass ein gemeinsames Sorgerecht rechtlich nicht funktionieren kann, wenn sich zwei Elternteile in einem so gravierenden Ausmaß über die

Pflege und Erziehung ihres gemeinsamen Kindes nicht einigen können. Der Konflikt wird dadurch ausgelöst, dass das Umgangsrecht zwischen dem Kind und dem anderen Elternteil nicht ausgeübt werden kann. Die mangelnde Kompromissbereitschaft des Elternteils, der eine Monopolstellung innehat und somit der stärkere Elternteil ist, löst den Konflikt aus, der durch die Anerkennung des alleinigen Sorgerechts verfestigt wird. Die Argumente gegen das gemeinsame Sorgerecht sind also umso erfolgreicher, je unkooperativer - und in den meisten Fällen absichtlich - der Elternteil ist, der eine dominante Position innehat und diese ausnutzt.<sup>17</sup>

„Es gibt eine lange Liste von Mitteln, Methoden und Tricks, die von allein sorgeberechtigten Eltern häufig angewandt werden, um den getrennt lebenden Elternteil an der Aufrechterhaltung des Umgangs zu hindern und das Kind dem getrennt lebenden Elternteil zu entfremden. In vielen Fällen will der allein sorgeberechtigte Elternteil das Kind besitzen, es enteignen, es als sein Eigentum betrachten und glauben, dass er das Kind erzieht, weil der andere Elternteil ungeeignet ist, und dass er dem Kind mit seiner Zustimmung zur Aufrechterhaltung des Umgangs quasi ‚einen Gefallen tut.‘“<sup>18</sup>

Katalin Visontai-Szabó schreibt über, dass den Sammelband von Ferenc Kardos' mit dem Titel: „Vorurteile, Tricks, Irrtümer beim Umgangsrecht“, der inzwischen leider nicht mehr erhältlich ist. „Ferenc Kardos von der Kontaktstiftung hat im Internet eine umfangreiche Liste der Methoden veröffentlicht, die - seiner Erfah-

rung nach -Eltern häufig anwenden, um den Umgang zu vereiteln und das Kind dem anderen Elternteil zu entfremden. Nach den Erfahrungen des Experten ist die elterliche Phantasie in diesem Bereich unerschöpflich, um nur einige typischen Beispiele zu nennen. Der Elternteil nutzt jede Gelegenheit, um beim Kind Ängste und schlechte Gefühle gegenüber dem anderen Elternteil zu erzeugen. Wenn der andere Elternteil kommt, verabschiedet sich der Elternteil vom Kind mit den Worten: „Keine Sorge, es wird nichts passieren“, wobei er einen todernsten Gesichtsausdruck aufsetzt. Kein Wunder, dass das Kind weint und nicht gehen will. Eine typische Art, den anderen Elternteil zu ärgern, besteht darin, das Kind absichtlich dem Wetter unangemessen zu kleiden, was eine Reihe von Unannehmlichkeiten mit sich bringen kann. Kardos listet seitenweise Situationen wie diese auf, die dem eigenen Kind unermesslichen Schaden zufügen können. Er resümiert es ironisch: „Wir gehen von dem Grundsatz aus, dass man über den anderen Elternteil Schlechtes oder gar nichts sagt. Daran müssen wir uns unter allen Umständen halten.“<sup>19</sup>

Ein weiteres anschauliches Beispiel für Kardos ist, wenn der betreuende Elternteil mit Leichtigkeit Partner für die Entfremdung findet. In der Schule projiziert der Elternteil möglicherweise auch auf die Lehrer, dass der andere Elternteil aggressiv und impulsiv ist und sich so verhalten wird, wenn er oder sie ankommt, und vielleicht sogar die Absicht hat, das Kind zu entführen. Wenn der andere Elternteil dann ein-

trifft, werden selbsterfüllende Prophezeiungen dazu führen, dass sich alle so verhalten, wie es den Erwartungen entspricht, und es wird sich tatsächlich ein Konflikt mit dem ‚gefährlichen Elternteil‘ entwickeln.<sup>20</sup>

Die Gerichte sind überlastet und nicht in der Lage, sich mit dem Phänomen zu befassen, und neigen dazu, das Kind der Einfachheit halber ganz einem Elternteil zu überlassen, anstatt den fehlbaren Elternteil für sein destruktives Verhalten zur Verantwortung zu ziehen und eine echte Zusammenarbeit zu fordern. Gerichtsverfahren können Jahre dauern, bis sie abgeschlossen sind, und in der Zwischenzeit leiden viele Kinder unter dem elterlichen Stress, der sie während des Verfahrens und darüber hinaus traumatisiert.

Ich halte das oben beschriebene Phänomen, dass ein Elternteil, der sich in einer Position der Überlegenheit befindet, seine Position missbraucht und daraus zum Nachteil des Elternteils und (auch) des Kindes „Kapital schlägt“ (profitiert), in jeder Hinsicht für verwerflich, sowohl moralisch als auch rechtlich. Mit diesem aggressiven und selbstgerechten Verhalten traumatisiert er sowohl das Kind als auch den anderen Elternteil. Natürlich muss man sich vor Verallgemeinerungen hüten, aber meines Erachtens hat die kompromisslose Haltung eines Elternteils unbestreitbar negative Auswirkungen auf die Beziehung zwischen dem Kind und dem anderen Elternteil, und zwar langfristig und sogar ein Leben lang.

In Ungarn wurden die Gerichte und die forensischen Sachverständigen mit einer neuen Herausforderung konfron-

tiert, als ab Mitte der 2000er Jahre die Anwesenheit von PAS von Klienten und ihren Rechtsvertretern zur Durchführung forensischer Untersuchungen gefordert wurde. In Anbetracht der Tatsache, dass PAS-Gutachten damals in unserem Land noch eine Neuheit waren, war es für die Sachverständigen nicht einfach, die genaue Symptomatik zu bestimmen.<sup>21</sup>

Die Verfolgung von PAS ist manchmal mit der Verfolgung von sexuellem Missbrauch verflochten, da die Gerichte zunehmend mit der Frage des Inzests an Kindern konfrontiert werden. „Die Bewertung und Untersuchung dieser Fälle sollte streng individuell erfolgen und es sollten keine allgemeinen Schlussfolgerungen gezogen werden. Es gibt verschiedene Statistiken über die Quote falscher Anschuldigungen in unterschiedlichen Studien (von einer Quote von 4 % „böswilliger Falschanschuldigung“ bis zu 12 % „vorsätzlicher falscher Verdächtigung“ und 60-65 % „falscher Anschuldigungen“).<sup>22</sup>

### **3. Brasilianisches Gesetz über das Syndrom der elterlichen Entfremdung<sup>23</sup>**

„Präsidialamt der Republik  
Präsidialamt

Abteilung für Rechtsangelegenheiten

Gesetz Nr. 12.318 vom 26. August 2010, das die Bestimmungen über das Syndikat für elterliche Entfremdung enthält und Artikel 236 des Gesetzes Nr. 8069 vom 13. Juli 1990 ändert.

Ich, der Präsident der Republik, verkünde hiermit, dass der Nationalkongress das folgende Gesetz verabschie-

det hat, das ich gegenzeichne: Artikel 1. Dieses Gesetz enthält Bestimmungen über das Syndikat für elterliche Entfremdung.

#### Artikel 1

Dieses Gesetz enthält die Bestimmungen über die Vereinigung der elterlichen Entfremdungserscheinungen.

#### Artikel 2

Der Komplex der elterlichen Entfremdung umfasst Verhaltensweisen, die die körperliche und seelische Entwicklung eines Minderjährigen beeinträchtigen und von einem Elternteil, einem Großelternteil oder einer Person, die das Sorgerecht, die Obhut oder die Vormundschaft für das Kind innehat, mit dem Ziel begangen werden, das Kind oder den Minderjährigen zu veranlassen, einen der Elternteile abzulehnen, oder es dem Kind oder dem Minderjährigen unmöglich zu machen, eine Beziehung zu dem Elternteil zu haben oder auszubauen.

Einzelner Absatz. Neben den in der Rechtsprechung anerkannten oder durch Gutachten eines Sachverständigen festgestellten Handlungen können folgende Handlungen, die unmittelbar von einem Elternteil oder mit Hilfe eines Dritten begangen werden als Handlungen der Eltern-Kind-Entfremdung angesehen werden: Kampagnen zur Diskreditierung der vom anderen Elternteil ausgeübten Vater- oder Mutterrolle. Behinderung der Ausübung der elterlichen Sorge. Behinderung des elterlichen Umgangs mit einem Kind oder Minderjährigen. Erschweren der Ausübung des Rechts auf ein geregeltes Familienleben. Vorsätzliches Ver-

schweigen relevanter persönlicher Informationen über das Kind oder den Minderjährigen vor dem anderen Elternteil, einschließlich schul- und gesundheitsbezogener Informationen, wie z. B. Adressangaben. Falsche Anschuldigungen gegen einen Elternteil oder einen Verwandten oder Großelternteil mit dem Ziel, den Umgang mit dem Kind zu erschweren oder unmöglich zu machen. Verlegung des Wohnsitzes an einen weit entfernten Ort ohne triftigen Grund zu dem alleinigen Zweck, den Umgang mit dem anderen Elternteil oder seinem Verwandten oder Großelternteil zu erschweren.

#### Artikel 3

Eine Handlung, die zum Symptomenkomplex der elterlichen Entfremdung gehört, verletzt das Grundrecht des Kindes oder des Jugendlichen auf ein gesundes Familienleben, verhindert die Entwicklung der Zuneigung, die sich aus der Beziehung zum anderen Elternteil oder zur Familie ergibt, stellt eine psychische Misshandlung des Kindes oder des Jugendlichen sowie eine Verletzung der Pflichten dar, die sich aus der elterlichen Gewalt, der Vormundschaft oder dem Sorgerecht ergeben.

#### Artikel 4

Bei offenkundigen Anzeichen für einen Symptomenkomplex der elterlichen Entfremdung wird auf Antrag oder von Amts wegen das Verfahren in jedem Stadium des Verfahrens oder jedes andere damit zusammenhängende Verfahren unverzüglich durchgeführt, und der Richter trifft nach Anhörung des Staatsanwalts die erforderlichen

vorläufigen Maßnahmen, um einen psychischen Schaden für das Kind oder den Jugendlichen zu vermeiden. Dazu können je nach Sachlage Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Umgangs mit dem anderen Elternteil oder Maßnahmen zur Erleichterung einer erneuten emotionalen Annäherung an den anderen Elternteil gehören.

Ein einziger Absatz. Die Mindestgarantie ist ein zumindest beaufsichtigter Umgang zwischen dem Kind oder Jugendlichen und dem Elternteil, letzterer in Ausnahmefällen, wenn die unmittelbare Gefahr eines psychischen und/oder physischen Schadens für das Kind oder den Nachkommen besteht. In solchen Fällen ist die Gefahr von der vom Richter mit der Beaufsichtigung des Kindes beauftragten Fachkraft schriftlich zu melden.

#### Artikel 5

Besteht in einem gesonderten Verfahren oder in einem anderen ähnlichen Fall der Verdacht auf einen Komplex der elterlichen Entfremdung, so kann der Richter erforderlichenfalls ein psychologisches oder biopsychosoziales Gutachten anordnen. Artikel 1 Das Gutachten basiert auf einer breiten psychologischen oder biopsychosozialen Grundlage, je nach Fall, wie z. B. die persönliche Anhörung der Parteien, das Studium der Akten, die Beziehungs- und Scheidungsgeschichte des Paares, die Chronologie der Ereignisse, die Persönlichkeit der beteiligten Personen und die Aussagen des Kindes oder des Jugendlichen in Bezug auf die Vorwürfe gegen den Elternteil. § 2

Das Gutachten muss von einem qualifizierten Sachverständigen oder einem multidisziplinären Team von Sachverständigen erstellt werden, wobei in jedem Fall zu bescheinigen ist, dass der Sachverständige aufgrund seiner beruflichen oder wissenschaftlichen Tätigkeit qualifiziert ist, elterliche Entfremdungssyndrome zu untersuchen. § 3 Der Sachverständige oder das multidisziplinäre Expertenteam hat 90 Tage Zeit, um das Gutachten vorzulegen. Diese Frist kann vom Richter nur aus einem wichtigen Grund verlängert werden.

#### Artikel 6

Wird in einem gesonderten oder ähnlichen Verfahren festgestellt, dass ein Symptomkomplex der elterlichen Entfremdung oder ein ähnliches Verhalten den Kontakt zwischen Eltern und Kind oder Jugendlichen behindert, so kann der sich mit der Sache befassende Richter unbeschadet der zivil- oder strafrechtlichen Haftung des Täters je nach Sachlage folgende Maßnahmen einzeln oder kumulativ anwenden, um den Schaden zu verringern:

- I. die Feststellung des Symptomkomplexes der elterlichen Entfremdung und die Zurechtweisung des entfremdenden Elternteils;
- II. die Ausweitung des Familienlebens zugunsten des entfremdenden Elternteils;
- III. die Verhängung einer Geldstrafe gegen den Entfremder;
- IV. die Anordnung einer psychologischen und/oder biopsychosozialen Betreuung;

V. die Umwandlung des Sorgerechts in ein gemeinsames Sorgerecht oder die Aufhebung des gemeinsamen Sorgerechts;

VI. die vorsorgliche Bestimmung des Aufenthaltsortes des Kindes oder Jugendlichen;

VII. (vorläufige) Beendigung der elterlichen Sorge.

Ein einziger Paragraph. Bei Feststellung eines missbräuchlichen Aufenthaltswechsels, der Unmöglichkeit des Umgangs oder der Behinderung des Umgangs kann der Richter eine Änderung der Umgangsverpflichtung mit dem Kind oder dem Jugendlichen anordnen und sie der anderen Partei auferlegen.

Ein einziger Absatz. Bei Feststellung eines missbräuchlichen Aufenthaltswechsels, der Unmöglichkeit des Umgangs oder der Behinderung des Umgangs kann der Richter eine Änderung der Umgangsverpflichtung des Kindes oder Jugendlichen anordnen und sie der anderen Partei auferlegen.

#### Artikel 7

Bei der Zuerkennung oder Änderung des Sorgerechts wird zugunsten des Elternteils entschieden, der das Sorgerecht für den anderen Elternteil hat, sofern die gemeinsame elterliche Verantwortung aus irgendeinem Grund nicht zuerkannt werden kann.

#### Artikel 8

Der Wechsel des Wohnsitzes eines Kindes oder eines Jugendlichen ist für die Bestimmung der Zuständigkeit von Maßnahmen, die das Recht auf Familienleben betreffen, nicht von Bedeutung, es sei denn, er erfolgt im Einver-

nehmen zwischen den Eltern oder auf Grund einer gerichtlichen Entscheidung.

Artikel 9 (abgelehnt)

Artikel 10 (abgelehnt)

Artikel 11 (abgelehnt)

Dieses Gesetz tritt mit seiner Verkündung in Kraft.

Brasília, 26. August 2010.

Im 189. Jahr der Unabhängigkeit und im 122. Jahr der Republik

LUÍZ INÁCIO LULA DA SILVA

Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto

Paulo de Tarso Vannuchi<sup>24</sup>

## IV. Abschließende Überlegungen

Das brasilianische Recht und seine Herangehensweise an das Problem der elterlichen Entfremdung ist im positiven Sinne einzigartig. Die von Balázs Somfai im Jahr 2014 aufgeworfenen Fragen sind auch heute noch relevant, denn familienrechtliche Konflikte gehören zweifellos zu den am leichtesten zu entscheidenden Fällen.

Wenn wir einerseits wissen, dass es sich bei diesen Fällen um komplexe zwischenmenschliche Konflikte handelt, deren Lösung, Bewältigung und Entscheidung psychologische Eignung, Lebenserfahrung, berufliche Qualifikation, Weiterbildung, Selbstbewusstsein, Gewissenhaftigkeit und nicht zuletzt Engagement erfordern, warum werden dann andererseits an manchen Gerichten die jüngsten Kollegen mit solchen Fällen betraut, ob-

wohl sie weder die Neigung noch die Erfahrung und damit vielleicht auch weder die Eignung noch das notwendige Fachwissen haben? Warum können sich Rechtsstreitigkeiten mit minderjährigen Kindern über mehrere Jahre hinziehen, wenn wir doch wissen, dass der Lauf der Zeit im Leben eines Kindes unumkehrbare Folgen hat? Warum gibt es an den Gerichten keine ständigen Teams für Familienrecht? Warum kann ein Anwalt, der nicht in den Rechten des Kindes ausgebildet ist, als Vertreter in familienrechtlichen Verfahren mit minderjährigen Kindern auftreten? Was bedeutet es, dass die zuständigen Behörden verpflichtet sind, das Wohl des Kindes zu vertreten? Wie viel wissen Kinder über ihre Rechte und können sie etwas zu deren Schutz tun oder hat der Staat eine Schutzpflicht? Wie kommt es, dass das Umgangsrecht im internationalen Recht zunehmend Beachtung findet und im nationalen Recht vergleichsweise wenig? Welche Hindernisse gibt es bei der Anwendung des Rechts im Sinne des Kindeswohls? Welche Lösungen könnten vorgeschlagen werden, um Kindern den Weg in eine Zukunft zu ebnet, in der das Recht nicht nur im Sinne des Kindeswohls verkündet, sondern auch im Sinne des Kindeswohls angewendet wird?<sup>25</sup>

Was kann die Seele eines Kindes vor einem „pathologischen“ Elternteil schützen, dem es an Verantwortung und gesundem Menschenverstand mangelt? Die Frage mag rhetorisch klingen, aber ich glaube, dass der erwartete Schutz durch das Gesetz, sowohl von Seiten des Gesetzgebers als auch von

Seiten der Vollstreckungsbehörden, im Interesse des Kindes den Ansatz vertreten und durchsetzen muss, den ich für äußerst wichtig halte, nämlich „das Kind braucht beide Elternteile, Mutter und Vater, gleichermaßen“, mit der gebührenden Sorgfalt und Aufmerksamkeit unter allen Umständen.

„Es ist wichtig festzustellen, dass die abwechselnde Betreuung von Kindern die elterliche Entfremdung, die in der ungarischen Sprache gemeinhin als ‚Gegenelternschaft‘ bezeichnet wird, deutlich verringert. Forscher, Psychologen und Praktiker, die sich mit der Frage des alternierenden Sorgerechts befassen, erwähnen in der Regel als Vorteil des alternierenden Sorgerechts, dass es beiden Elternteilen ermöglicht, sich stärker in die Elternschaft einzubringen als in Fällen, in denen das Kind nur bei einem Elternteil untergebracht ist. Dadurch kann das Kind nach der Scheidung eine bessere Beziehung zu beiden Elternteilen aufbauen. Väter können in einem System des gemeinsamen Sorgerechts sogar stärker in die Elternschaft einbezogen werden, als wenn die Eltern zusammenleben. Andererseits können Eltern und Kinder in dieser Form eine Vielzahl von Erfahrungen und Erlebnissen gemeinsam machen, es gibt keine „Wochenend-Vaterschaft“, da Ferien und Alltag, schwierigere und befreitere Zeiten gemeinsam erlebt werden und die Kinder die kleineren und bedeutenderen Ereignisse des Lebens mit beiden Elternteilen in ähnlicher Weise erfahren können. Außerdem müssen die Eltern die Zeit, die ein Kind mit dem sich trennenden Elternteil verbringen kann,

nicht auf einer Badezimmerwaage abmessen, wodurch eine Konfliktquelle beseitigt wird, die ein wichtiger Faktor im Alltag ist. Kinder, die gemeinsam betreut werden, sind weniger von Armut bedroht als Kinder, die nur von einem Elternteil betreut werden, auch wenn der getrennt lebende Elternteil Unterhalt zahlt.“<sup>26</sup>

„Nach Ansicht von Katalin Vison-ta-Szabó kommt den Anwälten auch bei der Regelung des elterlichen Sorgerechts eine Schlüsselrolle zu. So bedarf es ihrer Ansicht nach nicht nur eines fundierten Fachwissens, um familienrechtliche Fälle zu führen, sondern auch einer besonderen Sensibilität für das Schicksal des Kindes. Ich bin überzeugt, dass die auf Familienrecht spezialisierten Anwälte über diese Fähigkeit verfügen, aber in der Praxis kommt es vor, dass sie in dem Bemühen, die vermeintlichen oder tatsächlichen Interessen ihres Mandanten zu fördern, das Wohl des Kindes vergessen, das in einem blutigen Kampf nur der Verlierer sein kann. Die Weltanschauung der Kinderrechte ist ein ungewohntes Konzept, vor allem bei älteren Anwälten, die oft nach überholten alten Vorstellungen arbeiten, wonach der Platz des Kindes bei der Mutter ist, die gemeinsame elterliche Sorge nicht funktioniert und die Verpflichtung des Vaters sich auf die Zahlung von Unterhalt beschränkt. Es wäre nicht unbedingt die Aufgabe des Anwalts, seinen Mandanten psychologisch zu unterstützen, aber es wäre seine Aufgabe, zu erkennen, wann er psychologische Hilfe braucht, und statt sich zum Partner im Krieg gegen den anderen Elternteil zu

machen, den anderen Elternteil völlig zu zerstören, die Aufmerksamkeit der Eltern auf das Kind zu lenken, denn es liegt auch ein wenig an ihm, wie sehr es im Kampf der Eltern beschädigt wird. Die Rolle der Richter ist nicht zu vernachlässigen, wenn es um den Schutz des Kindeswohls geht. In den letzten Jahren, insbesondere seit 2012, dem Jahr der kinderfreundlichen Justiz, haben sich dank umfassender Schulungen in Kinderrecht und Kinderpsychologie erhebliche Veränderungen ergeben, die die Richter für die Bedürfnisse von Kindern sensibilisiert und aufmerksamer für die Wahrung der Interessen von Kindern gemacht haben. Jetzt müssen sie nur noch in der Lage sein, sich von Stereotypen, Vorurteilen und eingefahrenen Gewohnheiten zu lösen und von elternzentrierten Urteilen zu wirklich kindzentrierten Entscheidungen überzugehen. Dies würde eine Art Rückmeldung darüber erfordern, wie sich das Schicksal des Kindes entwickelt hat. Die Eltern tragen eindeutig die größte Verantwortung, und es ist ihre Einstellung, die am dringendsten einer Änderung bedarf. Das Wichtigste, was sie verstehen sollten, ist, dass das Zerbrechen der Beziehung ihre elterliche Rolle nicht berührt und dass sie ihre persönlichen Ressentiments zum Wohle ihres Kindes loslassen müssen, das der Unschuldigste im Streit der Eltern ist, aber immer der größte Verlierer.“<sup>27</sup>

Um das Problem in Ungarn zu lösen und zu entschärfen, ist ein neuer Ansatz erforderlich, bei dem von möglichst vielen ausländischen Modellen gelernt und praktikable Modelle übernommen werden sollten. Das Phäno-

men als Problem sollte kontinuierlich diskutiert werden, und der „Staat“ sollte von oben eine wirksame Methodik entwickeln. Die Tätigkeit und die Stellungnahmen des EMMI (Ministerium für gesellschaftliche Ressourcen) und der Kurie zu diesem Thema sind für ein positives Ergebnis von wesentlicher Bedeutung, da es derzeit vor allem Basisinitiativen von Zivilgesellschaften gibt, hauptsächlich von NRO, die das Problem für das Eigene halten.

1 Fekete Sándor: Agresszió, depresszió, függőségek a 3. évezredben. Áttekintés a neurobiológiától a kultúráig. Pécsi Tudományegyetem. [http://psychiatry.aok.pte.hu/tavoktatas/FS\\_007.pdf](http://psychiatry.aok.pte.hu/tavoktatas/FS_007.pdf) Letöltve: 2022.12.10.

2 Richard Gardner: „Commentary on Kelly and Johnston's The Alienated Child: A Reformulation of Parental Alienation Syndrome“. 2004. Family Court Review 42 (4): 611-21. In:

3 Kozák Henriette – Németh Rita: A PAS (Parental Alienation Syndrom), a szülői elidegenítési tünetegyüttes aktuális státusza. Családi Jog XI. évfolyam 3. szám, 2013. 21-27. o.

4 Babity Mária: A gyermekbántalmazás rizikótényezőinek vizsgálata (magas kockázatot képviselő gyermeknevelési attitűdök, a szülőkkel kapcsolatos gyermekkori emlékek és néhány lehetséges közvetítő tényező összefüggései). Doktori (Ph.D) értekezés, Pécs, 2013. 16-17. o.

5 Warshak, R. A.: „Current controversies regarding parental alienation syndrome“. American Journal of Forensic Psychology, 2001. 19. (3): 25-29. In: Babity Mária: i. m. 17. o.

6 Jaffe, P. G., Crooks, C. V., Bala N. (2006): Making Appropriate Parenting Arrangements in Family Violence Cases: Applying the Literature to Identify Promising Practises. In: Babity Mária: i. m. 17. o.

7 Babity Mária: i. m. 17. o.

8 1991. évi LXIV törvény a Gyermek jogairól szóló, New York-ban, 1989 november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

9 1991. évi LXIV törvény a Gyermek jogairól szóló, New York-ban, 1989 november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről

10 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról



- 11 Kozák Henriette – Németh Rita, 2013. i.m. 21. o.
- 12 Tomasoovszki László: A szülői elidegenedés/ elidegenítés szindróma. Családi Jog. XII. évfolyam 1. szám, 2014. 25-33. o.
- 13 Strecker, Christoph: Versöhnliche Schneidung. Trennung, Schneidung und deren Folgen einvernehmlich regeln. Beck-Rechtsberater im dtv, 4. Auflage Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. 2010 München 222. o. in: Idézi: Dr. Visontai Szabó Katalin. Szülői felügyeleti jogok gyakorlása rendezésének jogi keretei, pszichológiai háttere és jogi problémái. Doktori értekezés, Szeged, 2014. 151-153.o.
- 14 Kozák Henriette – Németh Rita, 2013. i.m. 24. o.
- 15 Kozák Henriette – Németh Rita, 2013. i.m. 21. o.
- 16 Kozák Henriette – Németh Rita, 2013. i.m. 21-27. o.
- 17 Kinderschutz-Organisation Schweiz. <https://www.eltern-kind-entfremdung.ch/#waseke> Letöltés: 2022.12.11.
- 18 Visontai Szabó Katalin: Szülői felügyeleti jogok gyakorlása rendezésének jogi keretei, pszichológiai háttere és jogi problémái. Doktori (Ph.D.) értekezés. Szeged. 2014. pp. 151-153.
- 19 Visontai-Szabó Katalin: A szülői felügyelet rendezésének jogi keretei és pszichológiai háttere különös tekintettel a szülői felügyelet közös gyakorlására. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest, Glossa Iuridica, 2021/4. 91-92. o.
- 20 Kardos Ferenc: Láthatási előítéletek, trükkök, baklövések. Budapest, 2013. Idézi: Dr. Visontai Szabó Katalin. Szülői felügyeleti jogok gyakorlása rendezésének jogi keretei, pszichológiai háttere és jogi problémái. Doktori értekezés, Szeged, 2014. 151-153.o.
- 21 Kozák Henriette – Németh Rita, 2013. i.m. 21-27. o.
- 22 Kuszing Gábor: Hamis vád e a hamis vád? <https://nokjoga.hu/wp-content/uploads/vadaskodnak-e-nok-szexualis-eroszakkal-kg-2010.pdf> Idézi: Kozák Henriette – Németh Rita Kozák
- 23 A törvény német nyelven jelent meg a PAPA-YA. Das Magazin für KIND-gerechte Familienpolitik 2012. évi 1. számában (Das Brasilianische Gesetz zur Eltern-Kind Entfremdung). Az ott megjelent törvény szövegét fordította Kozák Henriette, a fordítást lektorálta Mirk Mária.
- 24 Kozák Henriette – Németh Rita, 2013. i.m. 21-27. o.
- 25 Somfai Balázs: Somfai Balázs: Kapcsolattartás mint a gyermek emberi joga. Doktori (Ph.D.) értekezés. Pécs. 2007. p. 5.
- 26 Monostori Judit: Váltott gondoskodásban nevelő külön élő szülők és gyermekeik. Demográfia, 2021. 64. évf. 4. szám, 235.
- 27 Visontai-Szabó Katalin, 2014. i. m. 93-94.

*dr. Erika Lutring*  
Doktorandin, Juristische Fakultät  
der Universität Pécs, Lehrstuhl für  
Verfassungsrecht

# **Aktualitäten im Zusammenhang mit der gesetzlichen Regelung der in Ungarn lebenden Nationalitäten – das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und seine Auswirkungen auf unser Wahlsystem**

## **I. Einführung**

Das Gesetz Nr. CLXXIX von 2011 über die Rechte der Nationalitäten hat seit seiner Verabschiedung vor mehr als zehn Jahren viele Änderungen erfahren, da es mehrfach geändert und an andere regulatorische Rahmenbedingungen angepasst wurde. In naher Zukunft ist jedoch mit einer erneuten, diesmal groß angelegten Reform des Nationalitätenrechts zu rechnen, da der Europäische Gerichtshof für Men-

schenrechte (im Folgenden: EGMR) Ungarn im Zusammenhang mit der Regulierung des ungarischen Wahlsystems bezüglich der Nationalitäten verurteilt hat. Im Fall Bakirdzi und E.C. gegen Ungarn traf am 10. November 2022 das siebenköpfige Richterorgane des EGMR, darunter der ungarische Richter Péter Paczolay, seine Entscheidung und entschied, dass die Regelungen des ungarischen Wahlsystems bezüglich der Nationalitäten in mehreren Punkten gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (im Folgenden: EMRK). verstoßen. In dieser Studie möchte ich das oben genannte Urteil darlegen und einige seiner Zusammenhänge und Auswirkungen analysieren.

## **II. Das Verfahren des EGMR und die damit verbundenen Zusammenhänge**

### **1. Das Wesentliche des Falls**

Am 4. Juli 2014 reichte Kalliopé Bakirdzi, ein ungarischer Staatsbürger griechischer Nationalität beim EGMR einen Antrag gegen Ungarn ein. Danach, am 1. Oktober 2014, reichte E.C.<sup>1</sup>, ein ungarischer Staatsbürger mit armenischer Nationalität, ebenfalls beim EGMR einen Antrag bezüglich des Teils des ungarischen Wahlsystems ein, der die Nationalitäten betrifft. Beide Anträge betrafen die in Artikel 3 des Ersten Zusatzprotokolls zum EGMR enthaltenen Fragen, weshalb der EGMR beschloss, die Anträge zusammenzufassen.

Der Artikel 3 des Ersten Zusatzprotokolls erklärt das Recht auf freie Wahlen und legt die Verpflichtung fest, in den Vertragsstaaten in angemessenen Abständen freie Wahlen in geheimer Abstimmung unter solchen Bedingungen abzuhalten, die die Meinungsäußerung des Volkes über die Wahl des gesetzgebenden Organs gewährleisten.

Das Urteil beschreibt das ungarische Wahlsystem und seine Besonderheiten, nämlich das sogenannte Nationalitätenwahlsystem. Er weist darauf hin, dass ein Nationalitätswähler bei der Wahl von Landtagsabgeordneten nur für die Liste seiner Nationalität und für einen einzelnen Wahlkreiskandidaten stimmen kann – im Gegensatz zu anderen Wählern, die für einen einzelnen Wahlkreiskandidaten und eine Parteiliste stimmen können –, vorausgesetzt, dass er bei der Beantragung der Eintragung in das Namensregister für Nationalitäten erklärt hat, dass er bei den Parlamentswahlen als Nationalitätswähler abstimmen möchte. Ich möchte in dieser Studie auch darauf hinweisen – da sich auch der EGMR mit diesem Teil der Regelung befasst hat –, dass es sich bei der für die Parlamentswahlen erstellten Nationalitätenliste um eine geschlossene Liste handelt und die Reihenfolge der Kandidaten von den Nationalitätswählern nicht beeinflusst werden kann. Die Nationalitätenliste wird von der jeweiligen Landesselbstverwaltung der Nationalität erstellt und legt die Reihenfolge der Kandidaten fest, sodass die Wähler der Nationalität erst bei der Wahl entscheiden können, ob sie wählen gehen oder nicht, also ihr Wahlrecht ausüben oder nicht.

An dieser Stelle weise ich darauf hin, dass die Nominierung von Kandidaten und die Geschlossenheit der Liste auch unter dem Gesichtspunkt problematisch sein können, dass sich die Organisation, die Kandidaten nominiert, in bestimmten Fällen nicht auf die Kandidaten einigen kann, insbesondere auf den Spitzenkandidaten, so können keine Liste erstellen und die im Namensregister der jeweiligen Nationalität eingetragenen Wähler, wird bereits vor den Wahlen die Möglichkeit genommen, ihren freien Wahlwillen unter dem Gesichtspunkt der Nationalität zum Ausdruck zu bringen und sich aktiv an der Wahl des gesetzgebenden Organs zu beteiligen. All dies bedeutet, dass selbst ihre grundsätzliche Möglichkeit, den Willen der Nationalitätswähler zum Ausdruck zu bringen, auflöst. Dies geschah im Fall der Roma-Nationalität bei den Parlamentswahlen 2022, weil die Liste erstellende Vollversammlung der Selbstverwaltung der Romas scheiterte, aufgrund von Konflikten innerhalb der Nationalität gelang es ihnen nicht, eine Nationalitätenliste zu erstellen. Es kam so vor, dass laut der Zusammenfassung des Nationalwahlbüros (im Folgenden: NWB) vom 1. Februar 2022 74.499 Wähler auf der Liste einer Nationalität standen, davon 31.922 Wähler Deutsche, 33.011 Wähler Roma. Im Vergleich dazu zeigte die Zusammenfassung des NWBs am 16. April 2022, als die Daten zuletzt aktualisiert wurden, ein etwas anderes Bild: Damals waren 31.856 Personen im deutschen Namensregister eingetragen, bei Roma lag diese Zahl bei null.<sup>2,3</sup> Es ist daher

klar, dass die Abstimmung für die Nationalitätenliste in ihrem Fall völlig sinnlos geworden ist. Es ist jedoch auch erwähnenswert, dass die Roma keinen parlamentarischen Fürsprecher oder Vertreter hatten, da sie sonst aufgrund ihrer Zahl eine realistische Chance gehabt hätten, landesweit durch einen stimmberechtigten Vertreter im Parlament vertreten zu werden<sup>4</sup>.

Das Urteil erläuterte ausführlich die Vorschriften des Grundgesetzes, des Gesetzes Nr. CCIII von 2011 über die Wahl der Parlamentsabgeordneten, des Gesetzes Nr. XXXVI von 2013 über das Wahlverfahren, die Bestimmungen der einschlägigen Dokumente des Europarats sowie andere relevante internationale Rechtsdokumente.

Der Bericht der Wahlbeobachtungsmission des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (im Folgenden: OSZE/BDIMR) zu den Parlamentswahlen 2014 hebt auch hervor, dass die überwiegende Mehrheit der befragten Nationalitäten ihre Unzufriedenheit darüber zum Ausdruck brachte, zwischen der Nationalitätenliste und der Parteiliste wählen zu müssen. Sie mussten entscheiden, ob Sie sich anhand der Parteipräferenz oder der Nationalität identifizieren möchten. Im Bericht der OSZE/BDIMR-Wahlbeobachtungsmission zu den Parlamentswahlen 2018 heißt es, dass es keine festgelegten und öffentlichen Verfahren dafür gibt, wie Landesselbstverwaltung ihre Kandidaten auswählen, sodass die Nominierung von Kandidaten auf den Nationalitätenlisten tatsächlich undurchsichtig wird.

Wie ich oben erwähnt habe, ist es den Roma nicht gelungen, bei den Parlamentswahlen 2022 eine Liste aufzustellen<sup>5</sup>, während die Ungarndeutschen bereits im November 2021 eine Liste erstellt haben. Im letztgenannten Fall teilte die Landesselbstverwaltung der Ungarndeutschen (im Folgenden: LdU) mit, dass ihre Kandidaten auf der Landesliste auf Vorschlag der Mitglieder der Vollversammlung und des Komitats-/Regionalverbandes der ungarndeutschen Gemeinschaft gewählt wurden, durch offene Abstimmung und qualifizierte Mehrheit. Anschließend entschieden sie sich im Rahmen einer langen und ihrer Meinung nach nicht unkontroversen Diskussion für den Spitzenkandidaten und die vier ihm folgenden Kandidaten, nunmehr in geheimer Abstimmung<sup>6</sup>. Über die Einzelheiten der Nominierung geht die Bekanntmachung nicht näher hervor, die Geschäftsordnung der LdU<sup>7</sup> sieht als öffentlich-rechtliches Ordnungsinstrument jedoch die Liste und ihre detaillierten Regelungen vor, im Kapitel IV/B. Dies zeigt, dass die Vollversammlung der LdU mit qualifizierter Mehrheit über die Aufstellung einer Landesliste entscheidet. Wird eine Landesliste erstellt, wird aus ihrer Mitte ein dreiköpfiges Gremium ausgewählt, das den Wahlprozess für die Nationalitätenliste durchführt. Einen Vorschlag für einen Kandidaten kann jedes Mitglied der Vollversammlung machen, ebenso sind die oben genannten Komitats- und Regionalverbände dazu berechtigt. Die Geschäftsordnung sieht vor, dass man auf der Landesnationalitätenliste im jenem Fall Kandidat

werden kann, wenn er von 25 % der Abgeordneten, also einem Viertel, unterstützt wird. Die Nominierung erfolgt durch offene Abstimmung, und unter den Kandidaten kann derjenige in die Liste aufgenommen werden, der mit qualifizierter Mehrheit gewählt wurde. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Verlosung, und ein Mitglied der Vollversammlung kann wegen persönlicher Beteiligung von der Entscheidung nicht ausgeschlossen werden. Jedes Mitglied der Vollversammlung kann einen Vorschlag für den Listenführer machen und Listenführer ist derjenige, der mehr als die Hälfte der Stimmen der gewählten Vertreter erhält. Sollte die Wahl nicht erfolgreich sein, können im zweiten Wahlgang nur die beiden Kandidaten gewählt werden, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten haben. Endet auch der zweite Wahlgang ohne Ergebnis, so wird im dritten Wahlgang derjenige Listenführer, der die Stimmen von mehr als der Hälfte der anwesenden Abgeordneten erhalten hat. Über die weiteren Kandidaten auf der Liste wird auf Grundlage der oben genannten Punkte entschieden<sup>8</sup>. Anschließend legt das dreiköpfige Gremium der Vollversammlung den Listenvorschlag vor, über den die Vollversammlung mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Die Entscheidung ist öffentlich, sie muss unterschrieben und spätestens am nächsten Tag nach der Entscheidung auf der Website der LdU veröffentlicht werden. Das Sitzungsprotokoll über die Entscheidung ist an das Regierungsamt zu senden, das die Rechtmäßigkeit überwacht. Ich denke, aus all diesen Regeln geht klar hervor,

dass die Ungarndeutschen einige Fragen der Nominierung und der Listenstellung im Detail regeln, daher ist es in ihrem Fall nicht richtig zu behaupten, dass Nominierung und Listung nicht transparent seien.

Darüber hinaus wurde im Bericht der OSZE/BDIMR-Wahlbeobachtungsmission über die Parlamentswahlen 2022 auch darauf hingewiesen, dass die derzeit geltenden ungarischen Maßnahmen keine echte Beteiligung der Nationalitäten am politischen Leben garantieren.

Im vorliegenden Fall machten die Antragsteller geltend, dass das derzeitige ungarische Wahlsystem ihrer Meinung nach in diskriminierender Weise in ihr Wahlrecht eingreife. Sie führten einen Verstoß gegen Artikel 3 des Ersten Zusatzprotokolls und Artikel 14<sup>9</sup> der EMRK an.

Die ungarische Regierung argumentierte in erster Linie, dass die Antragsteller ihre Rechtsbehelfe in Ungarn hätten ausschöpfen müssen und im Verfahren vor dem Verfassungsgericht Einspruch hätten einlegen können, wenn die Gerichte Rechtsvorschriften anwendeten, die gegen das Grundgesetz verstießen. Die Regierung brachte außerdem vor, dass die Antragsteller gegen die Entscheidung des Ausschusses für Stimmenzählung Berufung beim regionalen Wahlausschuss und dann beim Landeswahlausschuss (im Folgenden: LWA) hätten einlegen können. Gegen die Entscheidung der LWA kann bei der Kurie ein Überprüfungsantrag eingereicht werden, und wenn die Antragsteller mit der Entscheidung der Kurie nicht einverstanden gewesen

wären, hätten sie die Möglichkeit gehabt, beim Verfassungsgericht Berufung einzulegen.

Die Antragsteller brachten vor, dass die von der Regierung vorgebrachten und vorgeschlagenen Optionen und Argumente die ihrer Meinung nach verletzten Rechte nicht beseitigt hätten.

## **2. Das Verfahren und die Entscheidung des EGMR, sowie die damit verbundenen Aktualitäten**

Das Gericht prüfte die Anträge der Antragsteller und die Gegenargumente der ungarischen Regierung, dann zog die folgenden Schlussfolgerungen. Der EGMR kam zu dem Schluss, dass es in diesem Fall nicht darum ging, ob die Antragsteller sich als Wähler einer Nationalität registrieren lassen konnten, also ob ihre Aufnahme in das Nationalitätenregister erfolgreich war oder nicht, sondern darum, dass das Wahlrecht der Wähler, die zu einer Nationalität gehören, verletzt oder eingeschränkt wurde. Es war die Frage, ob das Recht, sich an der Bildung der Volksvertretung zu beteiligen, verletzt wurde. Zusammenfassend betonte der EGMR, dass es sich bei dem Antrag nicht um eine verfahrensrechtliche, sondern um eine materielle Rechtsfrage handele.

In Bezug auf das Argument, das im Zusammenhang mit dem Verfahren des Ausschusses für Stimmenaushaltung vorgebracht wurde, stellte das Gericht fest, dass die Antragsteller sich nicht auf einen Verfahrensverstoß berufen, sondern ihren Verstoß auf die derzeit geltenden einschlägigen

Rechtsvorschriften zurückgeführt haben. Aus den Argumenten und Gegenargumenten geht klar hervor, dass sich die Kläger auf ein gesetzgeberisches Problem bezogen, während die Regierung versuchte, ihren Standpunkt mit Argumenten im Zusammenhang mit der Rechtsanwendung zu verteidigen.

Den Antragstellern zufolge ist es angesichts der statistischen Daten nahezu unmöglich, dass die Nationalitäten ein volles Parlamentsmandat erhalten. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass auch im Lichte der Volkszählungsdaten nur wenige Nationalitäten<sup>10</sup> eine realistische Chance hätten, einen Vertreter in das Parlament zu entsenden, und allerdings nur für den Fall, dass alle Personen, die zu einer bestimmten Nationalität gehören und auf aktives Wahlrecht verfügen, beantragen die Aufnahme in das Nationalitätenregister, allerdings bestand bisher keine realistische Chance darauf.

Sie beschwerten sich auch über die Verletzung des Wahlheimnisses<sup>11</sup>, da von dem Moment an, als sie sich im Wahllokal als Wähler einer Nationalität identifizierten, klar war, dass sie, wenn sie gültig für eine Landesliste stimmen wollten, wie und welchen Inhalt sie wählen. Aus ihrer Sicht werden sie im aktuellen Wahlsystem diskriminierend behandelt, da sie anders als andere Wähler behandelt würden. Offensichtlich ist hier zu prüfen, ob und in welchem Ausmaß sich die Wähler der Nationalitäten in einer vergleichbaren Situation mit anderen Wählern befinden. Im Gegensatz dazu argumentierte die Regierung gerade mit positiver Diskriminierung und einem mögli-

chen Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit.

Der Wahlzwang zwischen der Parteiliste und der Nationalitätenliste kann meiner Meinung nach jedoch auf verschiedene Weise erlebt werden. Es gibt viele Fälle, in denen der Wähler bei der Wahl nicht oder nur schwer entscheiden kann, welche politische Partei er mit seiner Stimme unterstützen möchte, oder mit keiner der Parteien sympathisiert und aus diesen Gründen lieber nicht an der Wahl teilnehmen möchte. Betrachtet man die Frage der Wahl zwischen der Parteiliste und der Nationalitätenliste aus dieser Perspektive, lässt sich sagen, dass bei unentschlossenen Wählern, die bei den Wahlen passiv sind (und ansonsten einer bestimmten Nationalität angehören), die Beteiligungsquote an den Wahlen erhöht werden kann, wenn sie alternativ durch die Unterstützung ihrer eigenen Nationalität, das Ideal einer Art Überparteilichkeit zum Ausdruck bringend, aktiv an den Wahlen teilnehmen können. Hervorzuheben ist auch, dass der Antrag auf Aufnahme in das Nationalitätenregister sowie auf Löschung aus diesem Register jederzeit gestellt werden kann, und daher keine endgültige Verpflichtung darstellt. Ändert der Wähler seine Meinung in irgendeiner Weise, kann er seinen Antrag innerhalb der gesetzlich festgelegten Frist entweder per Post oder elektronisch einreichen. Der Antrag selbst ermöglicht eine äußerst einfache und schnelle Verwaltung, da nach Angabe der personenbezogenen Daten zu erklären ist, dass der Antragsteller die Aufnahme in das Register oder die Lö-

schung aus dem Register beantragt. Im ersten Fall muss angegeben werden, welcher Nationalität der Antragsteller angehört<sup>12</sup> und anschließend, ob er an allen Wahlen oder nur an Kommunalwahlen als Wähler einer Nationalität wählen möchte<sup>13</sup>. Im letzteren Fall, also bei der Löschung kann auch entschieden werden, ob jemand die Löschung für alle Wahlen oder nur für die Wahlen der Parlamentsabgeordneten beantragt. Danach ist es möglich, den Weg zu wählen, auf dem der Antragsteller die Benachrichtigung des Wahlbüros beantragt (E-Mail, Fax, Post). Der Antrag kann unabhängig von den Wahlen jederzeit gestellt werden. Damit der Wähler jedoch bei der nächsten Wahl für die Nationalitätenliste stimmen kann, lohnt es sich, einige Regeln bezüglich der Fristen zu beachten. Im Falle einer anberaumten Wahl muss der Antrag bis spätestens 16:00 Uhr<sup>14</sup> am neunten Tag vor der Abstimmung<sup>15</sup> gestellt werden, um als registrierter Nationalitätswähler in das Nationalitätswahlkreisregister<sup>16</sup> aufgenommen zu werden. Im Falle einer anberaumten Wahl kann die Löschung der Nationalität aus dem Zentralregister bis spätestens 10.00 Uhr am zweiten Tag vor der Wahl beantragt werden<sup>17</sup>. In diesem Fall löscht das Wahlbüro auch die Daten zur Nationalität aus dem Wahlbezirksregister. Zusätzlich zum Antrag müssen keine weiteren Dokumente eingereicht werden, so ist es beispielsweise nicht erforderlich, ein Sprachzertifikat, das die Kenntnis der Sprache der jeweiligen Nationalität nachweist, oder möglicherweise Registerbescheinigungen, die die Nationalität belegen,

frühere Volkszählungsdaten, Archivunterlagen usw. beizufügen. Der Antrag muss unverzüglich, spätestens jedoch vierundzwanzig Stunden nach seiner Einreichung, beziehungsweise dem Beginn des Verfahrens<sup>18</sup>, bewertet werden, während der am zweiten Tag vor der Abstimmung eingereichte Antrag, der bis 10.00 Uhr eingeht, unverzüglich, spätestens jedoch, innerhalb einer Stunde berücksichtigt werden<sup>19</sup>. Erfüllt der Antragsteller die gesetzlichen Voraussetzungen, genehmigt der Leiter des örtlichen Wahlbüros den Antrag<sup>20</sup>.

In § 11 Absatz 3 des Gesetzes Nr. CLXXIX von 2011 über die Rechte der Nationalitäten heißt es, dass das Recht auf et Selbstidentität und die Erklärung der Zugehörigkeit zu einer Nationalität der Anerkennung doppelter oder mehrfacher Bindungen nicht entgegenstehen, in diesem Zusammenhang kann jedoch das Gesetz Nr. CLXXIX von 2011 über die Rechte der Nationalitäten Ausnahme definieren. Solche durch das Gesetz Nr. CLXXIX von 2011 über die Rechte der Nationalitäten definierte Ausnahme, dass eine Person gleichzeitig nur im Register einer Nationalität eingetragen sein kann<sup>21</sup>. Mit dieser Frage befasste sich unter anderem der Beschluss Nr. 17.PK. 40.011/2014/2 des Zentralbezirksgerichtes von Buda. Im Rechtsstreit legte der Kläger, das heißt der Antragsteller, Berufung gegen die Entscheidungen des örtlichen Wahlbüros bezüglich der Registrierung ein. Der Kläger war als Wähler deutscher Nationalität in das Wählerverzeichnis eingetragen, er beantragte jedoch auch die Aufnahme in

das Zentralregister als Roma- und rumänischer Wähler. Der Kläger machte geltend, dass die Entscheidungen, mit denen die Eintragung in das Register abgelehnt wurde, seine Zugehörigkeit zur Nationalität sowie deren Anerkennung verletzt. Er verwies auf die Erinnerung an seine deutsch-jüdischen Vorfahren und rumänischen Zigeunervorfahren, auf die Pflege deutscher und rumänischer Traditionen sowie auf die Stärkung seines Selbstbewusstseins der Roma. Das Gericht lehnte die Berufung des Klägers aufgrund der ordnungsgemäßen Anwendung und des Nichtverstoßes gegen materielle und verfahrensrechtliche Vorschriften ab, entschied jedoch, dass die Berufung verfassungsrechtliche Fragen aufwerfe. In der Entscheidung des Gerichts heißt es außerdem, dass die mehrfache ethnische Zugehörigkeit und ihre Bindung nicht von der Eintragung in das Register abhängen, sondern dass einige ihrer Elemente frei ausgeübt werden können. Darunter verstand das Gericht vermutlich das freie Erleben und die Pflege der Nationalitätskultur, den Gebrauch der Muttersprache der Nationalität, die Verwendung der individuellen und gemeinschaftlichen Namen der Nationalität, da die Registrierung keine Voraussetzung für deren Ausübung ist. Im Beschluss wurde betont, dass die Registrierung und damit die Erklärung der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nationalität notwendig sei, da nur die Angehörigen der betroffenen Nationalitätengemeinschaft tatsächlich für die Kandidaten dieser Nationalität stimmen könnten<sup>22</sup>. Im Beschluss wurde auch darauf verwie-



sen, dass das Wahlverfahrensgesetz den Kandidaten der Nationalitäten im Vergleich zu den anderen Kandidaten günstigere Bedingungen bietet, so um mögliche Missbräuche zu vermeiden und zu verhindern, lohnt es sich daher, restriktive Maßnahmen einzuführen, die nicht einmal durch Respektierung mehrerer Identität überschrieben werden können.

Der EGMR entschied, dass der Staat bei der Wahl des gesetzgebenden Organs die freie Meinungsäußerung des Volkes gewährleisten muss. In diesem Zusammenhang verwies er auf Punkt 54 des Urteils Mathieu-Mohin und Clerfayt, in dem es heißt, dass freie Wahlen unter solchen Bedingungen abgehalten werden müssen, die die freie Meinungsäußerung des Volkes gewährleisten. Dazu gehört nach Auffassung des EGMR der Grundsatz der Gleichbehandlung der Wähler bei der Ausübung ihres aktiven und passiven Wahlrechts. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass jede Stimme das gleiche Gewicht im Ergebnis haben muss und auch nicht, dass jeder Kandidat die gleichen Chancen und Erfolgsaussichten haben muss. Nach Ansicht des EGMR kann kein Wahlsystem das Phänomen der „verlorenen Stimmen“ vermeiden. Jedes Wahlsystem muss im Lichte der politischen Entwicklung des betreffenden Landes bewertet werden, sodass in einem System inakzeptable Bedingungen in einem anderen Kontext gerechtfertigt werden können, zumindest solange das geltende System die freie Meinungsäußerung der Menschen bei der Wahl gesetzgebender Körperschaften gewährleistet.

Der EGMR wies darauf hin, dass die freie Meinungsäußerung des Volkes gewährleistet sein muss, das heißt, dass bei der Bildung des Wahlwillens niemand unter Druck gesetzt werden kann und dass den Parteien eine angemessene Möglichkeit geboten werden muss, ihre Kandidaten vorzustellen. Bei den Nationalitäten in Ungarn ist es nicht möglich, über Kandidaten zu sprechen, da nur der Kandidat, der auf der Nationalitätenliste an erster Stelle steht, Vertreter oder Anwalt werden kann. Es ist seit Jahren üblich, dass die LdU im Vorfeld der Wahlen versucht, ungarndeutsche Wähler zu mobilisieren und sie in Videobotschaften anzusprechen, in denen sie den Spitzenkandidaten vorstellt und meist die Bedeutung des Wählens als Nationalitätswähler hervorhebt. Diese Videobotschaften werden in der Regel sowohl auf Ungarisch als auch auf Deutsch verfasst. Als Schulbeispiel kann auch die slowakische Gemeinschaft in Ungarn genannt werden, deren Wortführer eine offizielle Website betreibt und kontinuierlich schriftlich und per Video über Fragen rund um die Nationalitäten informiert, daneben organisierte die Landesselbstverwaltung der Slowaken in Ungarn Informationstreffen im ganzen Land quasi als Auftakt zum Wahlkampf. Ich denke, dass sich die meisten Informationen und Aufrufe im Vorfeld der Wahlen auf die Eintragung in das Namensregister für Nationalitäten konzentrieren, was aber noch nicht als Druckausübung gewertet werden kann. Dennoch ist auch eine Praxis bekannt, bei der die Anführer bestimmter Kulturgruppen der Nationalitäten ihre

Mitglieder quasi zur Pflicht machen, sich in das Namensregister für Nationalitäten einzutragen. Der Grund dafür liegt zweifellos darin, dass die jeweilige Kulturgruppe im Falle einer starken Vertretung auf eine höhere finanzielle Unterstützung hoffen kann, aber in jedem Fall wird das Grundprinzip der freien Meinungsäußerung der Menschen untergraben.

Der EGMR hatte Stellung zu der Frage zu nehmen, ob das Wahlsystem des Landes bestimmte Personen oder Personengruppen von der Teilnahme am politischen Leben des Landes ausschließt. Denn die Tatsache, dass Nationalitätenwähler bei den Parlamentswahlen zwischen einer Parteiliste und einer Nationalitätenliste wählen müssen, wirft die erstgenannte Frage auf. Der EGMR untersuchte auch die Frage der Sperrklausel. In diesem Zusammenhang betonte er, dass der Zweck der Festlegung der Wahlschwelle darin bestehe, eine übermäßige Fragmentierung des Parlaments zu vermeiden und sicherzustellen, dass die ins Parlament einziehenden politischen Parteien über eine ausreichende Repräsentativität verfügen. Er kam zu dem Schluss, dass die Festsetzung einer Wahlhürde für sich allein nicht ausschlaggebend für die Beurteilung des Falles sei. An dieser Stelle möchte ich betonen, dass die Nationalitäten in Ungarn eine ermäßigte Hürde „überspringen“ müssen, um Vertreten ins Parlament zu senden, sodass sie weit aus weniger Stimmen benötigen als die anderen Kandidaten, die zu keiner Nationalität gehören, dennoch haben einige Nationalitäten keine Chance, dies zu

erreichen, da laut Statistik nicht so viele von ihnen im Land leben. Basierend auf den Daten der Volkszählung 2022 sind Slowenen unter den in Ungarn lebenden Nationalitäten am wenigsten vertreten, nur 3.965 Personen gaben an, dass sie zur slowenischen Nationalität gehören, und slowenische Muttersprache und kulturelle Zugehörigkeit haben. Den neuesten Daten zufolge sind 853 von ihnen im Register als Wähler slowenischer Nationalität aufgeführt<sup>23</sup>. Gleichzeitig waren es nicht die in Ungarn lebenden Slowenen, die bei den Parlamentswahlen 2022 am wenigsten politisch aktiv waren, sondern die in Ungarn lebenden Bulgaren, die für ihre eigene Nationalitätenliste nur 157 Stimmen<sup>24</sup> abgaben. Anhand dieser auffälligen Zahlen wird somit deutlich, dass die überwiegende Mehrheit der in Ungarn lebenden Nationalitäten im Rahmen des derzeitigen Wahlsystems grundsätzlich keine Chance auf ein Mandat im Parlament hat.

In Bezug auf die geschlossenen Parteilisten stellte der EGMR fest, dass diese zwar Einschränkungen für Wähler mit sich bringen, diese Einschränkung jedoch angesichts der konstitutiven Rolle politischer Parteien im Leben demokratischer Länder gerechtfertigt sein kann. Es ist fraglich, wie dies in Bezug auf Nationalitäten zu interpretieren ist, denn bei Nationalitäten geht es nicht um politische Parteien.

Nach Standpunkt des EGMR ist die unterschiedliche Behandlung dann diskriminierend, wenn sie keinem legitimen Ziel dient und kein angemessenes Verhältnis zwischen den Mitteln und dem zu erreichenden Ziel besteht.

Wenn die unterschiedliche Behandlung wie im vorliegenden Fall auf der ethnischen Zugehörigkeit beruht, ist der Begriff der objektiven und angemessenen Rechtfertigung am engsten auszulegen. Meiner Meinung nach behält die Objektivität ihren Platz, die Rationalität jedoch weniger, da das gesetzgeberische Ziel einer wirksamen Vertretung von Nationalitäten im aktuellen Regulierungsumfeld nicht erreicht werden kann, obwohl die Vertretung eine notwendige Voraussetzung dafür ist, damit nationale und ethnische Minderheiten ihrer Rolle als staatsbildende Faktoren gerecht werden können<sup>25</sup>. Zugleich kann die unterschiedliche Behandlung unter bestimmten Voraussetzungen geeignet sein, tatsächliche Ungleichheiten zwischen einzelnen Gruppen auszugleichen.

In seiner bisherigen Rechtsprechung kam der EGMR zu dem Schluss, dass die Gründung verschiedener Vereine zur Durchsetzung von Minderheiteninteressen die Rechte von Minderheiten fördern und wahren kann. Auch der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens des Europarates betonte, dass im Hinblick auf die günstigeren Wahlhürden für Nationalitäten auch zu prüfen sei, ob diese negative Auswirkungen auf die Beteiligung von Nationalitäten an Wahlprozessen hätten. Im Zusammenhang mit den Schwellenwerten diskutierten sie nicht nur die Frage der abgezinnten Mindestschwelle, sondern auch die Befreiung von der Schwelle und kamen zu dem Schluss, dass sie sich insofern als nützlich erwiesen, als der Anteil der in den

gewählten Gremien vertretenen Nationalitäten zunahm.

Der EGMR stellte fest, dass die Kandidaten der Nationalitäten in einer deutlich benachteiligten Position waren als andere Kandidaten, unabhängig davon, dass die anderen Kandidaten auf einer Parteiliste oder unabhängig waren, da die Kandidaten der Nationalitäten nur auf die Stimmen derjenigen Wähler zählen konnten, die derselben Nationalität wie der Kandidat angehörten und diese Zugehörigkeit auch erklärten, also im Namensregister eingetragen wurden. Die Zielgruppe, die sie ansprechen können, ist daher deutlich schmaler. Ich denke, dass dies alles an sich nicht zu beanstanden ist, da Mitte der 2000er Jahre die Registrierung von Nationalitäten genau deshalb eingeführt wurde, um die Praxis der ethnischen Korruption auszurotten. Es wäre weder zu erwarten noch logisch, dass jemand einen Kandidaten unterstützt, der die Interessen einer Nationalität vertritt, ohne anderweitig etwas mit der jeweiligen Nationalität zu tun zu haben. Das Wählen als Nationalität verstößt auch gegen das Recht derjenigen, die die gleichen politischen Ansichten vertreten, sich zu politischen Zwecken zusammenzuschließen, da sie auf der Grundlage der Nationalität und nicht auf der Grundlage der Politik abstimmen und unterschiedliche politische Seiten vertreten. Meiner Meinung nach kann dies zwei Konsequenzen haben: Einerseits führt die politische Zersplitterung dazu, dass die Gemeinschaft der Nationalität weniger zusammenhält und dadurch kontraproduktiv wird (ein Schulbeispiel hierfür ist die

erfolglose Listenstellung der Roma im Jahr 2022), aber andererseits kann die Priorisierung der Interessen von Nationalitäten und deren Überlegenheit gegenüber politischen Interessen eine starke Gemeinschaft bilden.

Nach Standpunkt des EGMR hätte der Gesetzgeber prüfen müssen, ob ermäßigte Schwellenwerteneinstellung dazu führen würde, dass Kandidaten, die Nationalitäten vertreten, in eine ungünstigere Situation geraten als andere Kandidaten. Auch die Frage der Kampagnenunterstützung und -finanzierung dürfte in diesem Zusammenhang fraglich sein. Gemäß § 4 des Gesetzes Nr. LXXXVII von 2013 über die Transparenz der Wahlkampfkosten von Parlamentswahlen haben die Landesselbstverwaltungen der Nationalitäten, die bei den Parlamentswahlen eine Nationalitätenliste aufstellen, Anrecht auf eine Förderung aus dem Zentralhaushalt in Höhe von 30 % des Betrages gemäß § 5. Der Abschnitt 5 legt fest, dass die Grundlage der Unterstützung das Produkt aller Mandate, die bei den Parlamentswahlen erzielt werden können, und fünf Millionen Forint ist, das heißt 995.000.000 Forint. 30 Prozent dieses Betrags sind 298.500.000 Forint, die unter den Landesselbstverwaltungen der Nationalitäten, die eine Liste erstellt haben, verteilt werden müssen. Wenn alle Nationalitäten eine Liste erstellen könnten, würde dies fast 23 Millionen Forint pro Nationalität bedeuten, aber es ist wichtig zu betonen, dass der Betrag nicht gleichmäßig verteilt ist. In der Begründung des Gesetzes heißt es, dass die Verteilung der Wahlkampfunterstützung auf der Grundlage der Zahl

der Wähler erfolgt, die im Register als Nationalitätswähler eingetragen sind. Da eine Nationalitätenliste bereits mit drei Kandidaten erstellt werden kann, ist die Budgethilfe laut Gesetz proportional zur Unterstützung, die den Parteien zusteht. Bei Parteien hängt die Höhe der Unterstützung davon ab, in wie vielen Wahlkreisen sie Kandidaten nominieren konnten. Ausgaben im Zusammenhang mit Wahlkampfaktivitäten sind gesetzlich begrenzt, da § 7 Absatz 1 Punkt c) besagt, dass die Nationalitätenliste erstellende Landesselbstverwaltung fünf Millionen Forint für Wahlkampfaktivitäten pro Kandidat ausgeben kann. Hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung, dass laut Gesetz die Ausgabengrenze pro Kandidat bei fünf Millionen Forint liegt, die jede nominierende Organisation höchstens auf der Grundlage der Anzahl der zu gewinnenden Mandate berücksichtigen kann. All dies wird durch § 7 Absatz 6 des Gesetzes bestätigt. Das klingt im Hinblick auf die Nationalitäten ziemlich sinnlos, da es für sie bekanntermaßen schwierig ist, auch nur ein Mandat zu erhalten, geschweige denn mehr, und daher die Ausgabengrenze im Wesentlichen auf fünf Millionen pro nominierender Organisation begrenzt ist. Obwohl die politisch aktivste LdU bei der Parlamentswahl 2022 über eine Liste von 28 Personen verfügte, hätte sie nicht einmal eine Chance gehabt, auch nur zwei Mandate zu gewinnen. Dieser Widerspruch wird durch Abschnitt 7 Absatz 7 des Gesetzes gelöst, der besagt, dass, wenn diese Grenze von fünf Millionen Forint pro Kandidat (das heißt nur fünf Mil-

tionen Forint im Falle der jeweiligen Nationalität) unter dem in § 4 genannten Betrag (das heißt dem proportionalen Anteil von 298.500.000 Forint) liegt, der Gesamtbetrag, der für den Wahlkampf ausgegeben werden kann, entspricht dem letztgenannten Betrag, das heißt dem proportionalen Anteil von 298.500.000 Forint. Auf dieser Grundlage lässt sich sagen, dass die Nationalitäten bei ihren Wahlkampfaktivitäten nur deshalb nicht benachteiligt werden, weil sie rechnerisch nur geringe Chancen auf ein Mandat haben. Die Abhängigkeit der finanziellen Unterstützung von der Zahl der im Namensregister für Nationalitäten eingetragenen Wähler kann die Landesselbstverwaltungen der Nationalitäten dazu ermutigen, die Nationalitätengemeinschaften zu mobilisieren, damit sich möglichst viele Menschen als Wähler ihrer Nationalität in das Register eintragen lassen. In diesem Bereich lohnt es sich, jede Siedlungen zu mobilisieren, in denen sich Nationalitätenselbstverwaltung betätigt. Die Mobilisierung kann dort erfolgreich sein, wo sich die Vertreter der lokalen Nationalitätenselbstverwaltung wirksam dafür einsetzen können, dass die Wähler die Aufnahme in das Namensregister für Nationalitäten fordern, was auch für die Parlamentswahlen gilt. In diesem Bereich lohnt es sich, die Siedlungen zu mobilisieren, in denen ethnische Selbstverwaltung herrscht. Die Mobilisierung kann erfolgreich sein, wenn sich die Vertreter der kommunalen Nationalitätenselbstverwaltung wirksam dafür einsetzen können, dass die Wähler die Aufnahme in das Namensregister für Nationalität-

ten mit Wirkung für die Parlamentswahlen erfordern.

Mit der Kampagne sind auch Werbemaßnahmen verbunden. Gemäß § 147/A. Absatz 2 des Wahlverfahrensgesetzes stehen den nominierenden Organisationen, die eine Nationalitätenliste vorlegen, einhundertdreißig Minuten für die Veröffentlichung ihrer politischen Werbung zur Verfügung. Den nominierenden Organisationen, die Parteilisten erstellen, stehen hingegen vierhundsiebzig Minuten zur Verfügung. Insgesamt sind dies sechshundert Minuten, also zehn Stunden Werbeaktivität, wovon den Nationalitäten mehr als einundzwanzig Prozent zustehen, die sie anteilig aufteilen müssen. Angesichts der Anzahl der Wähler, die auf Nationalitätenliste abstimmen, halte ich diesen Anteil an der Sendezeit der Werbemaßnahme ist ausreichend.. Die Reihenfolge der Veröffentlichung politischer Anzeigen ändert sich täglich, um Chancengleichheit zu gewährleisten. Anlässlich der Parlamentswahl 2022 wurde aufgrund einer Auslosung in Anwesenheit eines Notars die Startreihenfolge der politischen Anzeigen festgelegt, die wie folgt lautete: Volksabstimmung, Nationalitätenliste, Parteiliste. Trotz der Berechtigung<sup>26</sup> nutzte nur die Landesselbstverwaltung der in Ungarn lebenden Ukrainer diese Gelegenheit, zweimal im Fernsehen und im Radio<sup>27</sup>, daher denke ich, dass das Problem eher in der Passivität der Nationalitätsnominierungsorganisationen liegt als in den ihnen gewährten Rechten. Obwohl mehrere Nationalitätsnominierungsorganisationen über Social-Media-Plattformen mit ihren Wählern

kommunizierten, denke ich, dass dies in einem größeren Rahmen hätte erfolgen können.

Der EGMR war mit der Beschwerde der Antragsteller einverstanden, dass sie ihr Recht auf freie Wahl tatsächlich nicht ausüben könnten, da sie praktisch nur die Möglichkeit hätten, die Liste als Ganzes zu unterstützen oder davon Abstand zu nehmen. Sie hatten nicht einmal die Möglichkeit, die Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste festzulegen, so dass sie im Wesentlichen nur entscheiden konnten, ob sie von ihrem Wahlrecht Gebrauch machten oder nicht. Der EGMR hielt es für wichtig zu betonen, dass die Ausübung des Wahlrechts den Wählern die Möglichkeit einschließen muss, ihre Stimmen für Kandidaten und Parteien abzugeben, mit deren politischen Ansichten sie übereinstimmen. Im vorliegenden Fall ist die Situation jedoch anders zu bewerten, da diejenigen, die für die Nationalitätenliste gestimmt haben, nicht für die Parteiliste stimmen konnten und die Stimmabgabe für die Nationalitätenliste keine politische Meinung zum Ausdruck bringt. All dies verhinderte also die politische Meinungsäußerung in Form von Abstimmungen, den Zusammenschluss mit politisch Gleichgesinnten. Der EGMR erklärte, er habe Zweifel daran, dass sich die „freie Meinungsäußerung des Volkes bei der Wahl des gesetzgebenden Organs“ in einem System durchsetzen könne, in dem ein Teil der Wählerschaft ihre Parteizugehörigkeit aufgeben müsse, um im Interesse der parlamentarischen Vertretung ihre Nationalität unterstützen zu können.

Der EGMR kam zu dem Schluss, dass Wähler der Nationalitäten ihr Wahlrecht nicht ausüben könnten, ohne dass ihr Recht auf Wahlgeheimnis verletzt werde. Allein die Beantragung der Registrierung einer Person als Nationalitätenwähler, insbesondere wenn sie mit Wirkung für die Parlamentswahlen gilt, gibt einen klaren Hinweis auf die Absicht einer Person, in Zukunft zu wählen. Und am Wahltag erfahren die anwesenden Mitglieder des Ausschusses für Stimmenauszählung sowie weitere Teilnehmer im Wahlraum auch etwas über den „Inhalt“ der Ausübung des Wahlrechts von den Nationalitätswählern. Der EGMR entschied daher, dass das Recht auf das Wahlgeheimnis verletzt ist, das heißt das Recht der Wähler, nach eigenem Gewissen und ohne äußeren Druck, Einschüchterung oder Missbilligung anderer wählen zu können. Der EGMR machte auch darauf aufmerksam, dass bei der Stimmenauszählung die Nationalitätenwähler mit ihren Stimmen verknüpft werden können, insbesondere in Siedlungen, in denen es eine begrenzte, kleinere Anzahl der Nationalitätenwähler gibt. Ich muss hier betonen, dass das Hauptproblem dabei nicht darin besteht, dass sich herausstellt, dass der jeweilige Wähler mit seiner Stimme tatsächlich die Nationalität unterstützt hat (denn es wird bereits beim Empfang von Stimmzetteln im Wahllokal deutlich und lässt sich sogar schon bei der Eintragung in die Namensliste nachvollziehen), sondern auch die Tatsache, dass öffentlich wird, welchen Kandidat die Nationalitätenwähler im jeweiligen Wahlbezirk unterstützt ha-

ben. Auch wenn die Stimmzettel nicht einer bestimmten Person zugeordnet werden können, ist es dennoch möglich, Statistiken über die politischen Einstellungen und Ansichten der Nationalitätenwähler zu erstellen. Insbesondere wenn alle Nationalitätenwähler einer Minderheitengemeinschaft für denselben Kandidaten stimmen, der in dem einzelnen Wahlkreis antritt, kann kein Moment der Abstimmung geheim bleiben. Der EGMR betonte, dass, wenn der Gesetzgeber beschließt, ein System zur Verringerung tatsächlicher Ungleichheiten zu schaffen, die Beteiligung von Nationalitäten an der politischen Entscheidungsfindung unter denselben Bedingungen ermöglicht werden muss und nicht ihr Ausschluss von der politischen Entscheidungsfindung aufrechterhalten werden darf.

Der EGMR verurteilte Ungarn daher im oben genannten Fall und verpflichtete es zur Zahlung der notwendigen Kosten und Auslagen an die Antragsteller. Daneben entschied der EGMR nicht über die Verpflichtung zur Zahlung von Schadensersatz und hielt die Feststellung des Verstoßes für ausreichend.

Die Richter Marko Bošnjak und Davor Derenčinović fügten dem Urteil eine übereinstimmende Meinung hinzu, in der sie erklärten, dass sie mit den Argumenten hinsichtlich der Wahlfreiheit und des Wahlgeheimnisses einverstanden seien, hinsichtlich der Begründung jedoch eine andere Meinung hätten. Zu Artikel 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK (Recht auf freie Wahl)<sup>28</sup> führten sie aus, dass sie die Urteilsbegründung im Hinblick

auf die Wahlhürde und die damit verbundene Abwägung und Prüfung der Gleichbehandlung für widersprüchlich halten. Sie betonten, dass Staaten über einen weiten Ermessensspielraum verfügen und ein Verstoß gegen das Protokoll nur dann festgestellt werden kann, wenn freie Wahlen oder das Wahlgeheimnis auf dem Spiel stehen. Daher halten sie die Behauptung, dass das fragliche Wahlsystem gegen das Protokoll verstößt, für ziemlich weit hergeholt, da es sich ihrer Meinung nach um die Umsetzung einer Maßnahme geht, die sich auf etwas bezieht, das nicht als Menschenrechte eingestuft wird und das ihrer Meinung nach nur Gegenstand von Untersuchungen und Kritik durch einschlägige internationale Organisationen sein kann. Es wurde vorgebracht, dass sich die im vorliegenden Fall verwendete Argumentation von der zuvor vom EGMR in der Rechtssache „Partei die Friesen v. Deutschland“ verwendete Argumentation unterscheidet, in dem Fall das Gericht keinen Verstoß gegen das Gesetz feststellte, obwohl der Antragsteller argumentierte, dass das niedersächsische Wahlsystem gegen Artikel 14 EMRK verstoße, da es eine Wahlhürde von fünf Prozent festlege, die die Partei die Friesen nicht erreicht habe. In jenem Fall kam der EGMR zu Schlussfolgerungen wie beispielsweise, dass es wichtig ist, die Beteiligung nationaler Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten auf der Grundlage des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten sicherzustellen, dennoch verfügen die Staaten über einen weiten Ermessensspielraum, wie

sie dies fördern wollen. Positive Diskriminierung ist nicht verpflichtend und es gibt keine klare Verpflichtung, Nationalitätenparteien von der Wahlhürde auszunehmen. In diesem Zusammenhang brachten die Richter Bošnjak und Derenčinović vor, dass Ungarn zwar nicht verpflichtend sei, aber dennoch mit dem Mittel der positiven Diskriminierung eine ermäßigte Wahlhürde für Nationalitäten festlege. Die Richter vertraten den Standpunkt, dass Ungarn seine völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht verletzt hat, da es nicht um die Sicherung des Parlamentsmandats geht (dies ist völkerrechtlich nicht einmal erforderlich, sondern betont ausdrücklich den weiten Ermessensspielraum), sondern um die Sicherstellung einer wirksamen Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten, und Ungarn erfüllte dies ihrer Meinung nach durch die Einrichtung des Wortführer der Nationalität. Es wurde auch betont, dass die Möglichkeit der Wahl den Nationalitäten eingeräumt wurde (das heißt indem sie sich bei der Volkszählung einer bestimmten Nationalität zugehörig erklärten oder ihre Traditionen auf andere Weise pflegten, ihre Sprache sprachen und ihre Identität im Alltag zum Ausdruck brachten, begründet für sie keine Verpflichtung, als Nationalitätenwähler an den Wahlen teilzunehmen), und die Staaten sind nicht verpflichtet, die Stimmen der Nationalitäten gleichgewichtig zu berücksichtigen. Darüber hinaus brachten sie vor, dass sie das Argument zur Wahlhürde für weithergeholt halten, da die Argumente zum Wahlgeheimnis und zur Möglichkeit einer sinnvollen Wahl für

sich genommen ausreichten, um einen Rechtsverstoß festzustellen. Schließlich forderten sie eine gründliche Untersuchung und Analyse der Art und Weise, wie die Diskriminierung während der Wahl stattgefunden hat, das heißt eine gründliche Begründung der Unterscheidung zwischen Menschen in einer vergleichbaren Situation, da all dies im Urteil fehlt.

Richter Ioannis Ktistakis fügte dem Urteil eine abweichende Meinung hinzu, in der er erklärte, dass er mit der Entscheidung des EGMR nicht einverstanden sei, wonach sich die Feststellung eines Rechtsverstoßes als ausreichende Genugtuung erweist, da es in diesem Fall nicht um Politiker gehe, sondern „einfache“ Wähler. Er äußerte seine Besorgnis darüber, dass diese Entscheidung und der Verzicht des Gerichts auf eine immaterielle Entschädigung den Antragsteller armenischer Nationalität, der anonym bleiben wollte, und die anderen Mitglieder der armenischen Nationalität davon abhalten könnten, für ihre Rechte zu kämpfen.

### **III. Die möglichen Auswirkungen des Urteils des EGMR**

Die ungarische Regierung hatte bis zum 10. Februar 2023 Zeit, eine Überprüfung des Urteils zu beantragen, das heißt den Fall der Großen Kammer des EGMR zur Überprüfung vorzulegen. Nach langer Überlegung entschied das Justizministerium schließlich, das Urteil des EGMR nicht zu akzeptieren und



beantragte dessen Überprüfung. Am 3. April 2023 entschied das fünfköpfige Gremium des EGMR schließlich, den Antrag auf Überprüfung abzulehnen, sodass das Urteil des EGMR, in dem Ungarn verurteilt wurde, rechtskräftig wurde. Obwohl das Urteil des Gerichtshofs den rechtlichen und praktischen Rahmen nicht definierte, wie Ungarn sein Wahlsystem mit den Bestimmungen der EMRK und anderen internationalen Dokumenten zur Regelung der Situation nationaler Minderheiten in Einklang bringen könnte, aber wenn Ungarn in Zukunft keine weiteren Verurteilungen wünscht – in welchen auch Schmerzensgeld beurteilt werden könnte –, wird es also gezwungen sein, in naher Zukunft Schritte zu unternehmen, wodurch die Parlamentswahlen im Jahre 2026 auf andere Weise, in einer anderen Verfahrensordnung, stattfinden können.

Im Zusammenhang mit dem Urteil des EGMR wird vor allem die Notwendigkeit einer Änderung des Gesetzes Nr. CLXXIX von 2011 über die Rechte der Nationalitäten angesprochen. Die Gesetzesänderung findet auf politischer Ebene statt, und da es sich um eine Wahlfrage handelt, die sich auch auf die Zahl der Parlamentsabgeordneten auswirken kann, kann sie meiner Meinung nach zu einem recht heiklen und kontroversen Thema werden. Es stellt sich also die Frage, wie ein volles Mandat der Nationalitäten sichergestellt werden kann und ob dieses überhaupt für sie gewährleistet werden muss oder ob es ausreicht, um die Teilnahme an der Arbeit des Parlaments zu gewährleisten. Wenn Ersteres das Ziel ist, wür-

den 13 der 199 Parlamentsmandate an einen Vertreter der Nationalitäten vergeben, das heißt die Beteiligung der Parteien im Parlament würde deutlich reduziert, was sogar zu einer Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse führen könnte, eine Verschiebung der aktuellen politischen Kräfte. Denkbar ist auch eine Lösung, nach der die 199 Vertreter des Parlaments zu den 13 Vertretern der Nationalitäten hinzukommen würden und die Gesamtzahl der Mitglieder des Parlaments somit auf 212 anschwellen würde. Auch dies dürfte keine besonders beliebte Maßnahme sein, da sie mit einem Anstieg der Ausgaben einhergeht und möglicherweise zu schwierigeren Entscheidungsprozessen und einem Wandel der politischen Kräfte führt.

Man kann sich auch eine Lösung vorstellen, bei der unabhängig vom vollwertigen Mandat die Position des Wortführers im Rahmen einer umfassenden Reform gestärkt würde, was sicherlich eine umfassende gesellschaftliche Konsultation erfordern würde, in der der Parlamentsausschuss für die in Ungarn lebenden Nationalitäten eine große Rolle spielen könnte. Dadurch könnten Wähler, die einer bestimmten Nationalität angehören, für eine Parteiliste stimmen und hätten daneben die Möglichkeit, einen Wortführer auf einer separaten Liste zu wählen. Diese Methode hätte daher keinen Einfluss auf die Zahl der Mitglieder des Parlaments und würde das Problem lösen, dass die Nationalitätenwähler ihren Wahlwillen bei der Wahl des gesetzgebenden Organs nicht ausreichend zum Ausdruck bringen können. Gleich-

zeitig würde das Recht auf das Wahlergebnis weiterhin verletzt und die geschlossene Liste würde es weiterhin nicht ermöglichen, den wahren Willen der Wähler zum Ausdruck zu bringen. Daher wäre es notwendig, dass sich zwischen den Wortführerkandidaten ein echter Wettbewerb entwickelt, entweder durch die Löschung des Listenstellungsmonopols der Landes-selbstverwaltungen oder durch die Beibehaltung ihres Monopols, aber über die Person des künftigen Wortführers würden die Nationalitätenwähler entscheiden, so dass die Kandidaten auf der Liste nicht in der von den Landes-selbstverwaltungen festgelegten Reihenfolge aufgeführt würden, sondern in alphabetischer Reihenfolge, und die Wähler könnten für den Kandidaten stimmen, der ihnen am besten gefällt. Wir sollten jedoch nicht vergessen, dass auch die Prävention und Verhinderung der Entwicklung und des Aufblühens ethnischer Korruptionspraktiken im Auge behalten werden muss.

#### IV. Zusammenfassung

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass das Wahlsystem früher oder später reformiert werden muss, zumindest im Hinblick auf die wahlbezogenen Rechte der Nationalitäten. Es ist fraglich, welchen Weg der Gesetzgeber in dieser Hinsicht wählen wird: Die Regeln für die Erlangung des Mandats, das eine vollständige Vertretung gewährleistet, werden überarbeitet, oder die Position des Wortführers, die die Beteiligung an der Arbeit des Parlaments gewährleis-

tet, wird gestärkt, oder möglicherweise nimmt die Neuerung eine völlig andere Richtung. Wie auch immer der Gesetzgeber diesbezüglich entscheidet, einige Aspekte müssen in Zukunft berücksichtigt werden, um Verurteilungen im Zusammenhang mit dem in dieser Studie vorgestellten Urteil des EGMR zu vermeiden.

Wenn das Ziel darin besteht, dass alle Nationalitäten im Parlament vollständig vertreten sind, müssen das derzeitige Wahlsystem und die Regeln für die Mandatsvergabe zunächst aus mathematischer Sicht überdacht werden. Als Grundlage dient die Nationalität mit der geringsten Einwohnerzahl sowie die Nationalität mit der geringsten Zahl im Nationalitätenregister. Hierbei kommen zwei Nationalitäten in Betracht: zum einen die slowenische Nationalität, da 853 ihrer Mitglieder Wähler im Nationalitätenregister sind, und zum anderen die bulgarische Nationalität, deren 1384 Mitglieder im Nationalitätenregister aufgeführt sind. Es ist klar, dass es weniger Slowenen gibt, aber es muss danach differenziert werden, wie viele Personen die Aufnahme in das Register beantragt haben, einschließlich der Parlamentswahlen. Zu diesem Zeitpunkt ist bereits erkennbar, dass es weniger Bulgaren gibt, da 228 von ihnen bei der Parlamentswahl für eine Nationalitätenliste stimmen können, während diese Zahl bei den Slowenen bereits bei 294 liegt<sup>29</sup>. Selbstverständlich ist es möglich, von höheren Zahlen auszugehen, beispielsweise von den Daten der letzten Volkszählung, aber niemand kann dazu verpflichtet werden, einen An-

trag auf Aufnahme in das Nationalitätenregister zu stellen, so dass man realistischere Weise mit den Zahlen arbeiten kann, auf deren Grundlage im Falle einer Wahlrechtsreform theoretisch eine Chance auf ein Mandat bestehen könnte. Da bei den Wahlen 2022 23.085 Stimmen erforderlich waren, um das ermäßigte Mandat für die Nationalität zu erhalten, bedeutet dies für die Bulgaren, dass diese Schwelle mehr als das Hundertfache der im Register eingetragenen Bulgaren beträgt, einschließlich der Parlamentswahlen. Wenn wir wollen, dass auch die Bulgaren ein Mandat bekommen – und damit zahlenmäßig auch die anderen, größeren Nationalitäten eine realistische Chance auf ein Mandat hätten –, dann ist das Ergebnis, das sich aus der Division aller Stimmen der Landeslisten durch 93 ergibt, nicht wie zuvor durch vier, sondern durch ungefähr vierhundert zu dividieren<sup>30</sup>. Diese Unverhältnismäßigkeit würde zu einem solchen Unterschied im Stimmengewicht führen, dass zu Recht die Frage eines verfassungsmäßigen und demokratischen Defizits aufgeworfen würde, da dadurch Kandidaten, die auf einer Nationalitätenliste kandidieren, erheblich im Vorteil wären und dadurch alle anderen diskriminiert würden, die nicht auf einer Nationalitätenliste kandidieren. All dies könnte auch dazu führen, dass viele Menschen künftig in „Farben einer Nationalität“ Politik machen wollen, nur um leichter ein Mandat<sup>31</sup> zu bekommen, sodass diese Abstimmungsverzerrung das Ethnobusiness stärken würde. Diese Lösung würde den Grundsatz der Wahlgleichheit so sehr verletzen, dass

keine vernünftige Chance auf ihre Umsetzung oder Einführung besteht.

Sollte der oben geschilderte Fall eintreten und die Institution des Wortführers gestärkt werden, hätte dies den Nachteil, dass die Ungarndeutschen und Roma in Ungarn ihre Chance auf eine Vertretung im Parlament verlieren würden. Obwohl die Roma bisher keinen Vertreter hatten, hatten sie prinzipiell eine Chance dazu, und die Deutschen haben seit mehr als sechs Jahren einen Vertreter, sodass man sich den Wandel nur so vorstellen kann, damit dies keinen Schlag für die Ungarndeutschen bedeutet. Es ist zwar denkbar, aber nur mit erheblichen Zusicherungen, dass die Institution des Wortführers gestärkt wird, aber diejenige Nationalität, die ein Mandat erhalten kann – wie nach den geltenden Regeln –, steht also auch in Zukunft nichts im Wege. Natürlich wird dadurch die Unterscheidung zwischen Nationalitäten aufgeworfen, aber hier sind sie nicht aufgrund einer tatsächlichen oder vermuteten Eigenschaft in einer günstigeren Position, sondern einfach, weil sie die größte Nationalitätengemeinschaft in Ungarn repräsentieren.

Meiner Meinung nach ist es wichtig, dass Fragen, die Nationalitäten betreffen, in irgendeiner Form in der Politik, in der Diskussion öffentlicher Angelegenheiten, zur Sprache kommen: All dies kann unter Einbeziehung von Vertretern der Nationalitäten erreicht werden, aber auch dadurch, dass Fragen, die Nationalitäten betreffen, durch die gewählten Gremien auf die Tagesordnung gesetzt werden. Bei der Bestimmung der Wahlhürde müssen auch die

Nationalitäten berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang kann sich auch eine Lösung ergeben, dass diese Wahlhürde für die Erlangung eines Mandats für jede Nationalität individuell und auf die jeweilige Nationalität zugeschnitten festgelegt wird, wobei sich dies jedoch von Wahljahr zu Wahljahr ändert und maßgeblich von der Bereitschaft der Wähler einer bestimmten Nationalität abhängt, sich in das Register eintragen zu lassen.

*De lege ferenda* ist eine solche Lösung auch denkbar, dass Vertreter aller ungarischen Nationalitäten gemeinsam als eine politische Partei auf der Grundlage einer bevorzugten Wahlhürde ins Parlament einziehen können. Erreichen sie die der ermäßigten Wahlhürde entsprechende Stimmenzahl nicht, können sie dennoch einen Wortführer ins Parlament entsenden. Laut dem entsprechenden Dokument des Europarats<sup>32</sup> verstößt dies nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz, das entsprechende Rechtsdokument besagt jedoch auch, dass weder von Kandidaten noch von Wählern verlangt werden kann, dass sie ihre Zugehörigkeit zu einer Nationalität angeben. Demnach würde der Grundsatz des Wahlgeheimnisses nicht verletzt, da es keinen Unterschied hinsichtlich der Landesliste gäbe, und es bedarf zudem einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen den Nationalitäten, die die Sache der Nationalitäten in künftigen gesetzgeberischen Fragen voranbringen könnte.

Ich denke auch, dass es möglich ist, sich ein Konzept vorzustellen, nach dem jede politische Partei, die in das Parlament kandidiert und einzieht, ei-

nen Kandidaten hat, der sich mit Nationalitätenfragen befasst und die Sache aller dreizehn Nationalitäten vertritt, und diese Vertreter würden den Ausschuss für Nationalitätenangelegenheiten im Parlament bilden.

Offensichtlich handelt es sich hierbei um noch nicht ausgereifte Lösungen, die sich deutlich vom aktuellen System unterscheiden und einer umfassenden Erklärung und gemeinsamen Überlegung bedürfen. Ich betone weiterhin das oben Geschriebene, wonach eine umfassende fachliche und gesellschaftliche Konsultation erforderlich ist, die nicht nur die Befragung der beteiligten Nationalitäten, sondern auch der gesamten ungarischen Gesellschaft einschließt, denn in diesem Fall handelt es sich um eine Frage im Zusammenhang mit Wahl und der Zusammensetzung des Parlaments. In diesem Zusammenhang könnte sich eine nationale Konsultation oder möglicherweise ein Referendum als nützlich erweisen, um die entsprechenden Meinungen und Positionen zu bewerten und Leitlinien für die Gesetzgebung bereitzustellen.

1 Der Antragsteller beantragte, dass seine personenbezogenen Daten vertraulich behandelt werden.

2 Der Abschnitt 249 Abs. 2 des Wahlverfahrensgesetzes sieht vor, dass das Nationalwahlamt die Angaben zur Nationalität eines Wählers aus dem Wählerverzeichnis löscht, wenn es für die angegebene Nationalität keine Nationalitätenliste gibt.

3 NWB: Anzahl der Wähler.

<https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/valasztasi-informaciok/valasztopolgarok-szama> (03.08.2024.)

4 Im Jahr 2014 waren 22.022 Stimmen erforderlich, während im Jahr 2018 23.831 Stimmen erforderlich waren, um das Nationalitätsmandat zu erhalten.

5 Im Fall der ungarischen Roma erwies sich die Listenstellung nicht nur als undurchsichtig, sondern auch als völlig verfassungswidrig. Die Selbstverwal-

tung der Roma (im Folgenden: ORÖ) hat in ihrer Vollversammlung am 9. November 2021 mit qualifizierter Mehrheit die 7. Anlage ihrer Geschäftsordnung zum internen Verfahren für die Stellung von der Nationalitätenliste verabschiedet. Auf der Grundlage der geänderten Geschäftsordnung beschloss die Vollversammlung mit qualifizierter Mehrheit die Aufstellung der Liste und die Anzahl der auf die Liste aufzunehmenden Kandidaten, schließlich in geheimer Abstimmung die konkreten Kandidaten und ihre Reihenfolge auf der Liste. Die Vollversammlung des ORÖ hat im Zusammenhang mit der Wahl die Anlage 7 der Geschäftsordnung erheblich geändert und diese dann ohne Gewährleistung einer ausreichenden Vorbereitungszeit sofort angewendet, so dass eine Anpassung an die geänderte Regelung nahezu unmöglich war. Als Ergebnis all dessen: Mit der Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 3002/2022. (I.13.) wurden die vorliegenden Beschlüsse der Vollversammlung für verfassungswidrig erklärt und aufgehoben.

6 Landese selbstverwaltung der Ungarndeutschen: Die Landesliste der Ungarndeutschen für die Parlamentswahl 2022 ist erstellt.

<https://ldu.hu/aktualis/valasztasok/valasztas-2022/elkeszult-a-magyarorszagi-nemetek-orszagos-listaja-a-2022-es-orszaggyulesi-valasztasokra?lang=hu> (05.08.2024.)

7 Die aktuelle Unternehmensverfassung der LdU gilt ab 23. September 2023. Die bei der Parlamentswahl 2022 geltende Fassung regelte die Erstellung von Listen und Nominierungen analog zur aktuellen Fassung.

[https://ldu.hu/wp-content/uploads/2024/06/mnoo-szmsz-2024.05.11\\_1.pdf](https://ldu.hu/wp-content/uploads/2024/06/mnoo-szmsz-2024.05.11_1.pdf) (05.08.2024.)

8 Mit der Ausnahme, dass nicht alle, sondern nur mehr als die Hälfte der Stimmen der anwesenden Abgeordneten eingeholt werden müssen.

9 Es besagt das Diskriminierungsverbot.

10 Im Jahr 2011 identifizierten sich 315.583 Personen als Roma, 185.696 Personen als Ungarndeutsche, 35.641 Personen als Rumänen, 35.208 Personen als Slowaken und 26.774 Personen als Kroaten. Ich halte es nicht für notwendig, die Daten der anderen Nationalitäten darzustellen, da im Jahr 2014 22.022 Stimmen, im Jahr 2018 23.831 und im Jahr 2022 23.085 Stimmen zur Erreichung des Vorzugsmandats erforderlich waren und diese Zahl nur von den oben genannten Nationalitäten zahlenmäßig überschritten wird. Selbstverständlich muss auch hier danach differenziert werden, wie viele davon über aktives Stimmrecht verfügen. Es ist auch zu beachten, dass die Mehrheit der Nationalitäten eine viel größere

Bevölkerungszahl hat, aber unzählige Personen, die einer Nationalität angehören, sich aus verschiedenen Gründen nicht nur in das Nationalitätenregister nicht eintragen lassen, sondern auch ihre Zugehörigkeit bei der Volkszählung nicht angeben, sodass die statistischen Daten verzerrt sind.

11 Der Zweck einer geheimen Wahl besteht darin, die Wähler vor dem Druck zu schützen, dem sie ausgesetzt wären, wenn andere von ihrer Wahlentscheidung erfahren würden. Dies ist nicht nur ein Recht, sondern darüber hinaus auch eine Pflicht des Staates, der das Wahlgeheimnis wahren und bei Verstößen gegen diesen Grundsatz entsprechend sanktionieren muss. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass auch „gemeinschaftliche“ Abstimmungen, wie beispielsweise Familienwahlen, verboten sind, die Abstimmung also individuell erfolgen muss.

12 Abschnitt 86 Punkt a) des Gesetzes Nr. XXXVI von 2013 über das Wahlverfahren

13 Abschnitt 86 Punkt c) des Gesetzes Nr. XXXVI von 2013 über das Wahlverfahren

14 Abschnitt 10 Absatz 3 des Gesetzes Nr. XXXVI von 2013 über das Wahlverfahren

15 Abschnitt 248 des Gesetzes Nr. XXXVI von 2013 über das Wahlverfahren

16 Abschnitt 248 des Gesetzes Nr. XXXVI von 2013 über das Wahlverfahren. Zuvor, vor dem 1. August 2022, sah diese Regelung vor, dass der Antrag bis 16.00 Uhr am sechzehnten Tag vor der Abstimmung eingereicht werden konnte, damit der Wähler als Nationalitätswähler aufgeführt werden konnte. Aus der Gesetzesänderung geht hervor, dass der Gesetzgeber versucht hat, günstigere Bedingungen für diejenigen zu schaffen, die als Nationalitätswähler wählen möchten, und die Strenge der Verfahrensregeln gelockert hat.

17 Abschnitt 249 Absatz 1 des Gesetzes Nr. XXXVI von 2013 über das Wahlverfahren. Diese Regelung gilt ab dem 1. Dezember 2023. Bisher differenzierte das Gesetz über das Wahlverfahren nach der Art der Antragseinreichung, sodass per Brief oder bei elektronischer Einreichung ohne elektronische Identifizierung die Löschung spätestens am vierten Tag vor der Wahl beantragt werden.

18 Abschnitt 94 Absatz 1 des Gesetzes Nr. XXXVI von 2013 über das Wahlverfahren. Auch in diesem Bereich kam es ab dem 1. Dezember 2023 zu einer Änderung, denn bisher musste der Antrag innerhalb von fünf Tagen nach Eingang beurteilt werden. Es ist erkennbar, dass die Änderung eine schnellere Verwaltung fordert.

19 Abschnitt 94 Absatz 3 des Gesetzes Nr. XXXVI

von 2013 über das Wahlverfahren.

20 Eine Kontraindikation liegt vor, wenn der Wähler im Register bereits als Nationalitätswähler aufgeführt ist.

21 Abschnitt 53 Absatz 2 des Gesetzes Nr. CLXXIX von 2011 über die Rechte der Nationalitäten

22 In diesem Zusammenhang verwies das Gericht offensichtlich auf den Zeitraum vor dem Namensregister der Nationalitäten, das mit dem Gesetz Nr. CXIV von 2005 über die Wahl von Vertretern der Minderheitenselbstverwaltung und die Änderung bestimmter Gesetze betreffend nationale und ethnische Minderheiten eingeleitet wurde. Jener Zeitraum lässt sich am besten nur mit den Begriffen Ethnobusiness und Ethnokorruptionspraxis charakterisieren.

23 Die Zahl der Wähler im Namensregister für Nationalitäten. Aktualisiert am 9. August 2024.

<https://www.valasztas.hu/nemzetiseg-inevjegyzeke-nyilvantartas> (08.09.2024)

24 Parlamentswahlen 2022 – Ergebnisse der Landeslisten.

<https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/orszagos-listak?tab=ethnics> (08.09.2024)

25 Entscheidung des Verfassungsgerichtes Nr. 35/1992. (VI.10.)

26 Gemäß Absatz 11 des Beschlusses Nr. 125/2022 der Nationalen Wahlausschusses seiner Entscheidung hatten nominierende Organisationen, die eine Nationalitätenliste vorlegten, pro Nationalitätenliste eine Zeitdauer von 10 Minuten und 50 Sekunden,

um politische Werbung in öffentlichen Mediendiensten zu veröffentlichen.

27 Nationale Medien- und Kommunikationsbehörde: Wahlen 2022.

[https://nmhh.hu/cikk/227483/Valasztas\\_2022](https://nmhh.hu/cikk/227483/Valasztas_2022) (10.08.2024)

28 Der Kern besteht darin, dass die Vertragsstaaten in angemessenen Abständen freie Wahlen in geheimer Abstimmung unter solchen Bedingungen durchführen, die die Meinungsäußerung des Volkes über die Wahl des gesetzgebenden Organs gewährleisten.

29 Daten zur Wählerzahl im Nationalitätenregister (aktualisiert am 11. August 2024)

30 Unger Anna: Putting an End to Minority Voter Disenfranchising in Hungary. VerBlog, 2022/12/05, <https://verfassungsblog.de/putting-an-end-to-minority-voter-disenfranchising-in-hungary/> (2024.08.11.)

31 Allerdings würde dies im Wesentlichen durch das Monopol der Landesselbstverwaltungen der Nationalitäten auf der Liste verhindert, in dessen Rahmen es als „Neueinsteiger“ nicht einfach wäre, an die Spitze der Liste zu gelangen.

32 Der Verhaltenskodex für Wahlangelegenheiten (Leitlinien und erläuternder Bericht) wurde vom Europäischen Komitee zur Durchsetzung der Demokratie durch Rechtsinstrumente (Venedig-Kommission) auf seiner 51. und 52. Plenarsitzung ((5.-6. Juli 2002 und 18.-19. Oktober 2002)) verabschiedet.

*dr. Novák Pál*  
*tanársegéd, Pécsi Tudományegyetem,*  
*Egészségtudományi Kar*

# Az e-sport szabályozási szükségletei a francia példa elemzésén keresztül

## I. Bevezetés

Az e-sport (a cikk értelmezésében: kompetitív videójáték) körüli általános jogi helyzet jellemzésére gyakran használja a szakirodalom is a szabályozási vadnyugat<sup>1</sup> fordulatot. Arra a problémakörre utal a kifejezés, miszerint az e-sport versenyeket országról országra, sőt, versenyről versenyre máshogy szabályozzák, mivel a legtöbb államban az e-sport speciális élethelyzete nem kapott külön jogalkotói figyelmet. Míg pl. Magyarországon nem szabályozott tevékenység, addig Franciaországban részletes szabályok rendezik a kérdést (amelyet jelen cikk be is mutat), Németországban pedig az e-sportolóknak a sportolókkal megegyező státusza is lehet vízum igénylés szempontjából.<sup>2</sup> Az e-sport és klasszikus sportok közötti legnagyobb különbségre mégis nehezen tudnak reflektálni a jogalkotók megfelelő hatékonysággal. Ez a különbség abban rejlik, hogy a klasszikus

sportok egyszerű tevékenységek, amelyet szabadon folytathat bárki, míg az e-sportot szoftverekkel játszóknak van szerzői jogi jogosultja és ezen jogosultak engedélyére van szükség valamennyi módjához az adott szoftver felhasználásának. E szerzői jogi rendelkezési szabadsága a kiadóknak erős hatást gyakorol az iparág további szabályozhatóságára. A szerzői jogi rendelkezések ereje pedig egyelőre nem látszik a nemzetközi gyakorlat szerint változni.<sup>3</sup> Jelen értekezés a francia törvényalkotók e-sport életre adott reflexióját mutatja be, amelyben szerintem a játékosok számára az egyik legmegnyugtatóbb szabályozás született napjainkban és amely a magyar szabályozás számára is iránytűként szolgálhat, méghozzá azért, mert ez a szabályozás nem érinti a kiadók szerzői jogát, mégis védelmet nyújt a játékosok részére.

## II. Az e-sport, mint iparág és az e-sportoló helyzete

Az általános konszenzus szerint az e-sport nem sport,<sup>4</sup> és a jelen cikkben tárgyalt ismérveit tekintve is sokkal inkább tekinthető iparágnak. Már csak azért is, mert az e-sportot videójátékokkal játszóknak a videójátékokat pedig profitra törekvő gazdasági társaságok adják ki. E gazdasági társaságok szerzői jogokat gyakorolnak a videójátékok felett. A videójátékokkal csak akkor lehet játszani (illetve az egyéb szoftvereket is csak akkor lehet használni), ha aláírunk egy egyoldalúan, a szerzői jogosult által meghatározott

elemekből álló szerződést (end user licence agreement, a továbbiakban, mint EULA), amely gyakorlatilag a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:77 § (1) bekezdése szerinti általános szerződési feltételeknek felel meg (hiszen egyoldalúan, egyedileg meg nem tárgyalta, mégis kötelező rendelkezéseket tartalmaz), a szerzői jogon alapul és hatással van egy videójátékos (így e-sportoló) jogaira és kötelezettségeire. Az EULA-kban nem található különbség videójátékos és e-sportoló között, márpedig ez az a jogi kapcsolat, amely a legerősebben meghatározza egy e-sportoló karrierjét. Ennek az oka egyrészt az e-sportolói életpályamodell, először a legtöbb e-sportoló otthon játszik, majd saját profilját felhasználva kezd versenyzői karrierbe. A legtöbb kiadó az EULA alapján (melyet az adott videójátékos vagy elfogad, vagy egyszerűen nem használhatja a játékszoftvert) bármikor megtilthatja egy e-sportoló részére, hogy játszon tovább egy játékkal, mint például a Riot Games<sup>5</sup> (amely kiadja a világ egyik legsikeresebb e-sport címét, a League of Legends-et), vagy a Blizzard<sup>6</sup>, amely pl. az Overwatch játékokat gondozza, amely szintén meghatározó e-sport cím, de a Hearthstone, a világ legsikeresebb online kártyajátéka is a Blizzard kiadójé. Ezen kiadók, gazdasági társaságok rendelkezési jogát volna szükséges csökkenteni saját szellemi termékeik felett, amennyiben az e-sportolókra gyakorolt befolyásukat kívánnánk szabályozni. Természetesen felmerül a kérdés, hogy e hatalmi pozíció megváltoztatása általános értelemben vett cél-e, az lesz-e

valaha, mindazonáltal az tény, hogy az e-sportolók karriercéllal folytatják a tevékenységet, sokszor teljes életüket ennek szentelik,<sup>7</sup> karrierjük mégis önkényes alapon derékba törhető a szerzői jogosultak erős jogi pozíciója által. A fentiekben idézett források alapján pl. indoklás nélkül eltilthat egy szerzői jogosult egy e-sportolót egy adott játéktól, ami nehezen volna értelmezhető egy klasszikus sportokat űző személy esetében.

Azonban az e-sportolókra nehezedő egyoldalú, jogi nyomásgyakorlás egyik forrása csak a videójáték-kiadói oldal. Sok esetben a versenyeket külső társaságok szervezik, nem pedig a kiadók. Gyakorlatilag rendezvény-szervezők, akik csak akkor tarthatnak versenyt, ha arra a kiadók (szerzői jogosultak) engedélyt adnak. A rendezvények szervezői határozhatnak arról, hogy ki indul egy e-sport versenyen és ki nem. Összevetve a klasszikus sportokkal a problémakört, ismét életidegen helyzet állna elő akkor, ha egy rendezvényszervező döntene egy sportoló versenyzési jogosultságáról, például Hosszú Katinkát különösebb ok nélkül kitilthatná egy versenyről a szervezésért felelős gazdasági társaság.

További nehézség az e-sportolók részére (illetve bizonyos etikai kérdések figyelembevételével mellett annak tekinthető élethelyzet), hogy fiatalok is gyakran versenyeznek, de nincs tisztázva, hogy milyen körülmények között köthetnek egy sportszervezettel, vagy egyéb jogi személlyel szerződést e-sport edzésre, gyakorlásra és/vagy versenyeken való indulásra. Ahogy az



sem tisztázott, hogy ez munkaviszony-nak minősül-e vagy sem. Amennyiben erre igen lenne a válasz, úgy egy korlátozottan cselekvőképes, 16. életévét nem betöltött kiskorú milyen alapon folytathat e-sport tevékenységet egy sportegyesülettel jogviszonyban, miután az e-sport nem tartozik a sport-törvény hatálya alá, így sportoló nem lehet? Ha nem munkaviszonyban, de megbízási jogviszonyban áll egy kiskorú e-sportoló egy jogi személlyel, és e jogi személy kérésére edz, és indul versenyeken, akkor is a munka törvénykönyvét volna szükséges alkalmazni.<sup>8</sup> Ez mégsem történik meg, és ez a helyzet nem csak hazánkban, de a legtöbb országban hasonló. Az sem tisztázott, hogy mi az e-sportoló és a rekreációs tevékenységet folytató videójátékos között a különbség, tehát tisztázatlan az e-sportoló jogállása is, emiatt azonos jogi megítélés alá esik az, aki jövedelemszerzési céllal versenyzik és az, aki egy egyszerű fogyasztónak minősül. Amíg pedig nincs különbség egy hobbi szinten játszó személy és egy karriercélú e-sportoló között, addig nem is lehetséges külön szabályokat alkotni rájuk, holott ez indokolt volna.

Franciaország egy törvény és két rendelet formájában adott választ a fentiekben ismertetett problémákra, úgy, hogy nem nyúlt hozzá a videójáték-kiadók szerzői jogon alapuló, lényegét tekintve monopolhelyzetéhez, sőt, szabályozóikban nem is említik az e-sportot, mégis – álláspontom szerint – a fentiekben elemzett élethelyzetet tették az e-sportolók számára lényegesen igazságosabbá és jogilag rendezettebbé.

### III. A francia állam által alkotott szabályozás

#### 1. A francia szabályozás általános ismérvei

Az e-sport jelenségről nincs még olyan kialakult konszenzus, amely lehetővé tenné, hogy egy általános definíció szülessen. Ez azonban nem jelenti azt, hogy meghatározott országok nem alkottak olyan jogszabályokat és olyan nomenklatúrát saját jogrendszerük keretei között, amelyek a területi hatályuk alatt alkalmazandó. Jelen értekezés részletesen elemezni fogja a francia e-sport szabályozást, azonban már most szükséges, hogy bemutatásra kerüljön a francia jog e-sportoló definíciója,<sup>9</sup> hiszen e fogalom ismerete vezet el ahhoz, hogy megismerjük a többi e-sportolót is.

A francia e-sport szabályozás definíciója tehát az e-sportolóra koncentrált, nem pedig a tevékenységre magára, mivel azt nemes egyszerűséggel úgy jelöli, mint a videójátékokkal való kompetitív versenyt és ahogy később hosszán részletezésre is kerül egy rendezvény-szervezési és egy e-sportoló védelmi oldalról közelít a – lényegét megfelelő egyszerűséggel és nagy hatékonysággal szabályozó – törvényhely. Tehát a definíció szerint a hivatásos és/vagy fizetett e-sportoló az a személy, aki a kormány által jóváhagyott egyesülettel vagy gazdasági társasággal alárendelt viszonyban vesz részt videójátékos versenyeken. Mint látható a definíció szerves része az állami dimenzió, nem

a piacra van hagyva a videójátékos versenyek lebonyolításának kérdése.

A Francia Parlament négy okot jelölt meg, melyek miatt fontosnak tartotta a szabályozás bevezetését:

1. szükségesnek tartották a fiatal játékosok szüleit megnyugtatni a tekintetben, hogy nem szabályozatlan tevékenységből keresnek a gyermekek pénzt;
2. szerették volna lehetővé tenni a versenyek tisztességes lebonyolítását;
3. meg kívánták akadályozni, hogy a versenyekre történő fogadás csalásokhoz és visszaélésekhez vezessen;
4. mindenekelőtt pedig a játékosokat kívánták védeni.<sup>10</sup>

Álláspontom szerint a játékosok védelme, a versenyek tisztasága, a fiatalok szüleinek érdekképviselete azon területek, melyeket hazánkban is első sorban szükséges szabályozni és ezek azok a területek is, amelyeket a jelenlegi környezetben is lehetséges szabályozni.

A francia törvényhozás két szempontból tartotta fontosnak regulálni az e-sportot, mindkettőt a Digitális Köztársaságról szóló 2016-1321-es törvény keretén belül szabályozták. Egyrészt rendezvényszervezési oldalról, erre szolgál a videójáték-versenyek rendezéséről szóló 2017-871. számú rendelkezés (a továbbiakban, mint „I. sz. e-sport rendelet”), mely 2017. május 9. napján lépett hatályba Franciaországban<sup>11</sup>. A rendelkezésben alkalmazott szófordulatot azonban már most szeretném kiemelni, mivel igen erősen mutat rá

a jogalkotói akaratra a választott kifejezés: vagyis a „videójátékos verseny” szóösszetételt alkalmazták, nem pedig az e-sportot. Ennek álláspontom szerint több oka is lehet, de kétségkívül segíti a jogértelmezést a jogalkalmazók számára az a tény, hogy a videójátéknak (szórakoztató célú szoftver és nem médium) és a verseny szónak is van egészen széles körben és konszenzus alapon elfogadott definíciója. Ahogy már említette jelen értekezés is, az e-sportnak nincs és ezt a kifejezést a törvényalkotó Franciaországban elegáns módon kezelve, egészen egyszerűen kihagyta a jogszabályból. Ez is erősíti a lehetőségét annak, hogy a konszenzus alapú megközelítés nélkül a szabályozás minden valószínűség szerint ellehetetlenül, hacsak nem kerüljük ki egészen egyszerűen az e-sportot, a jelenséget és a kifejezést is. Tehát az I. sz. e-sport rendelet kifejezetten a rendezvényszervezés oldaláról közelítve egyrészt meghatározta, hogy mi az a videójátékos verseny, másrészt regulálta e rendezvény szervezésének részletes szabályait. Nem utolsó sorban a szabályozás is megoldja azt a problémakört, vagyis inkább átlépi, hogy nincs különbség az e-sportoló és a videójáték-felhasználó között.

A másik francia rendelet pedig A versenyszerűen játszható videójátékok fizetett hivatásos játékosainak jogállásáról szóló 2017-872. számú rendelet (a továbbiakban, „II. sz. e-sport rendelet”<sup>12</sup>). Az e-sportoló jogállásának törvényalkotói tisztázása pedig lehetővé tette a játékosok védelmét és ami a társadalmi felelősségvállalás szempontjából talán az egyik legégetőbb kulcs-

kérdés: a fiatal játékosok védelmét is biztosíthatja így a jogszabály, beleértve a szülői érdekképviseletet.

Most első körben a rendezvények szervezésére vonatkozó rendeletet elemzi a cikk, ezt követően tér át az e-sportoló jogállásáról szóló rendelkezésre és ismerteti a francia megoldást. Ezt követően pedig a magyar e-sportoló jogállását elemzem.

## **2. A videójáték-versenyek rendezéséről szóló 2017-871. számú rendelet, Franciaország**

A francia szabályozás a rendezvények szervezésére vonatkozóan szabályozza a versenyek szervezőit és a versenyeken résztvevők kötelező magatartását egyaránt. Annak érdekében, hogy fennartsák a tisztességes versenyt, meghatározták, hogy a résztvevők mekkora összeggel járhatnak hozzá a verseny szervezéséhez és minden rendezvény-szervező részére bevallási kötelezettséget írtak elő. A cél az volt, hogy elérjék, hogy a játékosok hozzájárulása ne haladhassa meg az adott verseny szervezési költségeit, ezzel biztosítva a versenyzők ésszerű hozzájárulásának lehetőségét. Ezen felül a szabályozás nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a videójátékos verseny és a szerencsejáték határolódjon el. Ez azért fontos, mert a francia szabályozás fejlődéstörténeti-jogi elemzése során fény derült rá, hogy a francia e-sport törvény életbe lépése előtt az e-sportot szerencsejátéknak titulálták<sup>13</sup>. A francia törvényalkotók egyik célja ezen elhatárolás meghatározása volt, pontosan emiatt tilos mindenféle sorsolás, amely szerencse-

játékhoz hasonlít, és általában minden olyan tevékenység, amelyet a nyilvánosság számára bármilyen néven kínálnak, de reményt kelt(het) egy olyan haszon megszerzésére, amely akár részben is a véletlennek köszönhető, és amelyért a verseny szervezője anyagi hozzájárulást kér a résztvevőktől. A videojáték-versenyeknek az online szerencsejátéktól tehát azon az alapon kell különbözniük, hogy a játékosok ügyességi és intelligenciabeli teljesítményüknek kell túlsúlyban lennie a véletlennel szemben.<sup>14</sup>

A digitális köztársaságról szóló törvény hatálya alá azon videójátékos versenyek szervezése tartozik, amely az alábbi karakterekkel rendelkeznek:

1. az esemény nyilvános;
2. részvételi díjat vagy egyéb anyagi áldozatot (általában: nevezési díj) követel a résztvevőktől;
3. pénzjutalom vagy egyéb nyereség megszerzése lehetséges;
4. a nyereség megszerzésének lehetőségében a véletlen is szerepet játszik, de túlsúlyban teljesítményük áll;
5. ilyen versenyek akkor rendezhetők, ha a játékosok anyagi hozzájárulása nem haladja meg a verseny megrendezésének költségeit<sup>15</sup>.

Minden egyes jogi személynek, mely videójátékos versenyt kíván rendezni engedélyt kell kérnie a Francia Belügyminisztérium Versenysportért és Szerencsejátékért Felelős Osztályától („Service du ministère de l'intérieur Chargé des Courses et Jeux”). A bejelentés egy nyomtatvány kitöltésén ke-

resztül valósul meg. A nevezett nyomtatvány az alábbi adatszolgáltatást teszi kötelezővé a videójátékos verseny szervezője számára:

- a) „a szervező jogi személy neve, adatai, jogi képviselője;
- b) az esemény pontos leírását, beleértve verseny pontos menetét, a körökre osztott játék minden részletét;
- c) fel kell sorolni az eszközöket, amelyeket a jogi személy biztosít a verseny lebonyolításához;
- d) a verseny alatt közreműködő alkalmazottakat és pontos feladataikat;
- e) felügyelő személyt;
- f) a fizetett játékosok alkalmazási feltételeit;
- g) a fizetett játékosok foglalkoztatási feltételeinek leírását (különösen a heti játékkal eltöltött idő mértékét, a testedzés gyakoriságát, elméleti felkészítést, orvosi vizsgálatok leírását;
- h) a játékos tevékenységével kapcsolatos szakmai kockázatok megelőzésére tett intézkedéseket (izom-csontrendszeri betegségek, pszichés nehézségek megelőzése érdekében tett intézkedések stb.);
- i) civil szervezetek számára;
- j) naprakész alapszabály;
- k) az testület döntéshozó szervének legutóbbi három ülése jegyzőkönyve;
- l) az elmúlt három év éves beszámolója;
- m) minden olyan intézkedés, amely lehetővé teszi a profi játékosok

követésének minőségi szintjének értékelését;

- n) a szervezet alkalmazottainak felsorolása.

Gazdasági társaságok számára:

- a) a társaság legfrissebb alapszabályának másolata és az egyedi azonosító szám;
- b) az elmúlt három pénzügyi év (vagy az azóta lezárt pénzügyi évek) mérlegei és működési elszámolása;
- c) minden olyan intézkedés, amely lehetővé teszi a profi játékosok követésének minőségi szintjének értékelését;
- d) a gazdasági társaság alkalmazottainak felsorolása.”

Azért volt fontos a fentieket citálni, mert a bejelentő úrlapon közzétett kötelező adatok köre ellenőrizhetővé teszi a versenyek szervezésének körülményeit, vizsgálható, hogy a szervező jogi személy rendelkezik-e megfelelő anyagi fedezettel, illetve, hogy a játékosok védelme megvalósul-e. Ezen adatok köre ismeretében dönt tehát a kijelölt hatóság a verseny engedélyezéséről.

A versenyt követő egy hónapon belül az adott versenyszervezőnek kapcsolatba kell lépnie a hatósággal és be kell mutatnia a pontos adatokat a versenyzők teljes hozzájárulása és az egész verseny megrendezésének teljes költsége tekintetében.

A jogszabály külön védelemben részesíti a fiatalok játékosokat, különösen a 12 év alattiak részesülnek védelemben, amikor a részükre tilos részt venni bármilyen pénzdíjas e-sport

versenyen. 18 éves kor alatt csak akkor vehetnek részt e-sportolók egy versenyen, amennyiben szüleik beleegyeznek.

### 3. A francia e-sportoló jogállása<sup>16</sup>

Első körben fontos tisztázni azt, hogy a fizetett e-sport versenyző a francia szabályozás értelmében munkavállalónak minősül és meghatározásra került a francia munkatörvénykönyve alapján a határozott és határozatlan idejű szerződéses kapcsolat is. Magyarországon is fent áll a lehetősége annak, hogy munkavállalóként alkalmazzanak e-sportolókat, akár egyszerűsített foglalkoztatásra vagy alkalmi munkára irányuló munkaviszony keretében.<sup>17</sup>

A II. sz. e-sport rendelet alapján az e-sportoló jogállása: „Minden személy, aki videojáték-versenyeken való részvételért díjazásban részesül és tevékenységét a Digitalitásért Felelős Miniszter jóváhagyásában részesülő egyesülettel vagy céggel jogi alárendeltségi viszonyban végzi.”<sup>18</sup>

A jogszabály tehát generálisan és tág értelemben határozza meg a fogalmat annak érdekében, hogy a lehető legszélesebb körben fedje le az absztrahálható élethelyzetet és fogalmi elemként jelöli meg, hogy kizárólag a jogosítvánnyal rendelkező szervezetek játékosai minősülnek e-sportolónak.

A francia szabályozás megköveteli továbbá, hogy egy e-sportoló alkalmazása előtt engedélyt kérjen az adott egyesület vagy szövetség a Digitalitásért Felelős Minisztertől,<sup>19</sup> mely rendelkezés biztosíthatja egyrészt az ellenőrzés lehetőségét, másrészt azt,

hogy a játékosok valóban megfelelő védelemben részesüljenek az állami szintű garanciák megkövetelése miatt. Az állami garanciák között olyan követelmények is szerepelnek, mint az e-sport tevékenységgel kapcsolatos foglalkozási kockázatok, melyek között számbavételre került a mozgásszervi megbetegedések veszélye, a pszichológiai nehézségek, de ellenőrzik a testmozgás gyakoriságát, tehát a tevékenység teljeskörű és magasfokú egyéni kockázatelemzését végzi el a hatóság és ellenőrzi azt is, hogy van-e ezen feltételrendszer ideális megvalósításához megfelelő infrastruktúra és gazdasági háttér. Amennyiben a feltételek ideálisak, az engedély akkor is csak maximum három évre adható ki. Itt már bemutatásra került az e-sportoló francia jogi definíciója, most nem szeretném újfent idézni, mindössze kiemelném a kormányzati dimenziót, amely értelemszerűen következik a francia mintában az állami szerepvállalás miatt. Hiszen addig a pontig, amíg nem államilag legitimnek tekintett és elismert jogi személynél játszik az e-sportoló, amely engedélyt kapott versenyszerű videojátékos versenyeken résztvevő személy alkalmazására, addig nem is tekint senkit e-sportolónak. A hivatásos versenyzőket védik munkajogi, egészségügyi szempontból is, de az egyenlő elbánás elve is érvényesül, amikor egy e-sportolókat alkalmazó jogi személy nem fizethet más és más díjat az azonos pozícióban alkalmazott játékosoknak. További munkajogi biztosítékot jelent a szerződés tartalmi követelményeinek meghatározása, amikor kikötésre kerül, hogy egyoldalú

módon a jogviszonyt nem szüntetheti meg az e-sportolót alkalmazó jogi személy. 16 éven aluli személy esetében a munkaadó részére kötelező betartania a francia munka törvénykönyve szerinti, 16 éven aluliakra vonatkozó rendelkezéseket és így munkaidőre és munkaórára vonatkozó korlátozásokat, a munkateherre vonatkozó korlátozásokat, továbbá vagyoni védelmi protekcióban is részesíti az e-sportolót a törvény, amikor megköveteli, hogy minden játékos keresményének egy része félretételre kerüljön nagykorúsága idejére egy letéti számlára.<sup>20</sup>

A francia e-sport törvény széles körben, magas fokon védi a játékosokat és egy erős „átfekvő jogági jelleggel” őrzi a résztvevők jogait. Hiszen a nélkül, hogy kifejezetten alkotott volna egy e-sportra vonatkozó sui generis szabályozást, lehetővé tette, hogy az e-sportolók munkajogi, polgárjogi, egészségügyi jogi védelemben részesüljenek és ezen feltételek megvalósításának kötelezettségét azon jogi személyekre hárította, amelyeknek érdekükben áll a tevékenység folytatása, azonban nem a kiadók, látszólag nehezen szabályozható kapcsolatát kezdte ki. Hazánkban, a szülők felé támasztott azon elvárás, hogy felmérjék gyermekük gazdasági, egészségügyi és munkajogi igényeit egy e-sport körül felépült jogviszonyban komoly elvárás és nagy felkészültséget igényel. A szülőkben sokszor fel sem merül az, amely például az egyik kulcsfontosságú kérdés volt, amikor alkották a francia e-sport törvényt is: a játékosok tevékenysége felveti annak a lehetőségét, hogy az egyszerű számítógépes játék valójában munkajogi-

viszonyt takar. Ironikus módon, olyan veszélyektől kívánják megóvni a gyermekeiket, melyek már megcáfolásra kerültek (úgy, mint az elképzelés, hogy agressziót okoznak a videójátékok, holott több tanulmány is bizonyította, hogy ez nem így van<sup>21</sup>), de olyan veszélyektől, melyek reálisak lehetnek (mint pl. a fiatalokkal kapcsolatos munkajogi kérdések) már kevésbé tartanak a szülők. A francia e-sport szabályozást követő rövid kitérést a magyar köztudatban megjelenő szülői magatartásra azért emelte ki a cikk, mert megfelelően ábrázolja azt a társadalmi-tudati szintet, amely az e-sportot jellemzi hazánkban és amely szó szerint nehezíti és rosszabb helyzetbe tereli az e-sportoló játékosok helyzetét. A „rosszabb helyzet” első sorban a játékosok anyagi és erkölcsi kiszolgáltatottságában jelenik meg. A kiszolgáltatottság egyénileg meg nem tárgyalt szerződéses viszonyokba kényszerítve jelenik meg és jogi értelemben ugyanilyen kiszolgáltatottak az e-sport versenyek rendezvényszervezőinek, ahogy azon szervezeteknek is, akik ilyen vagy olyan jogi keretek között alkalmazzák őket bizonytalan jogviszony keretében, hiszen az e-sport nem sport jogi értelemben, mégis számtalan sportszervezet alkalmaz e-sportolót, megbízási vagy egyéb jogviszonyban.

#### **IV. Az e-sportoló jogi helyzete a magyar jogban**

Bár Magyarország semmilyen ehhez hasonló, kifejezetten e-sport jogszabállyal nem rendelkezik, az általános

polgárjogból eredő néhány hasonlóságot megfigyelhetünk. Az e-sport versenyek hazánkban (ahogy jelen értekezésben is korábban már részletezésre került) polgári jog által szabályozott környezetben jelennek meg, egy szerződéses kapcsolatban. Tekintettel arra, hogy a versenyek nagyrésze tehát egy rendezvény keretében valósul meg, a versenyzők valamilyen megbízási (vagy atipikus) szerződés megkötése útján válnak az események résztvevőivé. A Ptk. 2:12. § (2) bekezdése értelmében „A korlátozottan cselekvőképes kiskorú jognyilatkozatának érvényességéhez – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – törvényes képviselőjének hozzájárulása szükséges.”<sup>22</sup> Cselekvőképtelen kiskorú esetén (azaz, ha valaki még nem töltötte be a 14. életévét)<sup>23</sup> nem adható érvényes jognyilatkozat, hiszen a törvényes képviselő járhat csak el,<sup>24</sup> a kiskorú véleménye korának és érettségének megfelelő színvonalon kezelt figyelembevétel mellett.<sup>25</sup> Tehát a francia szabályozással szemben Magyarországon nem tiltott a 14 éven aluliak számára a pénzfizetés e-sport versenyeken való részvétel sem, amennyiben a törvényes képviselő beleegyezik a szerződés megkötésébe, ahogy rendkívül hasonló akkor is a helyzet, amikor a 14 és 18 év közötti személyek kívánnak ilyen jellegű tevékenységet végezni. Alapvetően tehát megállapítható, hogy a cselekvőképes, felnőtt, azaz 18 éves korukat betöltött személyek vállán nyugszik a döntés terhe, hogy mely korlátozottan cselekvőképes és cselekvőképtelen kiskorúak vehetnek részt e-sport versenyeken és melyek nem. Álláspontom szerint ez Magyarország esetében kiszolgáltatja

az e-sport iparágát nem ismerő idősebb szülői korosztályt, hiszen az e-sportról korlátozott ismeretekkel rendelkeznek és ahogy a citált tanulmányban is látható, bár szükség volna a szülők támogató hozzáállásra az e-sport területén, az ritkán valósul meg.<sup>26</sup>

## V. Összegzés

A jelen tanulmányban részletezettek szerint az alábbi jogi problémák merülnek fel a magyar e-sport életben, amelyek közül mindegyik meg és feloldható jogi eszközökkel álláspontom szerint:

1. A játékosok – így különösen a fiatalok – így különösen a fiatalok – nem feltétlenül részesülnek minden esetben megfelelő anyagi, jogi, erkölcsi védelemben.
2. Bár a fiatalok szülei döntenek a fiatalok személy e-sport életben való elhelyezkedésének módjáról, mikéntjéről (hiszen ők írják alá a szerződéseket melyekkel e-sporttal foglalkozó jogi személyek, gazdasági társaságok, egyéb szervezetek, vagy éppen sport egyesületek tagjaivá válnak a fiatalok, ők határozzák meg azon szerződések tartalmát, melyekkel az e-sportolók beneveznek a hazai vagy külföldi e-sport bajnokságokra stb.), nem minden esetben van elegendő és megfelelő tudásuk ehhez, ezért gyermekeik érdekeit nem tudják olyan hatékonysággal képviselni, amilyen hatékonysággal azokat szükséges volna.

3. A hazai jogi környezet rendkívül speciális világviszonylatban is, hiszen Magyarországon létezik egy sporttörvény, melynek értelmében meghatározott tevékenységi formákra terjed ki e jogszabály hatálya, azonban ezek közé nem sorolható az e-sport. Hazánkban emiatt egy kettős helyzet alakult ki: a vállalkozások, civil szervezetek legnagyobb része kommunikációjában a sportokkal azonos, egyszintű értelmezését követik az e-sportnak, holott az nem minősül jogi értelemben annak, és mivel a Sporttörvényünk kifejezetten megállapítja (ahogy a korábbi pontokban ez megvilágításra is került), hogy nemzetközi alapokon nyugszik e tevékenység sportként való elismerése, emiatt egy jelenleg a résztvevők jogait gyakran sértő helyzet alakult ki.
4. A versenyek szervezésének jellege: egyrészt – ahogy erre a cikk részletesen is rávilágít több helyen – a kiadók döntenek a szoftverek felhasználásáról, másrészt a kiadókkal kapcsolatban álló jogi személyek határozzák meg a versenyek szervezésének egyéb szabályait. Mind a kiadók, mind a jogi személyek saját maguk döntenek arról, hogy kivel létesítenek szerződéses kapcsolatot versenyek szervezésére, hiszen az egész élethelyzetet döntő részben a polgári jog és a szerzői jog szabályai határozzák meg. A kiadók és a velük kapcsolatban álló vállalkozások döntenek szaba-

don arról, hogy mikor és milyen körülmények között rendeznek versenyeket és azon kik indulhatnak egy adott játékból. Tehát a játékosok kizárása teljes mértékben önkényes alapokon valósulhat meg. A klasszikus sportokban ismert „versenyek tisztasága” kifejezés nem látszik érvényesülni az e-sport életében, de a francia szabályozás bizonyos elemeinek átvétele, tovább fejlesztése, segíthetné a játékosok jogainak védelmét.

## **VI. Következtetések és az élethelyzet jogi-etikai értékelése**

Feri Sándor véleménye szerint<sup>27</sup> a jog és az erkölcs egymástól bizonyos szempontból független tényezők és nem mondható el, hogy generális vagy speciális viszonyban áll egyik vagy másik az általuk szabályozott élethelyzetekkel. Olyannyira nehéz ez a kérdéskör, hogy a találó állítás is helyesnek látszik, miszerint a jog és az erkölcs megítélésének viszonya a jogtudományok Horn-foka<sup>28</sup>, hiszen nem csak rendkívül nehéz megkerülni, de veszélyes is. A jelen cikkben és korábbi tanulmányomban is<sup>29</sup> ismertetett okok miatt, ha nem írják alá ezeket a szerződéseket (EULA) az e-sportolók, egyszerűen nem játszhatnak a játékokkal. A 21. században az etikai és erkölcsi szempontú feltárása a jelen értekezés tárgyául is szolgáló élethelyzeteknek talán motiváló hatással lehetne a jogal-



kotó folyamatokra, hiszen a klasszikus sportok esetében felmerült ugyanilyen élethelyzeteket abszurdnak hívnánk.

Az erkölcs és a jog kapcsolata egyszerűen leírva: az erkölcs az emberek belső, szellemi, lelki vívódásainak egyik meghatározója, addig a jog a külső magaviselet szabályozója, így a jog pusztán az erkölcs lehetősége<sup>30</sup>. Hasonlóság bennük például az, hogy mindkettőnek parancsoló és motiváló ereje van az egyénre és a társadalomra nézve. Ez a motiváció látszik sokszor elveszettnek, hiányzóknak jelenleg a 21. század technológiai, infokommunikációs, életünket átformáló újdonságaival kapcsolatban. A motiváció a megfelelő szabályozásra és a motiváció, hogy a jelenleg erkölcsileg helytelen élethelyzeteket mélységeiben, tudományos alapossággal és gyakorlati eredménnyel feltárjuk. Nehezen jelenik meg ez a motiváló erő a tanulmány által elemzett ipari viszonyok között. A gazdasági mutatók is felteszik a kérdést: miért volna szükség jogi és erkölcsi iránymutatásra, amikor ilyen mértékben nőnek a bevételek, teljesen legális keretek között? (Természetesen a társadalmi felelősségvállalás dimenzióját most nem tekintve). Ahogy a korábbiakban már részletesen ismertetésre került, az e-sportot lehetővé tevő videójátékok mindegyike szerzői jogi védelemben részesül, vagyis a tulajdonos rendelkezési joga igen nagy, így tulajdonosi szempontból több, mint megnyugtató a szabályozás, hiszen rendkívül széles mozgásteret biztosít a jogosultak részére. Ez a szabályozás pedig magánjogi és szerzői jogi elveken nyugszik.

Az ember a 21. századi környezetéhez evolúciósan még nem tudott alkalmazkodni, (otthonainkban falak vesznek körül minket fák helyett, túl sok az információ, ez okoz ennyi stresszt stb.) úgy nem csoda, hogy az ember által alkotott fiktív, egyébként nem létező szabályrendszer<sup>31</sup> is hátrányt szenved életstílusunk elképesztően gyors változása miatt. A társadalmi szinten gyermekjátéknak és felesleges időpazarlásnak titulált tevékenység olyan hatásúvá fokozódott, hogy gyermekeinket nem a pusztán játék vélt vagy valós káros hatásaitól, hanem a szó legszorosabb értelmében a munkaerőpiactól, vagy sokkal inkább a munkaerőpiacon kell megvédeni, akkor, amikor e-sportolói életpályába kezdenek a szülői házban fenntartott szobájukból<sup>32</sup>. Etikai vizsgálata pedig ennek a kérdéskörnek a mai napig elhanyagolt, mert az e-sporttal kapcsolatos etikai kutatások nagyrésze<sup>33</sup> a „szándékos veszítés” vagy „csalás a nyerésért” kategóriákba esnek, illetve a szerencsejáték jellemzőit vizsgálják az e-sporton belül. Az életpálya jellemzőinek tudományos feltárása még nem jutott el olyan szintre, hogy a mélyebb etikai háttérrel rendelkező jogi kérdésekkel is foglalkozzon, mint pl. az e-sportolók munkaügyi helyzete. De ahogy a korábbi elemzése a játékosok és kiadók kapcsolatának is rámutat, maga a jogi helyzet sem tisztázott olyan mélységben, mint amit megkövetelne az élethelyzet, hiszen egy, a szellemi tulajdon korlátain túlmutató<sup>34</sup>, egyoldalúan meghatározott feltételrendszer alapján írt szerződés aláírása az egyetlen módja annak, hogy egy e-sportoló elkezdjen a pályán dol-

gozni. A sportéletre levetítve ez olyan, mintha egy világklasszis tehetség focista vagy egy futó egyetlen esélye az volna arra, hogy sportoljon a sportágában, ha azzal az egyetlen sportszervezettel a világon amely képviseli a sportágat (ez reprezentálja a hasonlatban a videójáték kiadóját) kötne egy szerződést, amelynek a feltételeit egyoldalúan ez a sportszervezet határozná meg, a játékos beleegyezésének hiánya pedig egyben sport karrierje végét is jelentené, lévén egyéb alternatívája nem volna. Ezekben az esetekben pedig még nem is kerültek vizsgálatra a csoportos etikai érdeksérelmek, csak az egyéniek. Hiszen egy kizárása egy csapattársnak az egész csapat kárára lehet. Ezen felül a kiadók a játékokban a szabályokat is szabadon módosítják. Ismét a sportélethez hasonlítva akár az is előfordulhatna, ha a futballt, olyan szabályok szerint játszanák, mint bármelyik népszerű e-sport játékot, hogy egyik meccsről a másikra a tizenegy játékos helyett csak kilencel játszásk a mérkőzéseket csapatonként. Ez a sportéletben példátlan igazságtalanságnak tűnne, a hirtelen szabálymódosítások miatt a játékosoknak nem volna elegendő idejük alkalmazkodni azokhoz. Ilyen példák léteznek: a nemzetközi futballban, a Nemzetközi Labdarúgó Szövetség (FIFA) 2019-ben módosította a játék szabályát a kezelés tekintetében. A módosítás értelmében nagyon leegyszerűsítve szándék nélkül is kezel a játékos, ha érinti a keze a labdát bármilyen okból.<sup>35</sup> A szabályváltozás sok vitát váltott ki a játékosok és a szakértők körében, akik úgy vélték, hogy a változás nem korrekt, és a játékosoknak nincs idejük megszokni azt, sőt az UEFA is

felszólította a FIFA-t, hogy vizsgálja felül a szabályt.<sup>36</sup> Egy másik példa a kosárlabda világából: 2001-ben történt, hogy az NBA megszüntette a „defensive three-second rule” (vagy „illegal defense”) szabályt, ami a védekező játékosoknak tiltotta, hogy több mint három másodpercet töltsenek a palánk alatti területen, ha közben nem védtek senkit. Ez a szabályváltozás radikálisan megváltoztatta a játékot és sok vitát szült a bevezetését követően is<sup>37</sup>, mivel a játékosoknak alkalmazkodniuk kellett hozzá, ahogy a bírónak is, hiszen a szabály maga 1990-ben<sup>38</sup> került bevezetésre.

Mindkét esetben a szabályváltozások gyorsan életbe léptek, és jelentős hatással voltak a játékosokra és a játékra és a nemzetközi sportéletben a mai napig vitát generál létezésük. A játékosoknak időre volt szükségük, hogy alkalmazkodjanak a változásokhoz, és megértsék, hogyan befolyásolják azok a játékukat. Ez azt mutatja, hogy a szabályváltozásoknak mindig figyelembe kell venniük a játékosok alkalmazkodási képességét, és elegendő időt kell biztosítaniuk a változások elfogadásához és beépítéséhez, legalábbis a klasszikus sportok esetében ebben egyetértően ír a szakirodalom. Ahogy a későbbiekben írtakból is látható, az e-sportot e szerint sem lehet összehasonlítani a klasszikus sportokkal. A patch-ek kiadásának sebessége és a mérték, ahogy módosítják a játékot<sup>39</sup> az e-sport esetében rendkívül gyors, tehát egyetlen játéknak sokszor változnak a szabályai. Bár a játékfejlesztésnek része a játékosok visszacsatolása, vagyis a feedback, a döntéseket a játékok szabályainak megváltozásával kapcsolatban egyedül hozzák a kiadók.

Vajon ez így korrekt-e sportetikai, vagy egyéb erkölcsi szempontból? A kiadók egyoldalú működési struktúrája tettenérhető a cikk eddigi elemzései alapján az alábbi területek:

- a) A játékosok akkor kezdhetnek bele egy e-sport karrierbe, ha aláírnak egy olyan szerződést, amelyet nem módosíthatnak és amelynek feltételeit sem tárgyalhatják meg egyedileg;
- b) A játékosok azt követően, hogy aláírták ezt a szerződést, a játék használatából kizárhatóak ok nélkül is akár, felelősséget (sem anyagit sem erkölcsit) ezért a kiadó nem vállal, ezt is szó szerint rögzítik a szerződésben, mint látható volt;
- c) Ha nem is zárják ki őket, a szerzői jogi jogosultak bármikor, bármilyen mértékben módosíthatják a játékok szabályait;
- d) A szerzői jogosultak a játékokat meg is szüntethetik, legális felhasználásukat megtilthatják mindenkinek, ezzel tehát tömegesen vethetnek véget e-sportolók karrierjének bármikor, egyoldalúan a kiadók;
- e) Mindeközben az e-sportoló és a videójátékos fogyasztó jogi értelemben nincs elkülönítve, tehát az, hogy valaki szórakozási céllal használ egy szoftvert és az, hogy valaki karrier- és jövedelemszerzési céllal, nincs differenciálva, így az e-sportoló egyszerű fogyasztóként képes az esetek döntő többségében kiállni karrierje mellett;
- f) A játékosokat sok esetben sport-szervezetek alkalmazzák, annak ellenére, hogy jogi értelemben az e-sport nem sport, így pl. a nyereményeket is rendkívül magas adókulccsal lehet a részükre megfizetni, aztán nekik is adózniuk kell, ahogy erről a Nemzeti Adó- és Vámhivatal is adott ki állásfoglalást;<sup>40</sup>
- g) Tisztázatlan, hogy a polgári törvénykönyv szerint korlátozottan cselekvőképes, vagy cselekvőképelen személyek milyen szerződéses és/vagy munkaviszonyban játszhatnak e-sport szervezetnél;
- h) Az e-sportolók sok esetben (házánkban pl.) ingyenes játszanak egy szervezetnél és fizetést nem kapnak, bevételhez pedig akkor jutnak, ha egy adott versenyen helyezést érnek el;
- i) Az e-sportolók fiataloknak gyakran kell választaniuk a karrier és a tanulmányaik között, ahogy a klasszikus sportolóknak is, mégis teljesen ki vannak szolgáltatva az iparági szereplők egyoldalú döntéshozatali eljárásainak.

Összességében tehát a helyzete az e-sportolónak a következő, a kérdés pedig, hogy ez etikailag megfelelő-e, hiszen jogi értelemben látszólag az: az e-sportoló egy, az iparág többi szereplőjéhez képest alulfizetett természetes személy, aki egyoldalú és önkényes szerződési feltételek alapján végzi a tevékenységét és akinek a munkajogi és egyéb szerződéses státusza tisztázatlan annak ellenére, hogy éveket tölt megbízási és munkaviszonyhoz hasonlatos

videójátékos versengéssel adott esetben.

Ezen a problémakörön segíthetne egy, a francia mintához hasonló szabályrendszer bevezetése, ami megfelelő hatósági szerepvállalás mellett biztosítaná a védelmét a játékosoknak és kereteket adna az iparágban szereplő jogi személyek számára. Álláspontom szerint ez még mindig nem oldaná meg a szülők kiszolgáltatott helyzetét, de képzésekkel, tényfeltárással e problémákat is lehetséges volna orvosolni.

A francia minta átvétele – amely az e-sport megjelenésének életszínvételét, a videójátékos versenyeket szabályozza – segíthetne ezen felül abban is, hogy a szervezetek, melyek a játékosokat alkalmazzák ellenőrizhetőek legyenek, ahogy a versenyek tisztasága is ellenőrizhető lenne és a kiszolgáltatott szülői réteg, amely hazánkban dönt a fiatalok versenyszervezési lehetőségéről nagyobb biztonságban tudhatná gyermekét a szabályozott környezet, a hatósági érintettség miatt. Ugyanakkor a francia szabályozást lényeges volna hazánkban átdolgozni és azon viszonyokhoz igazítani, amelyek jellemzik az e-sport életét. Így különösen fontos volna álláspontom szerint pl. annak a szerződésnek, fajtájának, hatályának stb. meghatározása, melyet egy e-sportoló és egy e-sportolóval versenyeken való indítás végett jogviszonyt létesítő jogi személynek kell kötnie. Ez azonban már másik értekezés tárgya kell legyen.

Összességében tehát Magyarországon az e-sport szabályozási szükségletei megoldására egy jó kiindulási alap lehet a francia minta.

1 Marc Leroux-Parra: The Implications of the Company Behind Riot Games. Harvard International Review 2020. 4. elérhető: <https://hir.harvard.edu/esports-part-4-developer-control-the-implications-of-the-company-behind-riot-games/> Letöltve: 2022.07.12.

2 <https://www.game.de/en/esport/esports-visa/> Letöltve: 2023.08.03.

3 Fairfield, Joshua: Virtual Property. Boston University Law Review, Indiana Legal Studies Research Paper 2005. 1075. Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=807966>

4 Jim Parry: E-sports are not sports. Sport Ethics and Philosophy 2019. 13. 3-18.

5 <https://www.riotgames.com/en/terms-of-service>, Terms and Conditions: 2.1.2. pont. Letöltve: 2023.08.03.

6 <https://www.blizzard.com/en-us/legal/fba4d00f-c7e4-4883-b8b9-1b4500a402ea/blizzard-end-user-license-agreement>, Terms of service, 2. e. pont. Letöltve: 2023.08.03.

7 Bányai Fanni, Zsila Ágnes, Griffiths Mark D., Demetrovics Zsolt, Király Orsolya: Career as a Professional Gamer: Gaming Motives as Predictors of Career Plans to Become a Professional Esport Player. Frontiers in Psychology 2020. elérhető: <https://www.frontiersin.org/journals/psychology/articles/10.3389/fpsyg.2020.01866/full>

8 A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény, 4. §

9 Margaux Mermin: The pioneering French regulation on esports. <https://www.svlaw.at/en/the-pioneering-french-regulation-on-esports> Letöltve: 2023.08.15.

10 Margaux Mermin: im. uo.

11 A videójáték-versenyek rendezéséről szóló 2017-871. számú rendelet, Franciaország, 2017. május 9. Elérhető: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034633551>

12 A versenyszerűen játszható videójátékok fizetett hivatásos játékosainak jogállásáról szóló 2017-872. számú rendelet, Elérhető: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034633579>

13 Az e-sport kontextusa Franciaországban, Elérhető: <https://www.reclax-avocats.com/fr/fiches-pratiques/cat-4-ntic/5-bientot-un-cadre-juridique-pour-l-esport-en-france-entre-clarification-et-mefiances.html> Letöltve: 2023.08.07.

14 Thierry Vallat: E-Sport Törvény a Digitális Törvényjavaslatban: Az Elektronikus Sport Jogi Kereteinek Meghatározása: <https://www.village-justice.com/articles/droit-sport-dans-Projet-Loi,20900.html>

Letöltve: 2022.01.06.

15 a digitális köztársaságról szóló 2016-1321. számú törvény, Franciaország 2016. október 7.

16 a versenyszerű videojátékok fizetett hivatásos játékosainak jogállásáról szóló 2017-871. számú rendelet, 102. §, Franciaország, 2017. május 9.

17 a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 201. §

18 Bercy Infos: E-sport: milyen keretrendszer a videojáték-versenyekhez?. Franciaország Pénzügyminisztériuma, Gazdasági, Ipari és Digitális Részleg, Elérhető: <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/e-sport#> letöltve: 2023. augusztus 15.

19 Bercy Infos: I.M.

20 Margaux Mermin: The pioneering French regulation on esports. <https://www.svlaw.at/en/the-pioneering-french-regulation-on-esports> Letöltve: 2022.08.31.

21 Justin H. Chang; Brad J. Bushman: Effect of Exposure to Gun Violence in Video Games on Children's Dangerous Behavior With Real Guns. JAMA Network Open 2019. <https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/fullarticle/2734799?resultClick=1>

22 Ptk. 2:12. § (1)

23 Ptk. 2:13. §

24 Ptk. 2:14. § (1)

25 Ptk. 2:14 (3)

26 Eduard Modreanu: A parent-child eSports e-learning system to foster sustainable gaming for children. University of Twente 2022. Elérhető: [http://essay.utwente.nl/89458/1/Modreanu\\_BA\\_BIT.pdf](http://essay.utwente.nl/89458/1/Modreanu_BA_BIT.pdf)

27 Feri Sándor: A jog és erkölcs egyes kérdései. Közgazdasági és Jogi Kiadó 1962. 1-5. oldal

28 Feri Sándor: im. 1.

29 Novák Pál: Közigazgatási és Infokommunikációs Jogi Phd Tanulmányok 2023. 23-39.

30 Feri Sándor: im. 3.

31 Yuval Noah Harari, Sapiens: Rövid történet az emberiségről. Magyar kiadás, HVG Könyvek, Budapest 2015. 79.

32 Az e-sport karrier sok esetben otthonról kezdődik, a játékosok autodidakta módon tanulnak meg játszani az online versenyeken.

33 Atish Ghoshal: Ethics in esports. <https://www.liebertpub.com/doi/full/10.1089/glr2.2019.2357> Letöltve: 2022. július 4.

34 Fairfield, Joshua: im. uo.

35 Fontos módosításokat állapított meg a kezezés meghatározásában és a videóbíró-technológia használatában az IFAB, a labdarúgás szabályalkotó testülete, amely a 2020/21-es szezontól vezeti be áprilisban hozott rendelkezéseit. <https://m4sport.hu/kulfoldifoci/cikk/2020/04/10/a-labdarugas-uj-szabalyai-a-kezezes-es-a-var-hasznalat-is-tisztataba-tettek/> Letöltve: 2023. június 12.

36 <https://www.besoccer.com/new/fifa-asked-to-review-controversial-handball-rule-uefa-confirm-911260> Letöltve: 2023. június 12.

37 Kurt Helin: Should the NBA ban zone defenses? Elérhető: <https://nba.nbcsports.com/2011/10/28/should-the-nba-ban-zone-defenses-no/> Letöltve: 2023. június 12.

38 <https://thefootballlovers.com/football-questions/is-defensive-3-seconds-a-foul> Letöltve: 2023. május 31.

39 <https://www.dota2.com/patches/7.34> Letöltve: 2023.08.10.

40 Focco: Tájékoztató a virtuális játékok adókötelezettségéről. Elérhető: <https://esport1.hu/news/2018/02/25/focco-esport-nav-szabalyozas-ado-kotelezettseg> Letöltve: 2023. június 12.

**dr. Olívia Tolnai**

*Doktorandin, Juristische Fakultät  
von Universität Pécs, Lehrstuhl für  
Verfassungsrecht*

# Neueste Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union über das Tragen religiöser Symbole am Arbeitsplatz – OP gegen Commune d’Ans<sup>1</sup>

## I. Einleitung

### 1. Das Tragen religiöser Symbole

Das Tragen religiöser Symbole, unabhängig von der Religion und den damit verbundenen Symbolen, hat in den letzten Jahren zu zahlreichen Debatten am Arbeitsplatz geführt, da die religiöse Zusammensetzung der EU-Bevölkerung seit Beginn der 2010er Jahre im Zuge der europäischen Migrationskrise einen kontinuierlichen und bedeutenden Wandel<sup>2</sup> durchläuft. Europa ist zu einem attraktiven Ziel für Menschen aus arabischen Ländern mit einer schwierigeren wirtschaftlichen Lage geworden, die in der EU Arbeit suchen, und hat damit eine Migrations-

welle in die EU ausgelöst. Infolgedessen ist eine große Zahl gläubiger Muslime nach Europa gekommen, die ihre eigenen Traditionen, ihre Art der Religionsausübung und ihre unverwechselbare Kleidung auch mitgebracht haben. Mit der Einführung traditioneller arabischer Kleidungsstile in europäische Gebiete und damit in das tägliche Leben der dort lebenden Menschen führen die Unterschiede zwischen den beiden Kulturen häufig zu kulturellen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen über die Bedeutung und Akzeptanz der Kleidung.

In der arabischen Welt ist es traditionell üblich, dass Frauen in der Öffentlichkeit mit verschiedenen Kopftüchern erscheinen und ihren Körper bedecken. Diese Kleiderordnung mag für viele Europäer ungewohnt sein, da es in der christlichen Kultur keine ähnlich strengen Kleidervorschriften gibt. Die Kleidung der islamischen Kultur ist vielgestaltig und variiert oft unter Ländern oder Regionen sowie unter städtischen und ländlichen Gebieten und kann freizügiger oder restriktiver sein<sup>3</sup>. Die Kleidung von Anhängern der islamischen Religion ist im Allgemeinen bescheiden, mit Kleidungsstücken, die das Gesicht und die Körperformen verdecken sollen<sup>4</sup>.

Die verschiedenen Kopftücher, die von Frauen islamischen Glaubens getragen werden, und das Tragen und Aufhängen des Kreuzes, das häufig von Christen getragen wird, sind als religiöse Symbole in den Mittelpunkt von Debatten geraten. Im Allgemeinen forderten die Arbeitgeber in den Streitfällen ihre Arbeitnehmer auf, kei-

ne religiösen Symbole zu tragen oder zu verwenden, um die Neutralität des Unternehmens oder des Arbeitsplatzes zu wahren, und untersagten in einigen Fällen ausdrücklich deren Verwendung, während die Arbeitnehmer durch diese Symbole ihre Weltanschauung zum Ausdruck brachten und sie auf der Grundlage ihrer individuellen Religionsfreiheit trugen und daher das Verbot als diskriminierend empfanden.

## **2. Frühere arbeitsrechtliche Streitigkeiten über das Tragen von religiösen Symbolen**

Streitigkeiten über das Tragen religiöser Symbole am Arbeitsplatz haben sich in vielen Fällen zu arbeitsrechtlichen Streitigkeiten entwickelt, die von lokalen oder regionalen Arbeitsgerichten gelöst werden mussten, aber in mehreren Fällen<sup>5</sup> musste der Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden „der Gerichtshof“) angerufen werden, um im Zusammenhang mit dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung im Sinne den Artikeln 1. und 2. der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf) (im Folgenden „Richtlinie 2000/78“)<sup>6</sup> die Streitigkeiten<sup>7</sup> zu prüfen.

Von den Entscheidungen des Gerichtshofs zur Diskriminierung aus Gründen der Religion, einschließlich des Tragens des islamischen Kopftuchs, werden die beiden bisher wich-

tigsten Urteile – das Urteil G4S Secure Solutions und die verbundenen Urteile WABE und MH Müller Handels – im Folgenden kurz beschrieben.

### **2.1. WABE und MH Müller Handels**

Die Rechtssachen zwischen WABE e.V. und IX, einer Einzelperson, sowie zwischen MH Müller Handels GmbH und MJ, einer Einzelperson, betrafen beide das Tragen von Kopfbedeckungen und insbesondere deren Abnehmen am Arbeitsplatz, weshalb der EuGH die beiden Rechtssachen verband und in einem einzigen Verfahren prüfte<sup>8</sup>.

Der WABE ist ein deutscher Verein, der Kindergärten betreibt. Seine Tätigkeit ist unpolitisch und religiös neutral. IX, eine Angestellte von WABE, ist Muslimin, die ursprünglich keine religiösen Symbole bei der Arbeit trug, sich aber nach dem Mutterschaftsurlaub entschloss, auch bei ihrer Arbeit ein islamisches Kopftuch zu tragen, das mit ihrer Religion verbunden ist<sup>9</sup>. Der WABE nahm in seine Geschäftsordnung bezüglich die Neutralitätsklausel Anweisungen auf<sup>10</sup>, die das Tragen politischer, weltanschaulicher oder religiöser Symbole im Kontakt mit Eltern und Kindern untersagten, aber nicht für Mitarbeiter galten, die im Stammsitz des Vereins arbeiteten und bei ihrer Arbeit nicht mit Kunden in Kontakt kamen. Da IX sich nicht an die Vorschriften hielt und auch nach wiederholter Aufforderung ihre Kopfbedeckung während der Arbeit nicht abnahm, wurde sie vom WABE vorübergehend ihres Dienstes enthoben<sup>11</sup>.

MH Müller Handels ist eine deutsche Drogeriekette, die mehr als 10 Jahre vor dem Streitfall begann, den Muslim MJ einzustellen. MJ trug zunächst kein islamisches Kopftuch bei der Arbeit, beschloss aber nach ihrer Rückkehr aus dem Mutterschaftsurlaub, im Einklang mit ihrer Religion einen Hijab zu tragen. Ihr Arbeitgeber versetzte sie zunächst an einen anderen Arbeitsplatz, an dem sie den Hidschab tragen durfte, und wies MJ nach kurzer Zeit an, „das Tragen auffälliger und großflächiger Symbole politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art am Arbeitsplatz zu unterlassen“<sup>12</sup>.

Die Anträge zum Vorabentscheidungsverfahren anlässlich der Rechtsachen betrafen die Auslegung von Art. 2 Buchst. a) und b) der Richtlinie 2000/78/EG<sup>13</sup>. Die Gerichte in den Hauptverfahren haben dem Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob die von den Unternehmen erlassenen internen Vorschriften mit den genannten Punkten der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung in Einklang stehen.

In diesen Rechtssachen entschied der Gerichtshof, dass eine interne Regelung, die Arbeitnehmern das Tragen religiöser, politischer oder weltanschaulicher Symbole am Arbeitsplatz verbietet, keine Diskriminierung im Sinne der Richtlinie gegenüber Arbeitnehmern darstellt, die aus religiösen Gründen bestimmte Kleidung tragen würden, wenn die Regelung allgemein für alle Religionen und Arbeitnehmer gilt und unterschiedslos angewandt wird<sup>14</sup>. Dem Gerichtshof zufolge stellt das Ziel der Unternehmen, eine Vor-

schrift einzuführen, die das Tragen religiöser Symbole verbietet, um eine neutrale Geschäftspolitik zu verfolgen und den Erwartungen der Kunden Rechnung zu tragen, bietet einen objektiven und ausreichenden Grund, indirekt solche Vorschriften einführen, die zu einer unterschiedlichen Behandlung aufgrund der Religion führen<sup>15</sup>.

In der Rechtssache MH Müller Handels verbot das Arbeitgeberunternehmen MJ ausdrücklich das Tragen großer, auffälliger Symbole. Im Zusammenhang mit dem Tragen großer religiöser Symbole stellte der Gerichtshof fest, dass eine solche Beschränkung schwerwiegendere Auswirkungen auf Arbeitnehmer hat, deren Religion das Tragen einer bestimmten Form religiöser Kleidung erfordert, und deshalb kann diese Art der unmittelbaren Diskriminierung daher nicht mehr gerechtfertigt werden. Die Rechtmäßigkeit und Objektivität einer mittelbaren Diskriminierung kann nur dann gerechtfertigt werden, wenn die Rechtsvorschriften allgemein und einheitlich sind, d. h. wenn sie für alle Symbole gelten<sup>16</sup>.

In seinem verbundenen Urteil anlässlich der beiden Rechtssachen stellte der Gerichtshof insgesamt fest, dass keine mittelbare Diskriminierung im Sinne der Richtlinie 2000/78 vorlag, da es hinreichend gerechtfertigt war, dass die Beschäftigungsvorschriften eines Unternehmens das Tragen religiöser Symbole am Arbeitsplatz im Interesse der Neutralität des Unternehmens und zur Berücksichtigung der Bedürfnisse seiner Kunden untersagten, wenn sie einheitlich und allgemein für alle Re-



ligionen, Symbole und Arbeitnehmer galten.

## 2.2. G4S Secure Solutions

G4S Secure Solutions erbringt Empfangs- und Sicherheitsdienstleistungen für den privaten und öffentlichen Sektor. Es war eine ungeschriebene Regel des Unternehmens, dass die Mitarbeiter im Interesse der Neutralität keine Symbole politischer oder religiöser Überzeugungen tragen durften. Achbita, eine Muslimin, hatte seit 2003 als Rezeptionistin für das Unternehmen gearbeitet. Im Jahr 2006 beschloss sie, auch bei ihrer Arbeit das islamische Kopftuch zu tragen. Das Unternehmen teilte Achbita mit, dass sie im Hinblick auf die Neutralitätspolitik des Unternehmens kein religiöses Symbol bei ihrer Arbeit tragen dürfe. Nachdem sie aufgrund ihrer muslimischen Religion auf dem Tragen des Kopftuchs bestand, legte das Unternehmen die bis dahin ungeschriebene Arbeitsplatzregel schriftlich fest: *„Mitarbeitern ist es untersagt, am Arbeitsplatz sichtbare Zeichen ihrer politischen, philosophischen oder religiösen Überzeugungen zu tragen und/oder daraus ergebende Rituale zu praktizieren“*<sup>17</sup>. Achbita wurde entlassen, weil sie darauf bestand, das islamische Kopftuch zu tragen, und erhob vor dem nationalen Gericht Klage auf Entschädigung.

Das Gericht im Hauptverfahren ersuchte den Gerichtshof um Auslegung der Frage, ob es eine unmittelbare Diskriminierung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2000/78/EG darstellt, wenn ein Arbeitgeber in seinen inter-

nen Vorschriften das Tragen politischer, philosophischer und religiöser Symbole am Arbeitsplatz für alle seine Arbeitnehmer verbietet<sup>18</sup>.

In dieser Rechtssache stellte der Gerichtshof fest, dass die von dem Unternehmen eingeführte Regelung einheitlich für alle Arbeitnehmer galt und auf Frau Achbita in gleicher Weise wie auf alle anderen Arbeitnehmer angewandt wurde, so dass keine unmittelbare Diskriminierung vorlag. Unter den Umständen des Falles ist es möglich, dass Frau Achbita aufgrund ihrer muslimischen Religion weniger günstig behandelt wurde, als andere Arbeitnehmer und dass daher eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Religion vorlag, aber das objektive und gerechtfertigte Ziel des Unternehmens bestand darin, die Neutralität des Unternehmens zu wahren<sup>19</sup>. Der Gerichtshof stellt daher in der Rechtssache G4S Secure Solutions fest, dass die Politik des Unternehmens, die es den Arbeitnehmern verbietet, bei ihrer Arbeit politische, religiöse oder philosophische Symbole zu tragen, keine unmittelbare Diskriminierung aufgrund der Religion darstellt, da die Politik für alle Arbeitnehmer einheitlich gilt, und dass eine unmittelbare Diskriminierung ausgeschlossen ist, da die Politik ein legitimes und rechtmäßiges Ziel der Neutralität verfolgt<sup>20</sup>.

## 2.3. Kommune d’Ans

Am 28. November 2023 erließ der Gerichtshof der Europäischen Union auf den Antrag an ein Vorabentscheidungsersuchen des Arbeitsgerichts

Liège<sup>21</sup> eine neue Entscheidung über das Tragen religiöser Symbole, insbesondere des islamischen Kopftuchs, am Arbeitsplatz, in der er als allgemeine Regel feststellte, dass die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten ihren Arbeitnehmern das Tragen religiöser Symbole am Arbeitsplatz verbieten können, um ein völlig neutrales Verwaltungsumfeld zu schaffen<sup>22</sup>. Die Einzelheiten dieser Rechtssache werden im Folgenden dargelegt.

## II. Die Rechtssache OP gegen Commune d’Ans

### 1. Zum Hintergrund der Rechtssache

Die Klägerin des Hauptverfahrens, OP, eine Einzelperson (im Folgenden: OP), war seit dem 11. April 2016 bei der Gemeinde Ans (im Folgenden: Gemeinde) beschäftigt, wo sie am 11. Oktober 2016 zur Büroleiterin befördert wurde. Als Büroleiterin verrichtete sie überwiegend Backoffice-Tätigkeiten<sup>23</sup>, traf also während ihrer Tätigkeit die Kunden des Büros nicht. Bis 2021 betrat OP ihren Arbeitsplatz, ohne ein Symbol zu tragen, das auf ihre Religion hinwies, und ohne ein äußeres Zeichen, das auf ihre religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen hinwies; am 8. Februar 2021 beantragte sie jedoch schriftlich bei ihrem Arbeitgeber, ihr ab dem 22. Februar 2021 das Tragen eines islamischen Kopftuchs am Arbeitsplatz zu gestatten<sup>24</sup>.

Am 18. Februar 2021 lehnte der Vorstand des Gemeinderats den An-

trag von OP ab und bis allgemeine Vorschriften für das Tragen religiöser Symbole am Arbeitsplatz festgelegt sind, verbot die Entscheidung OP vorübergehend, während ihrer Arbeit ein Symbol zu tragen, das sich auf ihre religiösen Ansichten bezieht. Der Ausschuss hörte daraufhin OP an und lehnte in einer weiteren Entscheidung den Antrag auf Tragen des islamischen Kopftuchs erneut ab, bis eine allgemeine Regelung über das Tragen religiöser Symbole am Arbeitsplatz erlassen wird<sup>25</sup>.

Am 29. März 2021 änderte die Abgeordnetenversammlung der Gemeindeverwaltung ihre Arbeitsordnung. Die geänderte Verordnung verbot allen Beschäftigten der Gemeindeverwaltung das Tragen von sichtbaren Symbolen ihrer religiösen oder philosophischen Überzeugungen bei der Arbeit, und zwar unabhängig davon, wie sie ihre Arbeit verrichten, d. h. ob sie bei ihrer Arbeit Kunden treffen oder nicht, in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der ausschließlichen Neutralität<sup>26</sup>.

Die Selbstverwaltung hat in ihrer Regelung unter anderem festgelegt, dass „[ein] Arbeitnehmer unter Beachtung der Grundsätze der Neutralität, der Schweigepflicht und der Loyalität die Freiheit der Meinungsäußerung genießt.“ Allerdings hat sie das auch aufgezeichnet, dass „[d]er Mitarbeiter verpflichtet ist, den Grundsatz der Neutralität zu respektieren, was bedeutet, dass er jede Form der Missionierung zu unterlassen hat und kein sichtbares Symbol tragen darf, das seine ideologische oder philosophische Zugehörigkeit, politische oder religiöse Überzeugung offenbaren

könnte.“ Diese Regel ist für den Arbeitnehmer sowohl bei der Kommunikation mit der Öffentlichkeit als auch bei der Kommunikation mit seinen Vorgesetzten und Kollegen verbindlich.<sup>27</sup>“

## 2. Das grundlegende Verfahren

Die OP erhob beim vorliegenden Gericht eine Reihe von Klagen gegen die Beschlüsse der geänderten Regelung der Gemeindeverwaltung. Sie machte geltend, dass sie aus Gründen der Religion diskriminiert worden sei, und beantragte mit ihrer Klage, festzustellen, dass ihre Religionsfreiheit verletzt worden sei, und die Aufhebung ihrer Verletzung<sup>28</sup>.

In Bezug auf die Beschlüsse war das vorliegende Gericht der Ansicht, dass die Klage von OP begründet war und dass der Inhalt der befristeten Beschlüsse der Gemeindeverwaltung, die das Tragen von Kopftüchern untersagten, eine mittelbare Diskriminierung darstellte. Der Grund für diese Feststellung war, dass sich das Verbot speziell auf das Tragen des islamischen Kopftuchs von OP bezog, so dass sie anders behandelt wurde als andere Angestellten der Gemeindeverwaltung, was unmittelbar auf ihre Religion zurückzuführen war, und dass die Diskriminierung nicht erfolgte, um wesentliche und entscheidende berufliche Anforderungen zu erfüllen<sup>29</sup>. Da es sich bei den genannten Entscheidungen um vorläufige Entscheidungen handelte, die nur bis zur Änderung der Arbeitsordnung wirksam waren, bezog das vorliegende Gericht den Verstoß auf den Zeit-

raum<sup>30</sup> vom 18. Februar 2021<sup>31</sup> bis zum 29. März 2021<sup>32</sup>.

Das vorliegende Gericht stellte fest, dass die Änderung der Arbeitsordnung der Gemeindeverwaltung im Rahmen der völligen Neutralität der Beamten vorgenommen wurde, um zu gewährleisten, dass „sowohl die von den Beamten ausgeübten Handlungen als auch ihr Auftreten streng neutral seien, unabhängig von der Art ihrer Aufgaben und dem Kontext, in dem sie ausgeführt werden“<sup>33</sup>. Der Inhalt der geänderten Regelung wurde vom vorliegenden Gericht als unmittelbar diskriminierend angesehen, da sie vordergründig neutral war, sich aber auf religiöse Angestellte negativer auswirkte als auf nicht-religiöse Angestellte. Berücksichtigt wurden auch die von der OP vorgelegten Fotos, die einige ihrer Kollegen zeigten, die bei der Arbeit andere, kleinere und daher weniger auffällige religiöse Symbole trugen, und obwohl die geänderte Arbeitsordnung für alle Arbeitnehmer gleichermaßen galt, wurde das Tragen von dezenteren Symbolen von der Gemeindeverwaltung toleriert<sup>34</sup>. Auf der Grundlage dieser Feststellungen gestattete das vorliegende Gericht der Beklagten vorläufig, das islamische Kopftuch zu tragen, das sie während ihrer Arbeit im „Back-Office“ tragen wollte<sup>35</sup>.

Da das vorliegende Gericht nicht zweifelsfrei feststellen konnte, dass der Teil der geänderten Arbeitsordnung, die im Interesse der Neutralität das Tragen religiöser Symbole für alle Beschäftigten der Gemeindeverwaltung, einschließlich derjenigen, die „Back-Office“-Arbeiten verrichten, verbietet,

mit dem in der Richtlinie 2000/78 niedergelegten Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung vereinbar ist, setzte es das Verfahren aus und legte dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor<sup>36</sup>.

### 3. Vorabentscheidungsfragen

Das vorliegende Gericht hat den Gerichtshof in Anbetracht der oben genannten Ungewissheit um die Auslegung von Art. 2 Abs. 2 Buchst. a) und b) der Richtlinie 2000/78/EG zu zwei Fragen gebeten.

Art. 2 Abs. 2 Buchst. a) der Richtlinie 2000/78/EG legt das Vorliegen einer unmittelbaren Diskriminierung fest, wonach „(a) eine unmittelbare Diskriminierung vorliegt, wenn eine Person in einer vergleichbaren Situation im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Buchst. a) der Richtlinie 2000/78 eine weniger günstige Behandlung erfährt, erfahren hat oder erfahren wird als eine andere Person. Buchstabe b) definiert das Vorliegen einer mittelbaren Diskriminierung wie folgt: liegt eine mittelbare Diskriminierung vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren eine Person mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung, einer bestimmten Behinderung, einem bestimmten Alter oder einer bestimmten sexuellen Ausrichtung gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen würden. Unter Buchstabe b) werden auch Ausnahmen von der mittelbaren Diskriminierung festgelegt, wonach keine mittelbare Diskriminierung vorliegt, wenn „i. die Vorschriften, Bedingungen oder Verfahren durch ein rechtmäßiges

Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind“ und wenn „ii. in Bezug auf bestimmte behinderte Menschen der Arbeitgeber oder jede andere Person oder Organisation, auf die diese Richtlinie Anwendung findet, im Einklang mit den in Artikel 5 niedergelegten Grundsätzen nach innerstaatlichem Recht geeignete Maßnahmen treffen muss, um die durch diese Vorschriften, Bedingungen oder Verfahren verursachten Nachteile zu beseitigen.“<sup>37</sup>

Das vorliegende Gericht hat dem Gerichtshof in Bezug auf den Sachverhalt des Hauptverfahrens und die genannte Richtlinie folgende Fragen vorgelegt:

„1) Können Art. 2 Abs. 2 Buchstaben a) und b) der Richtlinie 2000/78/EG dahin ausgelegt werden, dass sie eine Verwaltungseinrichtung ermächtigen, ein völlig neutrales Verwaltungsumfeld zu schaffen und folglich allen ihren Bediensteten, das Tragen von Symbolen, die auf ihre religiöse Überzeugungen hinweisen können, zu untersagen, unabhängig davon, ob sie in direkten Kontakt mit Kunden kommen oder nicht?

2) Können Art. 2 Abs. 2 Buchstaben a) und b) der Richtlinie 2000/78/EG dahingehend ausgelegt werden, dass sie eine Verwaltungseinrichtung ermächtigen, ein völlig neutrales Verwaltungsumfeld zu schaffen und folglich allen ihren Bediensteten, das Tragen solcher Symbole, die auf ihre religiöse Überzeugungen hinweisen können, zu verbieten, unabhängig davon, ob sie in unmittelbarem Kontakt mit Kunden kommen oder nicht, auch wenn dieses auf Neutralität gestützte Verbot geeignet ist, eine Mehrheit von Frauen zu treffen, und daher eine verschleierte Diskriminie-

rung aufgrund des Geschlechts darstellen kann?“<sup>38</sup>

### 3.1. Beantwortung der ersten Frage

Mit der Beantwortung der ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die geänderte Arbeitsordnung der Gemeindeverwaltung eine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung darstellt, oder ob die Absicht der Gemeindeverwaltung, ein völlig neutrales Verwaltungsumfeld zu schaffen und zu diesem Zweck allen Arbeitnehmern ohne jede Unterscheidung das Tragen von Symbolen oder Emblemen am Arbeitsplatz zu verbieten, die ihre religiösen Überzeugungen für andere sichtbar machen, mit den Bestimmungen der genannten Richtlinie vereinbar ist.

Der Gerichtshof kommt in Bezug auf die erste Frage zu dem Schluss, dass die geänderte Arbeitsordnung der Gemeindeverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. b) Unterbuchstabe i. der Richtlinie 2000/78/EG rechtmäßig ist.<sup>39</sup> Er stützt sein Urteil auf Folgendes.

Bei der Prüfung der Frage stellt der Gerichtshof zunächst fest, dass die fragliche Arbeitsordnung in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2000/78/EG fällt, da nach Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie deren Bestimmungen „für alle Personen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors gelten“<sup>40</sup>, so dass die Bestimmungen der Richtlinie auch für die Arbeitsordnung von Bediensteten der Gemeindeverwaltung gelten. Bei der weiteren Prüfung der Frage stützte sich der Gerichtshof auf seine frü-

here Rechtsprechung und bezog sich auf die Urteile in den Rechtssachen WABE und MH Müller Handel<sup>41</sup> und G4S Secure Solutions<sup>42</sup>, in denen er das Vorliegen einer Diskriminierung aus Gründen der Religion prüfte. In der Rechtssache G4S Secure Solutions hatte der Gerichtshof zuvor klargestellt, dass keine unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung vorliegt, wenn das Verbot des Tragens eines Symbols oder Emblems des religiösen Bekenntnisses unterschiedslos für alle Arbeitnehmer gilt<sup>43</sup>. Aus den Urteilen WABE und MH Müller Handel geht eindeutig hervor, dass der Gerichtshof eine Diskriminierung aus Gründen der Religion annimmt, wenn die Rechtsvorschriften, die das Tragen eines religiösen Symbols verbieten, nicht einheitlich für alle Arbeitnehmer oder religiösen Symbole gelten. Eine Vorschrift, die das Tragen religiöser Symbole verbietet, ist mit der Richtlinie 2000/78 vereinbar, wenn die Vorschrift, die das Tragen eines solchen Symbols verbietet, allgemein und unterschiedslos angewandt wird<sup>44</sup>. Diese Argumentation wird durch das Argument gestützt, dass die Zugehörigkeit zu einer Religion oder das Bekenntnis zu einer Weltanschauung für jedermann eine Selbstverständlichkeit ist und dass eine allgemeine Vorschrift, die allen gleichermaßen das Verbot auferlegt, daher nicht zu einer unterschiedlichen Behandlung führt<sup>45</sup>. Der Gerichtshof ist jedoch der Ansicht, dass es Sache des vorlegenden Gerichts ist, zu prüfen, ob die geänderte Arbeitsordnung der Gemeindeverwaltung trotz ihres allgemeinen, für alle

geltenden Wortlauts ihre Beschäftigten einer bestimmten Religion und damit OP benachteiligen kann, und wenn ja, muss das Vorliegen einer mittelbaren Diskriminierung aufgrund der Religion nachgewiesen werden, denn nach der materiellen Entscheidung des Gerichtshofs und seiner bisherigen Rechtsprechung gilt: Wenn scheinbar neutrale Regelungen Angehörige einer bestimmten Religion gegenüber denen, die andere Religionen praktizieren, benachteiligen, trotz ihrer neutralen und allgemeinen Natur, gelten sie als mittelbare Diskriminierung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. b) der Richtlinie 2000/78/EG, es sei denn, sie werden durch einen objektiven nachweisbaren legitimen Zweck gerechtfertigt<sup>46</sup>. Im Hauptverfahren ist der Gerichtshof der Ansicht, dass der Zweck der geänderten Arbeitsordnung der Gemeindeverwaltung darin besteht, die Neutralität des öffentlichen Dienstes zum Ausdruck zu bringen, die nach Art. 10 und 11. Abs. der belgischen Verfassung auf der Grundlage der Grundsätze der Unparteilichkeit und der Neutralität<sup>47</sup> garantiert ist, aber es ist die Aufgabe des vorliegenden Gerichts, zu prüfen, ob die Gemeindeverwaltung dieses Ziel tatsächlich einheitlich und konsequent in Bezug auf ihr gesamtes Personal verfolgt<sup>48</sup>.

Auf der Grundlage der vorstehenden Begründung und des Antrages von Generalanwalts Anthony M. Collins<sup>49</sup> hat der Gerichtshof die erste Frage wie folgt ausgelegt:

*„Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2000/78/EG ist dahin auszulegen, dass eine interne Regelung einer Gemeindeverwaltung, die*

*es ihren Bediensteten generell und unterschiedslos verbietet, am Arbeitsplatz sichtbar Abzeichen zu tragen, die u. a. auf eine philosophische oder religiöse Überzeugung hinweisen, durch die Absicht dieser Gemeindeverwaltung gerechtfertigt ist, unter ihren eigenen Umständen ein völlig neutrales Verwaltungsumfeld zu schaffen, soweit diese Regelung unter diesen Umständen geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist und die verschiedenen betroffenen Rechten und Belange berücksichtigt“<sup>50</sup>.*

### 3.2. Antwort auf die zweite Frage

In der Auslegung des Generalanwalts Anthony M. Collins möchte das vorliegende Gericht mit seiner zweiten Frage vom Gerichtshof im Wesentlichen wissen, ob die geänderte Arbeitsordnung der Gemeindeverwaltung angemessen im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. a) und b) der Richtlinie 2000/78/EG ist, wenn das allgemeine Verbot des Tragens religiöser Symbole zwar neutral ist, sich aber stärker auf Frauen auswirkt, oder ob sie damit eine mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellt<sup>51</sup>.

Nach Ansicht des Generalanwalts genügt der Beschluss zum Vorabentscheidungsersuchen des vorliegenden Gerichts diesen Anforderungen nicht, so dass sich die Prüfung der zweiten Frage als nicht notwendig erweist<sup>52</sup>. In seiner Begründung macht der Generalanwalt zum einen geltend, dass der Beschluss zum Vorabentscheidungsersuchen nicht die Frage prüfe, ob im vorliegenden Fall eine mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts vorliegen könne, und zum

anderen erklärt er nicht, warum er den Gerichtshof ersucht, die Richtlinie in diesem Sinne auszulegen<sup>53</sup>.

Die Große Kammer des Gerichtshofs hat die zweite Frage nicht geprüft, weil sich erstens aus dem Inhalt des Beschlusses zum Vorabentscheidungsersuchens nicht ergibt, warum das vorlegende Gericht sie für die Entscheidung des Rechtsstreits für erheblich hält, deshalb steht sie daher nicht mit der Verfahrensordnung im Einklang<sup>54</sup>.

### III. Zusammenfassung und Bedeutung des Urteils

In der Rechtssache OP gegen Commune d’Ans hat der Gerichtshof letztlich entschieden, dass eine Gemeindeverwaltung oder eine Verwaltungseinrichtung in ihrer internen Arbeitsordnung allen ihren Bediensteten unabhängig davon, ob sie im Rahmen ihrer Arbeit Kunden treffen oder nicht, das sichtbare Tragen von Symbolen, die auf eine religiöse oder philosophische Überzeugung hinweisen, am Arbeitsplatz verbieten kann<sup>55</sup>, wenn das Verbot unterschiedslos und generell für alle Mitarbeiter gilt, und die betreffende Gemeindeverwaltung oder Verwaltungseinrichtung nachweisen kann, dass das Verbot dem Ziel dient, ein neutrales Verwaltungsumfeld zu schaffen, und eine erforderliche und verhältnismäßige Beschränkung des Rechts der Mitarbeiter auf Religions- oder Weltanschauungsfreiheit darstellt<sup>56</sup>.

Die Bedeutung des Urteils besteht darin, dass ein Arbeitgeber seinen Arbeitnehmern das Tragen sichtbarer reli-

giöser oder weltanschaulicher Symbole am Arbeitsplatz generell und absolut verbieten kann, sofern er die oben genannten Bedingungen und Einschränkungen einhält<sup>57</sup>. Die Bedingung, dass die Regelung allgemein und für alle gelten muss, bedeutet, dass sie für alle Arbeitnehmer und für alle religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen gelten muss, ohne Ausnahmen für bestimmte Arbeitnehmer oder für Religionen und die mit ihnen verbundenen Symbole.

Natürlich bedeutet das Urteil des Gerichtshofs nicht, dass das Tragen religiöser und weltanschaulicher Symbole am Arbeitsplatz verboten werden sollte. Ein Arbeitgeber kann immer noch beschließen, seinen Arbeitnehmern zu gestatten, ihre religiösen Ansichten und Zugehörigkeiten durch das Tragen verschiedener religiöser Symbole zum Ausdruck zu bringen, aber auch in diesem Fall muss allen Arbeitnehmern die gleiche allgemeine, einheitliche und vollständige Genehmigung erteilt werden, unabhängig von der Art der Religion, der Größe und der Art des getragenen Symbols<sup>58</sup>.

Der Gerichtshof hat die Rechtssache und die Vorlagefragen auf kollektiver Ebene geprüft, das heißt, er hat in Bezug auf die Beschäftigten der Gemeinde als Ganzes untersucht, ob die geänderte Arbeitsordnung zu einer Ungleichbehandlung und damit zu einer Diskriminierung eines der Beschäftigten führt<sup>59</sup>.

Es ist die Aufgabe der nationalen Gerichte, zu entscheiden und zu prüfen, ob die oben genannten Rechtmäßigkeitserfordernisse erfüllt sind, das

heißt, ob die Rechtsvorschriften geeignet, verhältnismäßig und erforderlich sind, und ob es sich im Falle eines Verbots oder eines Erlasses um eine allgemeine, einheitliche und allgemeingültige Regelung handelt<sup>60</sup>.

1 Gemeindeverwaltung von Ans, Belgien

2 Religious Composition by Country, (Religiöse Zusammensetzung nach Ländern), 2010-2050, <https://www.pewresearch.org/religion/interactives/religious-composition-by-country-2010-2050/>. 21. Dezember 2022. Abgerufen am 27.06.2023.

3 Clothing in Islam – From headscarves to burqas, (Kleidung im Islam – Vom Kopftuch zur Burka).

<https://www.muellerundsohn.com/en/allgemein/kleidung-im-islam-vom-kopftuch-bis-zur-burka/>. Abgerufen am 12.08.2023

4 Zu den gebräuchlichsten Kleidungsstücken gehören der Hidschab, der Nikab, der Tschador und die Burka. Der Hidschab ist das am wenigsten bedeckende Kleidungsstück von all diesen. Es handelt sich um ein quadratisches oder rechteckiges Tuch oder einen Schal, der als Kopftuch um den Kopf gewickelt wird und den Hals und das Haar bedeckt. Beim Tragen eines Hijabs bleibt das Gesicht frei. Quelle: Clothing in Islam – From headscarves to burqas, (Kleidung im Islam – Vom Kopftuch zur Burka), <https://www.muellerundsohn.com/en/allgemein/kleidung-im-islam-vom-kopftuch-bis-zur-burka/> Abgerufen am 12.08.2023.

5 Frühere einschlägige Rechtssachen des Gerichtshofs der Europäischen Union zur Diskriminierung aufgrund der Religion: Urteil G4S Secure Solutions vom 14. März 2017 (C-157/15, EU:C:2017:203); Urteil vom 14. März 2017 (C-157/15, EU:C:2017:203); Urteil vom 14. März 2017 (EU:C:2017:203). Urteil Bougnaoui und ADDH vom 14. März 2017 (C-188/15, EU:C:2017:204); Urteil WABE und MH Müller Handel vom 15. Juli 2021 (C-804/18 und C-341/19, EU:C:2021:594); Urteil S.C.R.L. (Auf Religion hinweisende Bekleidung) vom 13. Oktober 2022 (C-344/20, EU:C:2022:774).

6 Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32000L0078> Abgerufen am 01.10.2023.

7 Antrag des Generalanwalts Anthony M. Collins, Rechtssache C-148/22, OP gegen Commune d’Ans, Randnummer 2, 4. Mai 2023. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=273313&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3314201>. Abgerufen am 14.12.2023.

8 IX gegen WABE e.V.: Rechtssache C-804/18 und MH Müller Handels GmbH gegen MJ: Rechtssache C-341/19.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244180&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=217423>. Abgerufen am 02.10.2023.

9 Pressemitteilung des Gerichtshofs der Europäischen Union Nr. 25/21, Luxemburg, 25. Februar 2021, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-02/cp210025hu.pdf>. Abgerufen am 02.10.2023

10 Unsere Philosophie – Werte, die wir leben. Neutralität.

<https://www.wabe.de/ueber-wabe/bildungstraeger/philosophie/>. Abgerufen am 13.10.2023.

11 Pressemitteilung des Gerichtshofs der Europäischen Union Nr. 25/21, Luxemburg, 25. Februar 2021.

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-02/cp210025hu.pdf>. Abgerufen am 02.10.2023.

12 Verbundene Rechtssachen C-804/18 und C-341/19, WABE und MH Müller Handel, Urteil vom 15.07.2021, S. 3, Randnummer 3.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244180&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=2174235>. Abgerufen am 02.10.2023.

13 Siehe Punkt II.3 der Studie.

14 Verbundene Rechtssachen C-804/18 und C-341/19 WABE und MH Müller Handel, Urteil vom 15.07.2021, S. 23-24, Randnummer 92.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244180&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=2174235>. Abgerufen am 02.10.2023.

15 Pressemitteilung des Gerichtshofs der Europäischen Union, Nr. 128/21, S. 2, Absätze 5-6, abgerufen am 02.10.2023.

16 Pressemitteilung des Gerichtshofs der Europäischen Union, Nr. 128/21, S. 1., Absätze 2-3, abgerufen am 02.10.2023.

17 Antrag der Generalanwältin Juliane Kokott,



Rechtssache C-157/15, 31. Mai 2016, Randnummer 17. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=179082&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1347325>. Abgerufen am 12.10.2023.

18 Antrag der Generalanwältin Juliane Kokott, Rechtssache C-157/15, 31. Mai 2016, Nr. 22.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=179082&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=1347325>. Abgerufen am 12.10.2023.

19 Pressemitteilung des Gerichtshofs der Europäischen Union Nr. 20/17, 14. März 2017, abgerufen 12.10.2023 (S.1-2)

20 Pressemitteilung des Gerichtshofs der Europäischen Union Nr. 20/17, 14. März 2017, abgerufen 12.10.2023 (S.2)

21 Arbeitsgericht Liège (Lüttich), Belgien – Litribunal du travail de Liège

22 Court of Justice rules on workplace attire: balancing neutrality and individual religious freedom, EU Law Live, 2023. november 28. (Gerichtshof entscheidet über Kleidung am Arbeitsplatz: Abwägung zwischen Neutralität und individueller Religionsfreiheit, EU Law Live, 28. November 2023)

<https://eulawlive.com/court-of-justice-rules-on-workplace-attire-balancing-neutrality-and-individual-religious-freedom/>. Abgerufen am 17.12.2023.

23 Ein Arbeitsablauf, der in Back-Offices stattfindet. Im Rahmen dieser Tätigkeit hat der Arbeitnehmer in der Regel keinen Kontakt mit Kunden, sondern nimmt unterstützende Funktionen wie Verwaltung, Personalwesen, Management oder IT wahr – Quelle: <https://www.hrportal.hu/jelentes/back-office.html>

24 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22, OP gegen Commune d’Ans, Randnummer 12.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=458783> Abgerufen am 14.12.2023.

25 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22 OP/Commune d’Ans, Randnummern 13-14. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=458783> Abgerufen am 14.12.2023.

26 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22, OP/Commune d’Ans, Randnummer 15.

<https://curia.europa.eu/juris/document/>

[document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=458783](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=458783). Abgerufen am 14.12.2023.

27 Antrag des Generalanwalts Anthony M. Collins, Rechtssache C-148/22, OP/Commune d’Ans, Randnummer 22, 4. Mai 2023.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=273313&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&id=3314201>. Abgerufen am 14.12.2023.

28 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22, OP/Commune d’Ans, Randnummer 16.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=458783>. Abgerufen am 14.12.2023.

29 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22 OP gegen Commune d’Ans, Randnummer 17.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=458783>. Abgerufen am 14.12.2023.

30 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22, OP/Commune d’Ans, Randnummer 17. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=458783>. Abgerufen am 14.12.2023.

31 Datum des ersten individuellen, vorläufigen Beschlusses.

32 Datum der Änderung der Arbeitsordnung der Gemeindeverwaltung.

33 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22, OP/Commune d’Ans, Randnr. 18, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=458783> Abgerufen am 14.12.2023

34 Schlussanträge des Generalanwalts Anthony M. Collins, Rechtssache C-148/22, OP/Commune d’Ans, Randnummer 25, 4. Mai 2023.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=273313&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&id=3314201>. Abgerufen am 14.12.2023.

35 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22, OP/Commune d’Ans, Randnummer 18.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=458783>

oclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&id=458783. Abgerufen am 14.12.2023.

36 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22, OP gegen Commune d’Ans, Randnummern 19-20.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&oclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&id=458783>. Abgerufen am 14.12.2023.

37 Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben a) und b).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32000L0078>. Abgerufen am 01.10.2023.

38 Antrag zum Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal du travail de Liège (Belgien), eingereicht am 2. März 2022 – OP gegen Commune d’Ans (Rechtssache C-148/22).

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=vall%25C3%25A1si&docid=259764&pageIndex=0&oclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=765839#ctx1>. Abgerufen am 14.12.2023.

39 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22, OP gegen Commune d’Ans, Randnummer 36.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&oclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&id=458783>. Abgerufen am 14.12.2023.

40 Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Artikel 3 Absatz 1.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32000L0078>. Abgerufen am 01.10.2023.

41 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, IX/WABE und MH Müllet Handels GmbH und MJ, verbundene Rechtssachen C-804/18 und C-341/19.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244180&pageIndex=0&oclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=2174235>. Abgerufen am 12.10.2023.

42 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-157/15, Samira Achbita gegen G4S Secure Solutions NV.

<https://curia.europa.eu/juris/document/>

<document.jsf?text=&docid=188852&pageIndex=0&oclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=5565251>. Abgerufen am 12.10.2023.

43 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-157/15, Samira Achbita gegen G4S Secure Solutions NV, Randnummern 29-32.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188852&pageIndex=0&oclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=5565251>. Abgerufen am 12.10.2023.

Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, IX gegen WABE und MH Müllet Handels GmbH und MJ, verbundene Rechtssachen C-804/18 und C-341/19, Randnummer 52.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244180&pageIndex=0&oclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=2174235>. Abgerufen am 12.10.2023.

44 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Verbundene Rechtssachen C-804/18 und C-341/19, IX/WABE und MH Müllet Handels GmbH und MJ, Randnummern 52-55. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244180&pageIndex=0&oclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2174235>. Abgerufen am 12.10.2023

45 Schlussanträge des Generalanwalts Anthony M. Collins, Rechtssache C-148/22, OP gegen Commune d’Ans, Randnummer 51. 4. Mai 2023.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=273313&pageIndex=0&oclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&id=3314201>. Abgerufen am 14.12.2023.

46 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22, OP gegen Commune d’Ans, Punkte 27-30.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&oclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&id=458783> Abgerufen am 14.12.2023.

47 Verfassung des Königreichs Belgien, Art. 10-11. [https://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](https://www.senate.be/doc/const_fr.html). Abgerufen am 19.12.2023.

48 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22, OP/Commune d’Ans, Randnummer 38.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&oclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&id=458783>. Abgerufen am 14.12.2023.

49 Antrag des Generalanwalts Anthony M. Collins, Rechtssache C-148/22, OP gegen Commune

d’Ans, Randnummer 94, 4. Mai 2023. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=273313&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3314201>. Abgerufen am 14.12.2023.

50 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22, OP gegen Commune d’Ans, Randnummer 41.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=458783>. Abgerufen am 14.12.2023.

51 Antrag des Generalanwalts Anthony M. Collins, Rechtssache C-148/22, OP/Commune d’Ans, Randnr. 31, 4. Mai 2023.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=273313&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3314201>. Abgerufen am 14.12.2023.

52 Antrag des Generalanwalts Anthony M. Collins, Rechtssache C-148/22, OP gegen Commune d’Ans, Nummern 35 und 39, 4. Mai 2023.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=273313&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3314201>. Abgerufen am 14.12.2023

53 Antrag des Generalanwalts Anthony M. Collins, Rechtssache C-148/22, OP gegen Commune d’Ans, Randnummern 36-38, 4. Mai 2023. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=273313&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3314201>. Abgerufen am 14.12.2023.

54 Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rechtssache C-148/22, OP gegen Commune d’Ans, Randnummern 43-50.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280183&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=458783>. Abgerufen am 14.12.2023.

55 Gyula Ónody M.: Betilthatják a keresztet,

iszlám fejkendő, kipát az európai munkáltatók, AC News, 29.11.2023.

[https://acnews.hu/betilthatjak-a-keresztet-iszlam-fejkendot-kipat-munkaltatok/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=betilthatjak-a-keresztet-iszlam-fejkendot-kipat-munkaltatok](https://acnews.hu/betilthatjak-a-keresztet-iszlam-fejkendot-kipat-munkaltatok/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=betilthatjak-a-keresztet-iszlam-fejkendot-kipat-munkaltatok). Abgerufen am 17.12.2023.

56 Rechtssache C-148/22 OP gegen Commune d’Ans, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer), 28. November 2023. Zusammenfassung.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=vall%25C3%25A1si&docid=280184&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=383346#ctx1> Abgerufen am 14.12.2023

57 Matthias Fuchs: EU-Urteil entschieden: Arbeitgeber dürfen Kopftücher ausnahmslos verbieten. 28.11.2023. Kronen Zeitung.

<https://www.krone.at/3179631>. Abgerufen am 16.12.2023.

58 Flori Anna: Lehet tiltani a vallási szimbólumok munkahelyi viselését, de akkor az mindenkire vonatkozik. Euronews, 29.11.2023.

<https://hu.euronews.com/2023/11/29/vallas-szimbolum-europai-unio-kozalkalmazott-iszlamszido-keresztény>, Abgerufen am 16.12.2023.

59 Prof. Dr. iur. Johan Callewaert: Luxembourg not the end of the story on freedom of religion in the workplace? Judgment of the CJEU in the case of Commune d’Ans, 22.12.2023.

<https://johan-callewaert.eu/luxembourg-not-the-end-of-the-story-on-freedom-of-religion-in-the-workplace-judgment-of-the-cjeu-in-the-case-of-commune-dans/>. Abgerufen am 27.12.2023.

60 Unió bíróság: közigazgatási szervek megtilthatják a vallási jelképek munkahelyi viselését, Magyar Hírlap, 28. November 2023.

<https://www.magyarhirlap.hu/kulfold/20231128-unios-birosag-kozigazgatasi-szervek-megtilthatjak-a-vallasi-jelkepek-munkahelyi-viseleset>. Abgerufen am 17.12.2023.