

JURA

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja



Tartalomból

STUDIUM

ÁRVAI GERGŐ:

*A földhasználó jó gazda gondossága a változó agrár-
környezeti feltételrendszerben* 5

FEKETE, KRISTÓF BENEDEK:

*A Comparative Study of Court Administration in Europe,
with Special Regard to Germany, Finland and Hungary* 23

PETRÉTEI JÓZSEF:

*Az állami szerv, a tisztség és a tisztség viselője –
alkotmányjogi szempontból* 53

SZILOVICS CSABA:

Az adózás eredetéről 70

COLLOQUIUM

BÉKÉSI GÁBOR:

*A munkavállaló védőoltásra kötelezésének alapjogi
vonatkozásai a hazai joggyakorlat tükrében* 98

FENYVESI, CSABA – FÁBIÁN, VANESSZA:

*Investigation into the Brutal Murder of a Young Child
in 1989* 110

CSIZMADIÁNNÉ DÓCZI ZSUZSANNA – PROJICS NÁRCISZ:

*Az apaság vélelmének megdöntése iránti nemperes eljárás
mint a gyermek származás iránti joga érvényesülésének
biztosítója* 118

MAŁECKI, MARIAN – FALUS, ORSOLYA:

*On the Updated EU Honey Directive 2024/1438 – From
the Spectacle of a Polish and a Hungarian Legal Historian* 136

JURA

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos lapja

2025. 1. szám

HU-ISSN 1218-0793

Felelős kiadó: Dr. Fábián Adrián dékán

A Szerkesztőbizottság

Elnöke: Dr. Korinek László

Tagjai: Dr. Fábián 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 találhatók. 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 földhasználó jó gazda gondossága a változó agrár-környezeti feltételrendszerben5

FEKETE, KRISTÓF BENEDEK:

A Comparative Study of Court Administration in Europe, with Special Regard to Germany, Finland and Hungary.....23

PETRÉTEI JÓZSEF:

Az állami szerv, a tisztség és a tisztség viselője – alkotmányjogi szempontból53

SZILOVICS CSABA:

Az adózás eredetéről70

COLLOQUIUM

BÉKÉSI GÁBOR:

A munkavállaló védőoltásra kötelezésének alapjogi vonatkozásai a hazai joggyakorlat tükrében98

FENYVESI, CSABA – FÁBIÁN, VANESSZA:

Investigation into the Brutal Murder of a Young Child in 1989.....110

CSIZMADIÁNÉ DÓCZI ZSUZSANNA – PROJICS NÁRCISZ:

Az apaság vélelmének megdöntése iránti nemperes eljárás mint a gyermek származás iránti joga érvényesülésének biztosítója118

MAŁECKI, MARIAN – FALUS, ORSOLYA:

On the Updated EU Honey Directive 2024/1438 – From the Spectacle of a Polish and a Hungarian Legal Historian136

CONTENTS

STUDIUM

GERGŐ ÁRVAI:

*The Diligence of a Land-Using Good Farmer in a Changing Agri-
Environmental Context*.....5

KRISTÓF BENEDEK FEKETE:

*A Comparative Study of Court Administration in Europe, with Special
Regard to Germany, Finland and Hungary*.....23

JÓZSEF PETRÉTEI:

The State Organ, Office and Office Holder – From a Constitutional Perspective..53

CSABA SZILOVICS:

On the Origin of Taxation.....70

COLLOQUIUM

GÁBOR BÉKÉSI:

*The Fundamental Rights Aspects of Mandating Employee Vaccinations
in the Context of Hungarian Legal Practice*.....98

CSABA FENYVESI – VANESSZA FÁBIÁN:

Investigation into the Brutal Murder of a Young Child in 1989.....110

ZSUZSANNA CSIZMADIÁNÉ DÓCZI – NÁRCISZ PROJICS:

*The Non-Litigation Procedure to Rebuttal the Presumption of Paternity
as a Guarantee of the Child's Right to Origin*.....118

MARIAN MAŁECKI – ORSOLYA FALUS:

*On the Updated EU Honey Directive 2024/1438 – From the Spectacle of a
Polish and a Hungarian Legal Historian*136

STUDIUM

dr. Árvai Gergő

tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar Üzleti Jogi

Intézet

A földhasználó jó gazda gondossága a változó agrár-környezeti feltételrendszerben

I. Bevezető gondolatok

A „jó gazda gondossága” mint absztrakt felelősségtani alakzat római jogi alapokra tekint vissza, a terminus a köznap szóhasználatában egyfajta különös magatartási zsinórmértékként értelmezhető, amely szükségképpen etikai-erkölcsi jelentéstartalommal bír. Horváth Gergely tárgykörhöz kapcsolódó részletes és átfogó tanulmánya rámutat a fogalom eredetének bibliai vonatkozására is,¹ Lenkovics Barnabás szerint a jó gazda egyszerre jelent magatartási mértéket és embertípust is.² A jó gazda gondossága mint magánjogi felelősségtani terminus technicus közvetlen normatív tartalommal nehezen ruházható fel, hiszen annak konkrét definícióját a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiak-

ban: Ptk.) expressis verbis nem rögzíti. Tekintettel jelen tanulmány központi kérdésére, azaz a jó gazda gondosságának a mező- és erdőgazdasági földek használati kontextusban történő vizsgálatára, a földjogi tárgyú jogszabályainkat áttekintve – úgymint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény), azzal összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.), illetve a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Tftv.) – sem rendelhető egzakt, normatív tartalom a fogalomhoz. Történik mindez annak ellenére, hogy a szerződéskötési gyakorlatban a földhasználati kötelek minduntalan visszatérő klauzulája, miszerint a földhasználó kötelezettsége a szerződés tárgyát képező földet a *jó gazda gondosságával* művelni, rendeltetésszerűen használni, termőképességét hosszútávon megőrizni és művelésre alkalmas állapotban visszaadni azt a jogviszony lejártával. Adódik a teoretikus kérdés: mit is jelent mindez a változó agrár-környezeti feltételrendszerben, továbbá köthető-e mélyebb normatív tartalom ezen különös felelősségi formához?

Tekintettel az agrárjog, valamint a földforgalmi szabályozás dogmatikai attribútumaira, azaz a magánjogi és közjogi jellegű előírások kettősségére, valamint diszpozitív és kógens normák jogalkalmazási feszültségpontjaira,³ a kérdésre kizárólagos válasz nehezen adható. Ha a tárgyi ingatlanon a földhasználat a földvédelmi és a talajvédelmi előírásoknak megfelelően is törté-

nik, az önmagában még nem feltétlenül elegendő az egyes agrártámogatási jogcímek követelményeinek való megfeleléshez, továbbá nem egyenértékű a használatba adó jogalannyal fennálló földhasználati kötelelem szerződészerű teljesítésével sem. Ahogyan azt a jogalkalmazói megállapítás is megerősíti: „A polgári és a közigazgatási jog eltérő szabályrendszere alapján a jognak való megfelelés nem azonos, így jogellenességet is eltérő magatartások, mulasztások eredményezhetnek. ...”⁴

1. A vizsgálat főbb célkitűzései

A földet használó jó gazda gondosságának értelmezése a klímaváltozás okán drasztikus mértékben átalakuló éghajlati-környezeti feltételek miatt válik még komplikáltabb kérdéssé, hiszen a mező- és erdőgazdasági földek termőképességének hosszútávú megőrzése éghajlati, környezeti, agrotechnikai stb. tényezők – szinte utópikus – concausájának különös függvénye. Az elmúlt évek aszálykatasztrófái, a Kárpát-medencét veszélyeztető elsivatagosodás, a talajminőség romlása, a vízgazdálkodási és öntözési kérdések, az új technológiák alkalmazása körében felvillanó anomáliák stb. tükrében a fenntartható földhasználat lehetséges jövőbeni irányairól, az egyes új gazdálkodási/művelési módokról eltérően vélekedik a szakmai grémium. Ugyan az Alaptörvény elvi éllel deklarálja, miszerint a természeti erőforrások védelme, fenntartása, továbbá a jövő nemzedékek számára való megőrzése nem csupán az állam, hanem mindenki kötelessége,⁵ annak tényleges mikéntje a folyamatosan változó éghajlati, kör-

nyezeti és technológiai körülmények miatt egyelőre tisztázatlan. Jelen tanulmánynak jogtudományi jellegéből fakadóan nem célja azon kérdésre választ találni, hogy a gyorsuló ütemben változó agrár-környezeti feltételrendszerben mely innovatív technológiák lehetnek alkalmasak versenyképes megoldást kínálni a hivatkozott problémákra. Álláspontom szerint a jogalkotó felelőssége, hogy az alaptörvényi kritériumoknak való általános megfelelésen túl – kiváltképp a természeti erőforrások hosszútávú megőrzésére⁶ – egy olyan hosszú távon fenntartható földhasználati normatív keretrendszer kerüljön kialakításra, amely a mindenkori földtulajdonosok és földhasználók számos közjogi elemmel átítatott magánjogi viszony- és gazdasági érdekrendszerét képes megőrizni. Mindebből fakadóan a kutatás kisebb mértékű interdiszciplináris jelleget ölt, Fodor László gondolatait idézve: „Agrárjoggal foglalkozni köztudottan nem lehet közgazdasági, politikai és szociológiai összefüggések, valamint statisztikai adatok nélkül, vagyis interdiszciplináris megközelítésre van szükség, de a jogtudományi módszerek közül is számos kínálkozik.”⁷

Jelen publikáció azon jogelméleti kérdések elemzésére fókuszál, miszerint hogyan értelmezhető a jó gazda gondossága a változó agrár-környezeti feltételrendszerben, továbbá a földforgalomban érintett magánjogi jogalanyok relációjában – jellemzően földhasználati szerződések esetén – nyerhet-e konkrét normatív tartalmat, illetve képezheti-e egy esetleges, szerződésszegésen alapuló igényérvényesítés jogalapját a vizsgált felelősségi

klauzula vélt vagy valós megsértése. Tekintettel Horváth Gergely már hivatkozott, átfogó tanulmányára,⁸ a „jó gazda gondosságának” értelmezése kizárólag a magyar agrár-környezetjogi szabályozás egyetlen szűk, ám meghatározó és megkerülhetetlen szegmensére, a földhasználati viszonyrendszerre és azzal szoros összefüggésben jelentkező föld- és talajvédelmi aspektusokra korlátozódik.

II. A jó gazda gondosságának fogalmi keretrendszere

1. A jó gazda gondossága mint a polgári jog különös felelősségtani alakzata

A jó gazda gondosságának fogalmi keretrendszere római jogi előzményhátérrel bír. A felelősségtani alapfogalmak fejlődése során a klasszikus korban a gondatlanság (*culpa*) több különböző irányzat szerint tagozódott.⁹ A jó családapa, azaz a jó gazda „*bonus et diligens pater familias*” gondosságának elhanyagolása az enyhe gondatlanságot (*culpa levis*) jelentette, amely az átlagember gondosságának elhanyagolásához képest (súlyos gondatlanság – *culpa lata*) fokozottabb felelősségi forma volt „mert hisz a felelősség fokozottabb, ha valaki enyhe gondatlansága következtében is felel. Úgy is fogalmazhatunk: elhanyagolása annak a nagyobb fokú gondosságnak, amit egy körültekintő ember (egy társadalmi mintakép), a *bonus et diligens pater familias* szokott az ügyeire fordítani.”¹⁰ Mivel a jó családapa azon önjogú római polgár volt, aki nem állt más személy családfői hatalma (*po-*

testas) alatt, és a saját családtagjai felett maga gyakorolta azt, eljárásával másokért is felelt,¹¹ a fokozottabb felelősség a személyi viszonyokban is értelmezhető.

A hatályos polgári jogi szabályozásunk ugyan nem rögzíti expressis verbis a jó gazda gondosságának törvényi fogalmát, mindazonáltal a római jogi szemlélet tisztán lekövethető a Ptk. rendelkezései között. A Ptk. közös alapelvei a jogrend általános védelmét hivatottak szolgálni,¹² amelyek sorában rögzített elvárható magatartás klauzulájából célszerű értelmezni a vizsgált fogalmat. A Ptk. szerint a magánjogi jogviszonyokban a jogalanyoknak úgy kell eljárnia, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható,¹³ amely a jogalkotó részéről egy tipizált és objektívizált elvárási szintet fogalmaz meg. „A fordulat első része (»az adott helyzetben«) azt juttatja kifejezésre, hogy nem a logikai »általános« szintjén támasztott, de nem is a konkrét egyedre mért elvárásról van szó (...). A tipizált követelményszint az élethelyzetek (...) felsorolhatatlan eltéréseihez igazodó rugalmas értékelést tesz lehetővé a bíróság számára. A fordulat második része (»általában elvárható«) pedig az elvárás objektívizált voltát fejezi ki.”¹⁴ Amennyiben az elvárható magatartás klauzulája és a jó gazda gondossága között kívánunk distinkciót vonni – visszautalva a római jogi premisszára – úgy a jó gazda gondossága fokozottabb felelősségi szintet, valamint szakmai, képzettségi és gondossági többletkövetelményeket sugall az általános felelősségtani alakzat fokmércéjéhez képest. Mindezt maga a Ptk. szövege is megerősíti azon kitételrel, miszerint az általában elvárható magatartás klauzulájának alkalmazásá-

ra csak akkor kerülhet sor, „ha e törvény eltérő követelményt nem támaszt”.¹⁵

A jó gazda gondossága mint különös felelősségtani kategória számos magánjogi jogviszonyban megjelenik, azonban annak tartalma esetről esetre relativizálódik, hiszen mindig az adott ágazati szabályozás tölti meg konkrét tartalommal. Távoli analógiával szemléltetve, az egészségügyi ellátásra vonatkozó jogviszonyok esetén a jogalkalmazói megállapítás szerint: „Az orvos Ptk. 1:4. § (1) bekezdése szerinti általában elvárható magatartására az Eütv.-ben foglalt gondossági mérce irányadó.”¹⁶ Mindez persze kiegészül a szakmai és etikai szabályokkal, a kapcsolódó irányelvekkel, továbbá általános elvárásként az egészségügyi dolgozó legjobb tudása, lelkiismerete, illetve a rendelkezésére álló tárgyi és személyi feltételek által megszabott keretek is¹⁷ befolyásolják egy konkrét ügy megítélését. Sommásan megállapítható, hogy az általában elvárható magatartástól magasabb felelősségi alakzatot konkrét szakmai-jogi tartalommal megtölteni mindig csak az adott eset valamennyi körülményét összességében értékelve, az ágazati specifikumok figyelembevételével lehet.¹⁸

2. A fogalom agrárjogi dimenziói

Ugyan a földforgalmi szabályozás, így a földhasználati kérdések tekintetében is a Ptk. csupán háttérjogszabályként funkcionál a Földforgalmi törvény, valamint a Fétv. rendelkezéseire képest – azok viszonyrendszerében a lex specialis derogat legi generali elv érvényesül – a Ptk. által deklarált „eltérő követelmény” már a Ptk. haszonbér-

leti szerződésre vonatkozó általános előírásai körében is megmutatkozik. A Ptk. haszonbérleti jogviszonyra vonatkozó szabályai szerint a haszonbérbeadó jogosult a rendes gazdálkodás követelményeinek kikényszerítésére a haszonbérelővel szemben,¹⁹ hiszen a haszonbérelő a dolog hasznait kizárólag a rendes gazdálkodás szabályainak megfelelően szedheti, továbbá termőföld esetén köteles a földet rendeltetésének megfelelően megművelni, és gondoskodni föld termőképességének fennmaradásáról, ezek elmulasztása esetén pedig a haszonbérbeadó jogosult felmondással élni.²⁰ Elvi jelentőségű rendelkezés, miszerint a haszonbérlet tárgyát képező földet olyan állapotban kell visszaadni a jogviszony megszűntével, hogy azon a termelést folytatni lehessen.²¹ Mindez a haszonbérbeadó alapvető vagyoni jogi érdeke, mivel a mező- és erdőgazdasági földek jövőbeni forgalmi értékét alapjaiban határozza meg, hogy a megfelelő szakmai gondossággal vagy annak hiányában történő művelés következtében a termőképesség fennmarad, romlik vagy szélső értéken akár teljesen megszűnik.²² A haszonbérlet, valamint a földhasználati szerződések további részletszabályait a hivatkozott földjogi tárgyú törvények – kiváltképp a Földforgalmi törvény és a Fétv. – rögzítik, amelyre jelen tanulmány soron következő pontja fókuszál, mindazonáltal premisszaként kezelendő, hogy a Ptk. által megkövetelt gazdálkodási-művelési kritériumok az általában elvárható magatartás tanúsítása mentén aligha teljesíthetők, hiszen ahhoz szakmai, képzettségi, illetőleg képesítési többlet-követelmények megléte is indokolt.

Amennyiben a jó gazda gondosságának fogalmi fejtegetését az agrárjogi életviszonyok relációjában szeretnénk folytatni, úgy az agrárjog dogmatikai sajátosságaiból fakadóan a magánjogi értelmezési dimenziók mellett közjogi vonatkozások is megjelennek, hiszen a természeti erőforrások, környezeti elemek védelme mellett ökológiai, vagy éppen élelmiszerbiztonsági aggályok és megfontolások is²³ az agrárjog égisze alá tartoznak, annak kiemelt felelősségi kérdéseit képezik. E ponton a vizsgálat szerteágazó kutatási irányokat vetít elénk, amelyek egyrészt egymástól élesen eltérő értelmezési és dogmatikai dimenziókkal bírnak, azonban mégis egymással szoros kölcsönhatásban állnak. Magasabb absztrakciós szinten vizsgálva az agrárjogi kérdések sorát eltávolodunk a magánjog terrénumától és mindinkább környezetjogi jellegű, a fenntarthatósággal és a biodiverzitás védelmével kapcsolatos kritériumok kerülnek előtérbe. A tanulmány központi kérdéséhez visszatérve, a magyar földhasználati szabályozással összefüggésben felmerülő magánjogi és közjogi aspektusok kerülnek elemzésre a soron következőkben.

III. A jó gazda gondosságának magánjogi és közjogi aspektusai földhasználat esetén

A jó gazda gondosságának fogalmi keretrendszerét követően a vizsgálat a felelősségi, illetőleg magatartási alakzat mező- és erdőgazdasági földek

használatával összefüggésben felmerülő kérdések górcső alá vételére szorítkozik. Igazodva az mezőgazdasági életviszonyok sajátosságaihoz, az agrárjog dogmatikai kettőséhez, azaz a magánjogi és közjogi vonatkozások gyakran feloldhatatlannak tűnő diszkrépanciájához, a vizsgált fogalom különös értelmezési dimenziókat nyerhet. Sebess Dénes gondolatai nyomán: „Az absztraháló jogtudomány világánál tehát alig lehet nehezebben kérdéseket megoldani, mint a föld tulajdonával, forgalmával, gazdasági hasznosításával, végül öröklésével egybekapcsolt jogi szerkezeteket. A közgazdasági hatások és eredmények, a szociológia igazságai, a társadalom hatalmi megoszlása, a napi politika érdekei mind belenyúlnak a reformtörekvések irányításába.”²⁴ Mindebből következik, hogy a mező-, illetve erdőgazdasági földet használó jó gazda gondossága mint elvont, különös felelősségtani kategória nem vizsgálható légtüres térben, az mindig szoros kölcsönhatásban áll a mindenkori társadalmi, gazdasági, technológiai, éghajlati, környezeti stb. feltételekkel, de külön kiemelhető a közelmúlt jogtudományi munkái közül a földhasználat szociális aspektusa is.²⁵

1. A földhasznosítási kötelezettségről

Napjainkban talán megkérdőjelezhetetlen jogtudományi alapvetés, miszerint a földet használó természetes vagy jogi személy számára a termőföld használata, hasznosítása, hasznainak szélese nem csupán jogosultság, hanem egyben törvényi kötelesség is.²⁶ A jó gazda gondosságának alapvető követelményét a földhasznosítási kötelezett-

ség ellátása²⁷ tölti meg normatív tartalommal, amelynek lényege, miszerint „a földhasználó közvetlenül jogilag felel és gazdaságilag is helytáll a használatába került földön minden használati kötelezettségért, ő rendelkezik a termelés és földművelés szervezése, irányítása felett, őt illeti meg a termelés eredménye, a termék betakarítással az ő tulajdonába kerül.”²⁸ A földhasznosítási kötelezettség különös attribútuma, hogy egyidejűleg követeli meg a közérdekű föld- és talajvédelmi előírások kötelező betartását és teremti egyfajta magánjogi kötöttséget is. A Tfv. vonatkozó fő szabálya szerint: „A földhasználó (...) köteles a termőföldet művelési ágának megfelelő termeléssel hasznosítani, vagy termelés folytatása nélkül a talajvédelmi előírások betartása mellett a gyomnövények megtelepedését és terjedését megakadályozni (hasznosítási kötelezettség).”²⁹ A kötelezettség erőteljes közjogi jellegét és komplexitását nem csupán a föld mennyiségi és minőségi védelmére vonatkozó szabályok megsértése esetén alkalmazandó szankciók fénylik, hanem a föld tulajdonjogának, valamint a földhasználat megszerzésével fennálló közvetlen korrelációja is. Mind a föld tulajdonjogának megszerzése,³⁰ mind a földhasználat jogának megszerzése³¹ esetén megkerülhetetlen alaki feltétel a tulajdonjogot, illetve földhasználati jogot szerző fél azon kötelezettségvállalása, miszerint eleget tesz a Tfv.-ben foglalt földhasznosítási kötelezettségnek, továbbá tulajdonszerzés esetén annak időpontjától számított 5 évig a földet más célra nem hasznosítja,³² a földhasználat jogának megszerzése esetén pedig a föld használatát másnak nem engedi át, azt maga használja.³³ Ezen

kötelezettségvállalások hiánya a tulajdonszerzés és a használat megszerzése esetén is abszolút akadályt jelent.³⁴

2. A földhasznosítási kötelezettség magánjogi aspektusa

A Tfv.-ben rögzített földhasznosítási kötelezettségből fakadó magánjogi kötöttség részben a Ptk. már hivatkozott, haszonbérleti szerződésre vonatkozó rendelkezéseiben, részben pedig a Fétv. rendelkezéseiben gyökerezik. A Ptk. szabályai értelmében a rendes gazdálkodás szabályainak megsértése, a föld rendeltetésével ellentétes használat, vagy éppen a föld termőképeségének veszélyeztetése a haszonbérelő részéről különös felmondási okot alapozhat meg.³⁵ A rendkívüli felmondás joga ugyan mindkét felet megilleti – eltérő körülmények mentén –, de a földhasznosítási kötelezettség ellátásához fűződő jogalkotói megfontolások a haszonbérbeadó érdekkörében manifesztálódnak.³⁶ A Fétv. előírásai a Ptk. szabályait tovább cizellálják és a haszonbérbeadó azonnali hatályú felmondási jogát rögzítik azon esetre,³⁷ ha a haszonbérelő írásbeli felhívás ellenére sem tesz eleget a hasznosítási kötelezettségének vagy olyan rablógazdálkodást folytat, amely veszélyezteti a föld termőképességét, továbbá, ha a haszonbérbeadó hozzájárulása nélkül vagy attól eltérő módon a föld használatát másnak átengedi, illetve más célra hasznosítja, a föld művelési ágát megváltoztatja vagy a földet a Tfv.-ben meghatározottaktól eltérő, más célra hasznosította, valamint természetvédelmi jogszabályok vagy a természet-

védelmi hatóság jogszabály alapján hozott előírásaitól eltérő, illetőleg a természeti terület állagát vagy állapotát kedvezőtlenül befolyásoló tevékenységet folytat, valamint, ha a természeti értékek fennmaradását bármely módon veszélyezteti.³⁸

3. A földhasználat megkerülhetetlen törvényi előfeltétele

Visszaulva jelen tanulmány „A jó gazda gondosságának magánjogi keretrendszere” című pontjában kifejtett gondolatra, a jó gazda gondossága az általában elvárható magatartás mércejéhez képest magasabb gondossági szintet követel meg. Személyes álláspontom szerint a mező- és erdőgazdasági földek használata esetén a jó gazda gondosságával történő művelés nem csupán a tevékenység folytatása során fennálló általános követelmény, hanem annak megkezdéséhez szükséges, mellőzhetetlen törvényi előfeltétel is. A földforgalmi szabályozásunk földhasználatához tapadó személyi jellegű korlátozásai közvetetten írják elő a jó gazda gondossága szerinti – legalább elméleti szinten fennálló – szakmai, képzettségi- képesítési, illetve gyakorlati többletfeltételek meglétét. Fő szabály szerint mező- és erdőgazdasági föld használatának a jogát földműves természetes személy és mezőgazdasági termelőszervezet szerezheti meg.³⁹ (A teljesség igénye nélkül a földművesnek nem minősülő belföldi természetes személy és tagállami állampolgár 1 hektár szerinti birtokmaximuma,⁴⁰ valamint az egyéb törvényi kivételek nem képezi a vizsgálat tárgyát.) Természetes sze-

mélyek esetén a földművesi minőség megszerzésének feltétele a mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú szakképzetség vagy szakképesítés megléte, ennek hiányában pedig igazoltan legalább 3 éve a törvényben meghatározottak szerinti személyes tevékenység végzése.⁴¹ Jogi személyek esetén a mezőgazdasági termelőszervezeti minőség megszerzése nyilvántartásba vétellel történik, amelynek feltételei között az alap-, illetve kiegészítőtevékenység és az éves nettó árbevétel megoszlása mellett a „személyes szakmai elem” is megjelenik, amely személlyel szemben elvárás a szakirányú szakképzetség vagy szakképesítés, illetve a mezőgazdasági igazgatási szerv által igazolt legalább 3 éves üzemi gyakorlat.⁴² (Az egyes képzettségi feltételek teljesítésének szakmai mélysége és követelményrendszere – úgymint aranykalászos gazda tanfolyam elvégzése – erőteljesen megkérdőjelezhető.) A közjogi jellegű törvényi feltételek nem csupán a földművesi, valamint mezőgazdasági termelőszervezeti minőség megszerzése során, de a konkrét tárgyi ingatlanra vonatkozó földhasználati jog megszerzéséhez fűződően is fennállnak. A földművesi vagy mezőgazdasági termelőszervezeti minőség megléte csupán előfeltétel, hiszen a földhasználati jog megszerzése során a hatósági jóváhagyás célja a szigorú személyi azonosítás mellett a törvényi korlátozások és tilalmak betartásának ellenőrzése.⁴³ A földhasználat térmérték tekintetében nem lehet korlátlan, amelyet a birtokmaximum, valamint kedvezményes birtokmaximum jogintézményei deklarálnak.⁴⁴ Időtartam tekintetében

szintén azonosíthatók bizonyos törvényi kötöttségek – a saját tulajdonjogon alapuló használat esete ugyan némileg kivétel –, fő szabály szerint mind a haszonbérleti szerződés maximum időtartama,⁴⁵ mind a haszonélvezeti jog alapításának maximum tartama 20 év.⁴⁶ E ponton szükséges kiemelni, hogy a haszonbérleti szerződések gazdasági jelentősége megkerülhetetlen,⁴⁷ hiszen a legtipikusabb földhasználati jogcím Magyarországon.⁴⁸ A földhasználati jog erőteljes törvényi korlátjának minősül továbbá annak célhoz kötöttsége (pl. előhaszonbérleti jog gyakorlása,⁴⁹ ha a haszonbérlet célja oltalom alatt álló földrajzi árujelzővel ellátott termék előállítás⁵⁰ vagy ökológiai gazdálkodás folytatása) is.⁵¹

4. A földhasznosítási kötelezettség közjogi dimenziói

A közigazgatási-hatósági jellegű előírások a földhasználati jog folyamatos gyakorlása során is fennállnak, amelyek szintén értelmezhetők olyan szakmai-gondossági többletkövetelményként, amelyek a jó gazda gondosságával történő eljárást kikényszerítő közvetett eszközöknek minősülhetnek. A komplex rendszer a földhasználók nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségét jelenti (pl. elektronikus gazdálkodási napló, permetezési napló vezetése), amely elválaszthatatlanul egybefonódik az egységes kérelem benyújtásával, valamint a különböző jogcímek szerinti agrártámogatások igénylésével, továbbá azok feltételeinek teljesítésével. Az agrártámogatások, valamint a földvédelem és a talajvédelem

tárgyköre között szoros összefüggés mutatható ki,⁵² hiszen az egyes támogatási jogcímek közvetlen irányt tudnak szabni a gazdálkodás jövőbeni eszközrendszerének és így a megválasztott földhasználati módozatoknak is.

A Közös Agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) által finanszírozott támogatási jogcímek feltételrendszere közvetetten – kvázi soft law jelleggel – tud hatást gyakorolni az önkéntes gazdálkodói kötelezettségvállalásokra. (Pl. a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó rendelkezések,⁵³ annak két fő csoportja:⁵⁴ helyes mezőgazdasági és környezeti állapot előírásai és jogszabályba foglalt gazdálkodási követelmények.) Az agrártámogatások szintén közvetett hatással lehetnek a jó gazda gondosságával történő gazdálkodás elősegítésére, hiszen bizonyos pályázatok esetén kötelező előfeltétel a magasabb szakmai képzettség megléte, vagy éppen a támogatási időszak fennállta alatt kötelező a meghatározott szakmai továbbképzésen való részvétel (pl. Agrár-környezetgazdálkodási kifizetések című pályázat⁵⁵). A KAP által előírt feltételek általában szigorúbb gazdálkodási követelményeket fogalmaznak meg a földvédelem és talajvédelem általános előírásain túl (úgy mint a művelési ágnak megfelelő termeléssel történő használat kérdései,⁵⁶ a talaj humuszos termőrétegének engedély nélkül történő elszállításának vagy eltávolításának általános tilalma,⁵⁷ stb.).

A magánjogi és közjogi aspektusok elemzésének zárásaként rögzíthető, hogy a jó gazda gondosságával történő földhasználat normatív keretrendszerét alapvetően közjogi jellegű előírások

alkotják, amelyek a Tfv.-ben rögzített földhasznosítási kötelezettség jogintézményéből eredeztethetők. A földhasználati szerződések körében, jellemzően haszonbérleti szerződés esetén, a jó gazda gondossága szerinti használatot a Ptk. és a Fétv. szabályai is igyekeznek elősegíteni a haszonbérbeadó különös felmondási jogának deklarálásával. A magánjogi probléma – amelynek értelemszerűen környezetjogi és fenntarthatósági vonatkozásai is vannak – a föld termőképességének hosszútávú megőrzése körében jelentkezik. Ha a földhasználó eleget is tesz földhasznosítási kötelezettségének, valamint nem folytat rablógazdálkodást a tárgyi ingatlanon, attól a hosszútávra helytelenül megválasztott mezőgazdasági gyakorlatokkal – figyelembevétel a folyamatosan változó környezeti felételeket – a talaj állapotát könnyedén tönkre teheti. Ugyan a Ptk. elvi jelentőségű rendelkezése, miszerint a földet olyan állapotban kell visszaadni, hogy az rendeltetésszerű művelésre alkalmas legyen, azonban a többször citált változó agrár-környezeti feltételrendszerben a szakemberek között sincs egységes álláspont a tekintetben, hogy öt, tíz, esetleg húsz év múlva mely gyakorlat lesz képes megőrizni és fenntartani talajaink állapotát. Maradhat-e a konvencionális mély művelés vagy helyette a talajművelés minimalizálása (szántás vagy forgatás nélküli művelés vagy sekély művelés) a követendő gyakorlat? Mennyiben indokolt a tarlóba történő direktvetés és mennyiben szükséges a takarónövények és évelő kultúrák vetése?⁷⁵⁸ A magyar agrárium jövőjét érintő, előbbiekhöz hasonló kérdések sora

hosszú, amelyek megválaszolása az érintett gyakorlati és tudományos szakmai grémium feladata. A jogtudomány asztalánál maradván a tanulmány soron következő fejezeteinek célja áttekinteni, hogy a földhasználati szerződések körében a termőföld termőképességének megőrzése, illetőleg a jó gazda gondosságával történő művelés általános kritériumai nyerhetnek-e mélyebb, normatív tartalmat és eredményezhetnek-e a felek között in concreto alkalmazható és kikényszeríthető szerződéses kikötést (pl. a mélyszántás lehetőségének kizárása a jogviszony fennállta alatt). A vizsgálat ugyan hipotetikusnak tűnhet, mindazonáltal a globális klímaváltozás miatt a magyar agrárium jelentős struktúraváltás előtt áll, amelynek lényeges jogalkalmazási (és akár jogalkotási) kérdése lehet a felvetett gondolat.

IV. A változó agrár-környezeti feltételrendszer indukálta feszültségpontok

Jelen tanulmány hipotetikus megközelítése szerint a termőföldek jó gazda gondosságával történő használatáról akkor lehet értekezni, ha a művelés nyomán a föld mennyiségi és minőségi védelme, kiváltképp a talaj megfelelő állapotának, valamint termőképességének megőrzése hosszú távon megvalósul. E tekintetben hazánk különleges helyzetben van, hiszen a Kárpát-medence talajtani szempontból változatos közeget alkot. Mivel a mező- és erdőgazdasági föld különös szabályozási tárgy, így a földhasználati kér-

dések esetén sem lehet elvonatkoztatni annak multifunkcionális karakterétől.⁵⁹ A földfelszín felső termékeny rétege, azaz a talaj nem kizárólag az élelmiszerelőállítás nélkülözhetetlen feltétele, hanem a biodiverzitás megőrzéséhez is elengedhetetlen, továbbá számtalan „egyéb” sajátos funkcióval is bír.⁶⁰ Az ökológiai élőhelyek biztosítása és a genetikai állományok megőrzése mellett a vízszabályozás, a szén-dioxid megkötés, valamint a klimatikus kilengések tompítása mellett épített környezetünk védelmében, történelmi és régészeti emlékeink megőrzésében is kulcsszerepe van.⁶¹ Mindezen attribútumok nyomán már az 1960-as évektől kezdődően megjelent a magyar termőföldvédelmi szabályozás,⁶² az Alaptörvény és a Tftv. mellett a jelenleg hatályos szabályozás további meghatározó jogforrása a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.). A szakirodalmi álláspontok, valamint a hivatkozott jogszabályok mellett a bírósági jogalkalmazási gyakorlatban megjelenik a sommás megállapítás, miszerint: „A termőföld megőrzése jelentős nemzetgazdasági érdek.”⁶³

1. A talajpusztulás égetője problémája

Az Európai Unió jogalkotásával szemben is visszatérő és egyre erősödő szakmai igény mutatkozik az átfogó talajvédelmi szabályozás kialakítására.⁶⁴ Az EU Soil Observatory⁶⁵ legfőbb feladata az Európai Unió talajmegfigyelő rendszerének működtetése, amely a talaj degradációs folyamatok

monitoring tevékenységével összefüggésben részletes adatbázist (European Soil Data Centre – ESDAC) üzemeltet. A KAP 2023-2027 közötti időszakra szóló célkitűzései között erősödő zöld elvárásokat találhatunk, az Európai Zöldmegállapodásban (Green Deal)⁶⁶ közvetlenül megjelenik a természeti erőforrások, így a termőföldek hosszútávon fenntartható használatának koncepciója is.⁶⁷

A szakmai aggodalom mindazonáltal megalapozott, hiszen a mező- és erdőgazdasági földek termőképességét veszélyeztető tényezők sorában a talajerózió mellett a túlzott művelés következtében beálló talajtömörödés, a talajélet pusztulása, a talaj savanyodása, a tápanyagbázis kimerülése, továbbá a növényvédőszeres és peszticidek túlzott használata korántsem taxatív jellegű felsorolás. Amennyiben a magyar agrárium elmúlt éveit vizsgáljuk, úgy szomorú megállapítás, hogy az emberi tevékenység következtében bekövetkező talajállapot romlás mellett a globális felmelegedés is érinti talajainkat. Az aszályos évek következtében az Alföld elsivatagosodása megkérdőjelezhető folyamat.

A felmerülő problémákra és a klímaváltozáshoz történő mielőbbi alkalmazkodás kérdésére különböző szakmai válaszok láttak napvilágot. A teljesség igénye nélkül említhető, hogy „a gépesített talajmunka a feltalaj mikroszerkezetének lerombolásához, a humuszképződés leszűkítéséhez, a talajszerkezet töredezettségéhez, talajtömörödéshez is vezetett”⁶⁸ – emiatt a talajművelés tekintetében a forgatás nélküli (no-till) vagy csökkentett forgatás szerinti (minimum tillage)

talajművelés mellett a szántás azonnali betiltásának gondolata is felbukkant Magyarországon.⁶⁹ A szakmai meglátás szerint a talaj nedvességtartalmának megőrzése mellett a talajélet fenntartása az elsődleges szempont,⁷⁰ amelyet a munkaműveletek menetszámának csökkentésével, a művelőnyomok kialakításával,⁷¹ valamint a takarónövények megfelelő alkalmazásával lehet elősegíteni. A talajtömörödés és taposási károk enyhítését szolgálhatja a mezőgazdasági célú drónok alkalmazása,⁷² azonban a kijuttatásra engedélyezett szerek szűkössége miatt egyelőre áttörésről nem lehet szólni. A csapadék- és vízhiány problémájára az öntözéses gazdálkodás, valamint a tájszemléletű vízgazdálkodás⁷³ kínálhat megoldást, azonban a víz általi talajerózió és talajtömörödés miatti aggályoktól sem lehet eltekinteni. A precíziós gazdálkodásra történő átállás előnyeként nevesíthető a helyspecifikus inputanyag-felhasználáson belül a növényvédőszeres és peszticidek célzott, valamint korlátozott kijuttatása.⁷⁴ Hosszú távon az agrárrobotok alkalmazása⁷⁵ a munkaerőpiaci előnyök mellett föld-, illetve talajvédelmi szempontból is fenntartható megoldás lehet, azonban a precíziós gazdálkodáshoz hasonlóan a beruházási költségek miatt az átállás lehetősége nem minden gazdálkodó számára rationális célkitűzés.

2. A fenntartható földhasználat lehetséges jövőbeni irányzatai

Az éghajlati változásokhoz való alkalmazkodásra számos technológia, eljárásrend kínálkozik, azonban azok hosz-

szútávú hatékonysága egyelőre nem teljes körűen bizonyítható. Amennyiben mindezt összevetjük a földhasználó termőföld termőképességének hosszútávú megőrzésére vonatkozó kötelezettségével, különös paradoxonba ütközünk. Mind az Alaptörvény, mind a Tftv., Kvtv., a földforgalmi szabályaink, de a Ptk. rendelkezései is közvetetten deklarálják a mező- és erdőgazdasági földek jó gazda gondosságával történő használat, földhasználati jogviszony fennállása esetén valamint a termőképesség hosszútávú fenntartásának, továbbá a jogviszony megszűnésének esetén a rendeltetésszerű használatra való alkalmas állapotban történő visszaadás kötelezettségeit, azonban annak tényleges vagy lehetséges módját, illetve eszközrendszerét nem határozzák meg. Mindezt nem is tehetik, hiszen amellet, hogy túlzottan kazuisztikus földhasználati szabályozás jönne létre, a legújabb szakmai eredmények tudományos bizonyítására csak évek múltán kerülhet sor, ráadásul a folyamatosan változó környezeti viszonyok miatt az egyes tudományos, illetve gyakorlati eredmények egyik napról a másikra dőlhetnek meg. Az anomáliára Tanka Endre vonatkozó munkájában is rámutat, miszerint: „A földminőség oltalmánál pedig hiába jelenik meg a talajtan nehány tudományos eredménye, mert a Tfv. – a tőkehasznosulás iránti egyoldalú elkötelezettsége miatt – a talajvédelmet nem tudja számon kérni a földhasználótól.”⁷⁶

Mindazonáltal elhamarkodott kijelentés volna azt állítani, hogy a változó feltételrendszerhez alkalmazkodó, talajkímélő földhasználati technológiák elterjedésében a jogalkotásnak ne len-

ne meghatározó szerepe. Álláspontom szerint az agrártámogatások feltételeként megjelölt követelmények, az önkéntes vállalások közvetlenül tudnak hatást gyakorolni a hosszútávú földhasználati gyakorlatokra. Ennek egyik példája lehet a növekvő tendenciát mutató talajtakaró növényekkel fedett területek és a talajkímélő művelések számaránya.⁷⁷ Nem tisztán jogi aspektus, azonban véleményem szerint a termőföldek termőképességének hosszútávú megőrzésében kiemelt szerepe lehet a családi gazdaságoknak. Mivel a jelenkori földforgalmi rezsim jogalkotói célkitűzése a családi köteléken belül szerveződő, közepes méretű agrárüzemek létrejöttének, földszerzésének,⁷⁸ továbbá a családi gazdaságok irányába történő szerkezeti átalakítás elősegítése,⁷⁹ így a generációkon átívelő közös gazdálkodás – némileg talán utópikus megközelítéssel – de a hosszútávú föld- és talajvédelmi szempontokat is figyelembe veheti. A római jogi alapvetések körében hivatkozott jó családapa, azaz a jó gazda gondossága értelmezésem szerint a családi gazdálkodás keretében e tárgykört is érinti. Kurucz Mihály közelmúltban megjelent tanulmányában a mezőgazdasági kultúra újratervezésének égető szükségére mutat rá, továbbá a földet használó jó gazda gondosságának jelenkori jelentéstartalmát is megjelöli: *„a gazdálkodó embernek a földi élettelen és élő világot, mint mezőgazdasági tevékenységének éltető és fenn tartó közegét, annak bonyolult összetettségét és sokszínűségét a saját fenn maradása érdekében, ápolnia és gondoznia, de mindenképp fenntartania kell.”*⁸⁰

V. A jó gazda gondossága mint a földhasználati szerződések közvetett tartalmi causája

1. Egy különös szerződéses kikötés

A tanulmány záró gondolataként a jó gazda gondosságával történő eljárás földhasználati szerződésekben való kikötése, valamint annak – a korábbi pontokban kifejtettek szerinti – magánjogi jogviszonyokban érvényesülő relatív jelentéstartalma kerül értelmezésre. A földhasználati szerződések alapvető tartalmi causája a jogügylet tárgyát képező mező-, illetve erdőgazdasági földhasználatának szerződés szerinti átengedése, amely jellemzően visszterhesen történik, legtipikusabb esetei a haszonbérleti szerződés, közös tulajdon esetén pedig a többlehasználati megállapodás.⁸¹ A földhasználati jog jogszerű gyakorlásának alapvető kritériuma a földhasznosítási kötelezettség törvényi feltételeinek betartásával egyidejűleg a föld termőképességének hosszútávú megőrzése. *„Ennek keretében pótolnia kell a talaj táperejét és tilos olyan termelést folytatni, amely a föld kiuzsorázásához vezet. A haszonbérlet felel a környezet- és természetvédelmi előírások megtartásáért is.”*⁸² A megváltozott agrár-környezeti feltételrendszerben a talaj megfelelő állapotának, valamint a termőképesség hosszútávú megőrzésének módja nem egyértelmű körülmény, amely álláspontom szerint közvetett tartalmi causaként értékelhető. Adódik a kérdés, hogy kiköthető-e egy földhasználati

szerződésben olyan rendelkezés, amely az általános föld- és talajvédelmi előírások betartásán túl megkövetel valamilyen további, különös gazdálkodási kritériumot, úgymint a forgatás nélküli művelés, takarónövények rendszeres alkalmazása, csökkentett növényvédőszer felhasználása stb.? A felvetés értelmezése részint a szerződés hatósági jóváhagyása, valamint a későbbi föld- és talajvédelmi előírások ellenőrzése körében nyerhet értelmezést, amely a közigazgatási jog terrénumához kötődik, másrészt azonban a használatba adó, valamint a földhasználó között fennálló magánjogi jogviszony tartalmának meghatározó eleme.

A földhasználati szerződés hatósági jóváhagyása során nem minősül a Földforgalmi törvény, illetve a Fétv. által előírt, kötelezően vizsgálandó tartalmi elemnek a földhasználat tényleges módjára vonatkozó kikötés, így kizárólag ezen szerződéses rendelkezés miatt a jogügylet jóváhagyásának megtagadásáról rendelkezni jogszerűtlen közigazgatási cselekmény lenne. Mivel a földhasználati szerződés fakultatív elemét képezi egy ilyen jellegű kikötés, így nem csupán a jóváhagyás során, de egy későbbi föld-, illetve talajvédelmi eljárás keretében sincs hatásköre az eljáró közigazgatási szervnek a rendelkezés betartására vonatkozó ellenőrzésre. A joggyakorlat megállapításával alátámasztva: „A hivatalból indított földvédelmi eljárás során a hatóságnak azt kell vizsgálnia, hogy az érintett termőföldet a művelési ágának megfelelő termeléssel hasznosítják-e. Az ettől eltérő használat ténye a termőföld más célú igénybevételenek megállapítását megalapozza. (...) A hatóságnak

az ügyben irányadó tényállást csak a döntéshez szükséges mértékben kell feltárnia. A nem releváns megállapítások miatt – mivel azok az ügy érdemét nem érintik – a határozat megsemmisítésére nem kerülhet sor.”⁸³ Egyebekben a használatba adó fél alapvető érdeke a földhasznosítási kötelezettség földhasználó részéről történő ellátása, hiszen a casus nocet domino elv érvényesülése szerint a közvetett felelősség őt is terheli. A kapcsolódó bírósági szemelvény szerint: „A hasznosítási kötelezettség elmulasztása esetén, földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználó hiányában, a földvédelmi bírságot a tulajdonossal szemben kell kiszabni. A bírságfizetés alól nem jelent mentesítési lehetőséget, ha a tulajdonos arra hivatkozik, hogy bejelentés nélkül más használja a területet.”⁸⁴

2. A termőképesség hosszútávú megőrzésének értelmezése

A kérdést eltérő aspektusból szükséges megközelíteni, hogyha a használatba adó, valamint a földhasználó viszonylatában kívánjuk értelmezni a földhasználati, művelési, agrotechnológiai stb. jellegű szerződéses rendelkezést. Okkal feltételezhetjük, hogyha a leendő földhasználó jóhiszeműen jár el a szerződéskötés során, akkor amennyiben egy ilyen jellegű előírást nem kíván betartani a későbbiekben, úgy konszenzus hiányában nem is jön létre a földhasználati jogviszony. Mindazonáltal a törvényi előhaszonbérleti jogok rendszere miatt fennáll annak a lehetősége, hogy amennyiben a hirdetményi közzététel ideje alatt elfogadó nyilatkozat kerül benyújtásra, úgy nem a szerződés-

ben megjelölt féllel fog hatályosulni a jogviszony, hanem az alakító jogát gyakorló harmadik féllel, aki a joggyakorlás eredményeként földhasználói pozícióba fog lépni. Kikényszeríthető-e a jogviszony fennállta alatt a vizsgált, földhasználat módszerére vonatkozó, korlátozó-tilalmazó kikötés az előhaszonbérrel szemben? Tekintettel arra, hogy a haszonbérbeadó szerződéskötési szabadságát csak és kizárólag azon elfogadó jognyilatkozat korlátozza, amelyet határidőben tettek meg és amelyben az előhaszonbérlet az eredeti haszonbérleti szerződést magára nézve teljes körűen elfogadta,⁸⁵ így következne, hogy a földhasználat módjára, eszközrendszerére vonatkozó speciális kikötés rá nézve is kötelező érvényű lesz. Amennyiben az előhaszonbérlet külön nyilatkozna arról, hogy ezen magánjogi kikötést kifejezetten nem kívánja elfogadni, úgy a Földforgalmi törvény hivatkozott rendelkezése nyomán jognyilatkozata nem vezethet eredményes joggyakorláshoz, így a földhasználói minőség megszerzéséhez sem.

A földhasználati kötelelem fennállta során a vizsgált szerződéses kikötés érdekellentétet eredményezhet a haszonbérbeadó, valamint a haszonbérlet között, kiváltképp akkor, ha a gazdálkodás jövőbeni vélelmezett helyes irányáról eltérő elveket vallanak. A földhasználó pillanatnyi gazdasági érdeke ellentétes lehet a föld termőképességének hosszútávú fenntartását⁸⁶ elősegítő, modernkori tudományos-szakmai irányzatokkal. Konkrét példával megvilágítva: az évenkénti, rendszeres mélyszántás ugyan nem sérti a Tftv. előírásait, aligha értelmezhető rabló-

gazdálkodásként, sőt a jogviszony lejártával a rendeltetésszerű használatra alkalmas állapotban történő visszaadást sem akadályozza, mindazonáltal a szakirodalmi álláspontok szerint a hosszútávú hatásai megkérdőjelezhetők. Ha a földhasználati szerződésben *expressis verbis* rögzítésre kerül a mélyforgatás kizárása, azonban a földhasználó magatartása ezzel ellentétes, úgy a feltételezett szerződésszegés okán bekövetkező igényérvényesítés vonatkozásában több hipotetikus kérdés is felmerül. Álláspontom szerint a Földforgalmi törvény, a Fétv., valamint a Ptk. szabályainak általános jellegéből fakadóan a hivatkozott haszonbérlet magatartás aligha alapozhat meg jogszerű haszonbérbeadói felmondást, vagy egy esetleges kártérítési igényt. Mindkettő akadályát azok bizonyíthatósága képezi, hiszen mind a Fétv. szabályai,⁸⁷ mind a Ptk. előírásai⁸⁸ a termőföld termőképességének a veszélyeztetése esetére rögzítik a felmondási jogot, mindazonáltal a haszonbérbeadó által preferált gazdálkodási-művelési módozattól eltérő mezőgazdasági gyakorlat önmagában ezt még nem alapozza meg. Mindez a haszonbérbeadó részéről feltételezett hosszútávú termőképesség romlás miatti kártérítési igény esetén is irányadó. Ezek megállapítása olyan bizonyítási kérdéseket vet fel, mint a talaj tápanyagháztartása és egyensúlya, a talajok fizikai, illetve kémiai állapotának változásai, a talajromlás mértéke és üteme, a talajélet, valamint a talaj szervesanyagállapota és portfóliója, vízháztartási viszonyok stb.,⁸⁹ amely azon túlmenően, hogy igazságügyi szakértői kompetenciába

tartozik, nem csupán egy adott időpont-ra vonatkozó vizsgálatot és megállapítást követel meg, hanem a jogviszony fennállta során folyamatos monitoring tevékenységet, hogy a változások mértéke nyomon követhető legyen. Mindez életszerűtlen elvárás, hiszen a monitoring feltételezett adminisztratív költségei a jogviszony fenntartásához fűződő gazdasági racionalitást kiüresítik.

Véleményem szerint a problémakör pedig e ponton mutat vissza a földvédelmi szabályozásunk általános hiányosságaira, hiszen a talaj statikus fogalma, valamint védelmének a földhasznosítási kötelezettség általános előírásán túl történő egyszerűsítése a termőképesség hosszútávon történő megőrzésének követelményét is negligálja. Tanka Endre gondolataival megvilágítva: „A Tfv. talajfogalma egyoldalúan a föld termelőeszköz funkciójára összpontosít, de itt sem számol azzal, hogy a művelés közben talajdegradációs folyamatok zajlanak (víz és szél okozta erózió, tápanyaghiány stb.) Másrészt, a Tfv. rendszerében az edafon (a talaj élővilágának) védelme önállóan meg sem jelenik. Hiába írja elő a földhasználónak, hogy a talaj szerves anyag tartalmát köteles megőrizni, amikor maga a Tfv. sem tesz különbséget a talaj élő, másfelől a holt szerves anyaga között, vagyis elesik az a sokoldalú feladatellátás, mely a talaj multifunkcionalitásából ered.”⁹⁰ Meglátásom szerint a Földforgalmi törvény elővásárlási jogi, valamint előhaszonbérleti jogi struktúrája megfelelően bizonyítja, hogy a jogalkotó jelentős mozgástérrel bír az egyes földhasználati preferenciák érvényesítésében (pl. állattartó, vetőmagszaporító, ökológiai gazdálkodó elővásárlási, illetve előhaszonbérleti

ranghelye). Ennek analógiája mentén a fenntartható földhasználat tudományos és gyakorlati eredményeinek földforgalmi jogalkotói preferenciák közé történő inkorporációja a földvédelmi szabályozásra is kétségkívül hatást gyakorolhat. Mindazonáltal a változó agrár-környezeti feltételrendszerben a föld- és talajvédelmi szabályozás koncepcionális reformja indokolt.

VI. Záró gondolatok

Jelen tanulmány központi kérdése a jó gazda gondosságának mint különös felelősségtani kategóriának a földhasználati dimenzióban történő értelmezésére irányult. A fogalom mind a polgári jogi, mind az agrárjogi viszonyrendszerben az általában elvárható magatartás fokmércéjéhez képest magasabb felelősségi szintet jelenít meg. Földhasználat esetén a magyar földforgalmi, talaj- és földvédelmi szabályozás tükrében a mező- és erdőgazdasági földekre vonatkozó földhasznosítási kötelezettség tölti meg általános normatív tartalommal, azonban a folyamatosan változó éghajlati, környezeti, technológiai stb. feltételek nyomán a napjainkban a jó gazda gondosságával történő földművelés túlmutat a Tfv. előírásain, szakmai tartalommal mindinkább az agrártámogatások feltételrendszere, kötelezettségvállalásai töltik meg. Az előzetes szerzői felvetés szerint a földhasználati szerződések közvetett tartalmi causája, azaz a jó gazda gondosságával történő, a termőföld hosszútávú termőképességet megőrző, fenntartható földhasználat eltérő értelmezésekkel

bírhat, a folyamatosan változó környezeti és technológiai tényezők miatt az új gazdálkodási módszerekről, művelési trendekről eltérően vélekedik a szakmai grémium. Álláspontom szerint a földhasználati szerződések körében az érintett felek konszenzusa esetén nincs jogszabályi akadálya a felek által helyesnek ítélt földhasználati gyakorlat szerződéses kötelezettségként történő rögzítésének, mindazonáltal az általános föld- és talajvédelmi előírások ellenőrzésén túl, az illetékes hatóságnak nem feladata ezen kikötés betartását vizsgálni. Ezen fakultatív szerződéses kikötés megsértése nyomán indult magánjogi igényérvényesítés esetén a bizonyítás körülményes. Mindezen tényezők a föld- és talajvédelmi szabályozás koncepcionális reformjának, a termőképesség hosszútávú megőrzésének, valamint a fenntartható földhasználati gyakorlatok jogalkotói preferenciákká történő átalakításának szükségességére hívják fel a figyelmet.

Kézirat lezárva: 2025. január 19.

1 Horváth Gergely: A „jó gazda gondosságának” normatív kibontása az agrár-környezetjogban. Jog-Állam-Politika, 2011. 1. sz. 25. o.

2 Lenkovics Barnabás: Rekviem a jó gazdáért (Emlékezés Szladits Károlyra). Jog- Állam- Politika 2022. 1. szám. 37-49. o.

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

4 BH2024. 11.

5 Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés.

6 Lásd bővebben: Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai - Útban a természeti erőforrások joga felé? Jogtudományi Közlöny 2007. 3. szám. 112-121. o.

7 Fodor László: A multifunkcionális és fenntartható mezőgazdaság európai modellje. Pro Futuro 2012. 2. szám. 131. o.

8 Horváth: i. m. 25-48. o.

9 Molnár Imre: Culpa-fogalom a klasszikus római jogban, különös tekintettel a szerződésen kívül és a stricti iuris szerződésekkel keletkezett károk esetére, In: Acta Universitatis Szegediensis : Acta juridica et politica, 40. Tom. 1991. 1-26. 225-244. o.

10 Molnár Imre - Jakab Éva: Római jog. Diligens Bt., Szeged 2015, 259. o.

11 Molnár - Jakab: i. m. 131. o.

12 Vékás Lajos: A diszpozitív szabályozás elve és az elv kérdőjelei a gyakorlatban. Magyar Jog 2018. 7-8. szám. 387. o.

13 2013. évi V. törvény 1:4. § (1) bekezdés.

14 Vékás Lajos: Nagykomentár Ptk. 1:4. §-ához. In: Gárdos Péter - Vékás Lajos (szerk.): Nagykomentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez.

15 2013. évi V. törvény 1:4. § (1) bekezdés.

16 PJD2017. 17.

17 Barzó Lilla Andrea: Utólagos tájékoztatás: az orvosi vizsgálatok/beavatkozások utáni igazmondás magánjogi aspektusai. Acta Universitatis Szegediensis Forum Publicationes Discipulorum Iurisprudentiae. Szeged 2023. 95. o.

18 Kajó Cecília - Márton Attila: A jó gazda gondossága jogi fogalmának szakmai tartalommal való kitöltése. Jegyző 2022. 2. szám. 15-17. o.

19 2013. évi V. törvény 6:350. § (1)-(2) bekezdések.

20 2013. évi V. törvény 6:354. § (2) bekezdés.

21 2013. évi V. törvény 6:355. §.

22 Lásd bővebben: Fekete Kristóf Benedek - Varga Zoltán: A termőföldárak alapkérdései Magyarországon. Iustum Aequum Salutare 2024. 2. szám. 79-98. o.

23 Lásd bővebben: Horváth: i. m. 25-48. o.

24 Sebess Dénes: Magyar agrár-evolúciók, 1902-1932. 26 Agrár tanulmány. Egyetemi Nyomda, Budapest 1933. 60. o.

25 Lásd bővebben: Csák Csilla: A mezőgazdasági földhasználat szerepe a társadalmi innovációs folyamatokban. In: Menyhárd Attila - Varga István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2018. 249 -255. o.; Csák Csilla - Hornyák Zsófia - Szilva-Orosz Flóra: A multifunkcionális mezőgazdaság alkotmányos alapjai. Miskolci Jogi Szemle 2022. 1. különszám. 98-110. o.

26 Bobvos Pál- Hegyes Péter: A mező- és erdőgazdasági földek agrárjogi vonatkozásai. Iusperitus Kiadó, Szeged 2019. 129-130. o.

27 2007. évi CXXIX. törvény 5. § (1) bekezdés.

28 Alvincz József – Fazekas Sándor – Jójárt László – Kurucz Mihály: Mindent a magyar vidék jövőjéért – Mezőgazdaságunk 2010-2018. Gondolat Kiadó, Budapest 2019. 133-134. o.

29 2007. évi CXXIX. törvény 5. § (1) bekezdés.

30 2013. évi CXXII. törvény 13. § (1) bekezdés.

31 2013. évi CXXII. törvény 42. § (1) bekezdés.

32 Lásd bővebben: Kúria Kfv.37.413/2022/7. számú határozata.

33 Anka Márton Tibor: A földforgalmi szabályozás a tulajdonjog és a haszonélvezeti jog oldaláról. HVG Orac Kiadó, Budapest 2021. 66-70. o.

34 KGD2019. 101., BH2023. 83., BH2023. 260.

35 2013. évi V. törvény 6:354. § (2) bekezdés.

36 Papik Orsolya Bernadett: A mezőgazdasági haszonbérleti szerződés megszűnése. In: Menyhárd Attila- Varga István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2018. 345-347. o.

37 2013. évi CCXII. törvény 57. § e) pont.

38 2013. évi CCXII. törvény 58. § (1) bekezdés a) - c) pontok.

39 2013. évi CXXII. törvény 40. § (1) bekezdés.

40 2013. évi CXXII. törvény 10. § (2) bekezdés.

41 2013. évi CXXII. törvény 5. § 7. pont.

42 2013. évi CXXII. törvény 5. § 19. pont.

43 Alvincz – Fazekas – Jójárt – Kurucz: i.m. 133. o.

44 2013. évi CXXII. törvény 16. § (2)-(3) bekezdések.

45 2013. évi CXXII. törvény 44. § (1) bekezdés.

46 2013. évi CXXII. törvény 37. § (2) bekezdés.

47 Lásd bővebben: Bobvos Pál: A szerződésen alapuló földhasználati jogok. In: Csák Csilla (szerk.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Novotni Alapítvány, Miskolc 2010. 37-38. o.

48 Forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/ac2020/foldtulajdon_foldberlet/index.html (Letöltés ideje: 2025.01.02.).

49 Lásd bővebben: 2013. évi 46. § (3) bekezdés.

50 Lásd bővebben: Kurucz Mihály: A szellemi tulajdon szabályozásának agrárjogi specifikumai, különös tekintettel annak az árujelzők és termelőhelyi földhasználat között keletkezett összefüggéseire. Miskolci Jogi Szemle 2017. 2. különszám. 298-317. o.

51 Alvincz – Fazekas – Jójárt – Kurucz: i.m. 191. o.

52 Lásd bővebben: Farkas Csamangó Erika: Az agrártámogatások és a földvédelem, továbbá a talajvédelem összefüggései. In: Csák Csilla (szerk.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Novotni Alapítvány, Miskolc 2010. 91-106. o.

53 Forrás: <https://portal.nebih.gov.hu/-/>

kolcsonos-megfeleltetes (Letöltés ideje: 2024.12.18.).

54 Forrás: https://portal.nebih.gov.hu/gazdalkodasi-adatok-kijelzo/-/asset_publisher/4ndba0yRXvQX/content/colcsonos-megfeleltetes/konyvelo (Letöltés ideje: 2024.12.19.).

55 Lásd bővebben: Forrás: https://kap.gov.hu/sites/default/files/2024-09/KAP-RD19-1-24%20AKG%20felh%C3%ADv%C3%A1s_0.pdf (Letöltés ideje: 2024.11.17.).

56 Kúria Kfv. 37.390/2022/4. számú határozata.

57 BH.2012.10.446.

58 Kökény Attila: Az elszántott esők országa. Forrás: <https://greenfo.hu/hir/az-elszantott-esok-orszaga-miert-marad-el-az-eso-keleten/> (Letöltés ideje: 2024.12.23.).

59 Réti Mária: A föld- és talajvédelem jogi szabályozása; a szabályozás komplexitása, fő jellemvonásai. In: Menyhárd Attila- Varga István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2018. 315-327. o.

60 Lásd bővebben: Várallyai György: Soil, as a multifunctional natural resource. Columella - Journal of Agricultural and Environmental Sciences 2015. 2. szám. 9-19. o.

61 Dobos Endre – Csoma Zoltán – Molnár Ferenc: A Kárpát-medence talajai. In: Molnár József – Papp Géza (szerk.): A Kárpát-medence földrajza - Természet, társadalom, gazdaság, néprajz. Termini Egyesület - II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola, Budapest-Beregszász 2022. 137-139. o.

62 Kurucz Mihály: A mezőgazdasági kultúránk újratervezésének szükségessége az élőhelyi környezetre gyakorolt káros hatásainak tükrében. In: Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században 5. Iurisperitus Kiadó, Szeged 2024. 91. o.

63 BH 2023.1.19.

64 Tóth Zsolt: Próbálkozások egy egységes és átfogó uniós talajvédelmi politika megteremtésére. Iustum Aequum Salutare 2018. 3. szám. 219-236. o.

65 Forrás: <https://esdac.jrc.ec.europa.eu/euso> (Letöltés ideje: 2024.12.20.).

66 Lásd bővebben: Horváth Gergely: Az európai zöld megállapodás (EGD) és a termelőtől a fogyasztóig stratégia (F2F) fenntarthatósági „elővizsgálata”. In: Gellén Klára (szerk.): Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században 5. Szeged 2024. 73-86. o.

67 Forrás: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/sustainable-use-key-natural-resources_hu (Letöltés ideje: 2025.01.09.).

68 Kurucz: i.m. 89. o.

69 Forrás: <https://www.agrarszektor.hu/fold/20230925/gyuricza-csaba-be-kellene-tiltani-a-szantast-magyarorszagon-45299> (Letöltés ideje: 2024.12.31.).

70 Dobos Endre: „A legfontosabb a talajélet!”, Forrás: https://www.youtube.com/watch?v=t9N6_Dw6nNo (Letöltés ideje: 2024.12.24.).

71 Dobos Endre: Tudatos és felelős agrotechnika, bevált praktikák a jobb talajminőség érdekében, Forrás: <https://www.youtube.com/watch?v=IgfKTCAYyTs> (Letöltés ideje: 2024.12.25.).

72 Lásd bővebben: Hegyes Péter: A drónok használatának jogi kérdései az agrárium területén. In: Gellén Klára (szerk.): Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században 2. Iurisperitus Kiadó, Szeged 2020. 61-74. o.

73 Szilágyi János Ede - Dobos Endre - Szűcs Péter: Az öntözéses gazdálkodásról szóló törvény a tájszemléletű vízgazdálkodás tükrében. Pro Futuro 2020. 1. szám. 42-66. o.

74 Fodor László - Bai Attila - Balogh Péter - Bujdos Ágnes - Czibere Ibolya - Gabnai Zoltán - Kovács Imre: Szabályozási problémák a precíziós gazdálkodás hazai helyzetének társadalomtudományi elemzése alapján. Miskolci Jogi Szemle 2020. 1. szám. 20. o.

75 Hajdú József: A robotok munkaerőpiaci hatása, különös tekintettel az ápoló és agrár robotokra. Iurisperitus Kiadó, Szeged 2020. 117-163. o.

76 Tanka Endre: Mit tehet a hazai jog a fenntartható talaj- és földvédelem megalapozásáért?

Gazdaság és Jog 2018. 1-2 szám. 20. o.

77 KSH: Agrárium, 2023, végleges adatok. Forrás: <https://www.ksh.hu/s/kiadvanyok/agrarium-2023-vegleges-adatok/index.html#nvekszikatalajta-karterleteksatalajkmlmvelsekarnya> (Letöltés ideje: 2025.01.10.).

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

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

80 Kurucz: i. m. 87. o.

81 Lásd bővebben: 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, 89-92. o.

82 Bobvos Pál: A földhaszonbérlet, a felesbérlet és a részesművelés szabályozása, In: Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica, 2002/1-26. szám, 66. o.

83 Kúria Kfv.37.390/2022/4. számú határozata.

84 Kúria Kfv.38.007/2018/13. számú határozata.

85 2013. évi CXXII. törvény 49. § (5) bekezdés.

86 2013. évi V. törvény 6:350. §.

87 2013. évi CXXII. törvény 58. § (1) bekezdés a) pont.

88 2013. évi V. törvény 6:354. § (2) bekezdés.

89 Kurucz: i. m. 96. o.

90 Tanka: i. m. 20-21. o.

dr. Kristóf Benedek Fekete

*doctoral student, Department of
Constitutional Law, Faculty of Law,
University of Pécs*

A Comparative Study of Court Administration in Europe, with special regard to Germany, Finland and Hungary*

I. Introduction

The most pressing dilemma in the comparative study of court administration in Europe is the narrowing and definition of the enormous data pool. The question is, therefore, whether the study should remain within the confines of continental legal systems or open to solutions found in Common Law or Anglo-Saxon legal systems. In this regard, the comparing of cer-

tain legal institutions is most effective when the study group is in the same period as the institution that is the main subject of the research and shares many similarities with it. Thus, the issue of court administration can be examined in a narrower context, and we can obtain results that can be evaluated.

Therefore, the research program's main objective is to compare and evaluate specific state solutions in court administration as outlined above in light of Hungarian regulations, considering domestic and international trends (see, for example, the rule of law criteria or the EU Justice Scoreboard). This examination is justified and timely because transitioning to specific solutions is a recurring issue in some countries (e.g., moving away from ministerial administration in Germany). However, it is also worth mentioning the evaluation of actual experiences with change (e.g., Finland's recent judicial administration reform). Since each solution places the regulatory emphasis differently, exploring how the various court administration systems work is interesting: are there any "good" models worth considering, or are there any "cautionary" experiences that call for caution?

The study relies essentially on qualitative methods in terms of methodology. The analysis is mainly based on interpreting and analyzing relevant legal documents using known interpretative techniques and exploring contexts and trends.

* This study was supported by the EKÖP-24-3. University Research Scholarship Program of the Ministry for Culture and Innovation from Source of the National Research, Development and Innovation Fund. The manuscript was completed on February 25, 2025. The author would also like to thank Péter Tilk (Professor and Head of the Department of Constitutional Law, Faculty of Law, University of Pécs) and József Petrétai (Professor of the Department of Constitutional Law, Faculty of Law, University of Pécs) for the irreplaceable professional support provided for the study.

II. Comparison bases

Central administration of courts essentially means ensuring that the judiciary has the human and material resources necessary to administer justice, which can be interpreted in several ways. Based on the latest literature¹ and supplemented by additional information, this study divides the judicial administrative tasks of individual states into nine groups or dimensions, analyzes them (through more than 60 competencies), evaluates the role of the supreme court(s) in each state, and reviews their relationship with the judicial administration solutions implemented in the states examined. However, before doing so, it is necessary in each case to briefly review the judicial system of the state examined and its central judicial administration institution(s).

III. Some European solutions for central administration of courts

1. The German court system and its ministerial court administration

Due to Germany's federal structure, judicial power is exercised by federal and state courts, supplemented by the Federal Constitutional Court.² Judicial functions are therefore performed by the federal courts and the courts of the 16 federal states, with the Federal Constitutional Court also forming part of the judicial system, as it not only performs tasks of a normative review nature but also issues decisions that

constitute effective legal remedies. Hence, the Federal Constitutional Court – alongside the federal supreme courts – also functions as the final court of appeal.³ Within each state, there are Local, Regional, and Higher Regional Courts,⁴ meaning that, together with the federal level, Germany has a four-tier court system.⁵ There are five supreme courts at the federal level, consisting of the Federal Court of Justice, which has general jurisdiction, and four specialized supreme courts, the Federal Administrative Court, the Federal Fiscal Court, the Federal Labour Court and the Federal Social Court.⁶ These may be supplemented – as their establishment is optional – by other federal courts dealing with industrial property rights, military criminal matters and disciplinary matters concerning persons performing public service.⁷

The judicial administration is carried out at the federal and state levels, which aligns with the logic of the GG. At the federal level, the administration of courts is generally the responsibility of the Federal Minister of Justice, who also supervises the Federal Court of Justice, the Federal Administrative Court and the Federal Fiscal Court. However, due to their specific nature, the Federal Labour Court and the Federal Social Court are administered by the Federal Ministry of Social Affairs and Labour.⁸ In the case of state courts, they are typically administered by the ministers of justice of the individual state governments, over whom the federal ministries and federal courts have no jurisdiction.⁹

The German court administration can be interpreted at both the federal and state level, but also at the ordinary and specialized court levels, meaning that the administration of German courts is four-tiered, as it simultaneously exhibits federal, state, ordinary, and specialized elements. Nevertheless, since the introduction of ministerial administration, there has been a recurring dilemma regarding the shift towards judicial self-administration, which promises more effective administration.¹⁰ However, the introduction of non-ministerial court administration alone does not guarantee more efficient administration of justice,¹¹ especially since Germany has a stable democratic political system and legal culture, which in itself can serve as a guarantee – given the traditions that have been established – for the development of a judiciary that is committed to complying exclusively with the law and a ministerial administration that is incapable of self-restraint.¹²

2. The Finnish court system and its mixed court administration

According to Section 3(3) of the Constitution of Finland (hereinafter: the Finnish Constitution), judicial power is exercised by independent courts, together with the Supreme Court, the Court of Appeal, and the Supreme Administrative Court as the highest courts.¹³ Judicial power is thus exercised by the Supreme Court, six courts of appeal and 27 district courts as courts of general jurisdiction, and by the Supreme Administrative Court and

eight regional administrative courts of appeal as courts with jurisdiction in administrative matters.¹⁴ These are joined by the High Court of Impeachment, which adjudicates in cases involving members of the government, the chief justice, members of parliament, and members of the Supreme Court or the Supreme Administrative Court for violations of the law committed in the course of their duties. Under the Finnish Constitution, there are also special courts, the detailed rules of which are laid down by law.¹⁵ In Finland, as in other Scandinavian countries, there is no constitutional court, but courts and other authorities are required to interpret legislation by the Finnish Constitution and to respect the fundamental rights enshrined therein.¹⁶ Therefore, if the application of the law in a case before a court would be manifestly contrary to the Constitution, the court shall give priority to the provisions of the Constitution.¹⁷

Although the court system and the associated procedural codes followed the Swedish model after Finland gained independence in 1917,¹⁸ the administration of the courts took a different path from that of the “mother country”.¹⁹ The previous purely ministerial system of administration of the Finnish courts was replaced on January 1, 2020, by the National Courts Administration (hereinafter: NCA), an independent central agency serving the entire judiciary, which is part of the administrative branch of the Ministry of Justice.²⁰ The agency’s fundamental task – in order to ensure the quality of judgments – is to provide the courts with the neces-

sary personnel and material resources, with particular attention to adequate (financial) resources and facilities.²¹ The highest decision-making powers of the NCA are exercised by the Board of Directors, while the day-to-day work of the agency is managed by the Director General.²² The eight members of the Board of Directors are appointed by the government for a term of five years, based on recommendations from the Ministry of Justice, with no legal restrictions on reappointment. Six members are judges from different levels of the judiciary, one member represents other court staff, and one additional member (who is not a judge) is appointed based on expertise in the management of special public administration.²³ The law narrows the composition of the Board of Directors by stipulating that one of the six judges must be the president of an appellate or district court and one must be the president of an administrative or special court.²⁴

The law lays down strict rules for the appointment of members of the Board of Directors, according to which the highest judicial body appoints one member and one alternate member from among its staff, following an *expression-of-interest procedure* (i.e., consultation with labor organizations), the presidents of the courts of appeal and district courts and the presidents of the administrative and special courts nominate one member and one alternate member for the positions of president of the Administrative Court and the Special Court. After the consultation, the aforementioned court presidents nominate the representative member and alternate member for the

other court staff. All nominations for court presidents must be “doubled”, i.e., twice as many members and alternate members must be nominated for vacant positions on the board of directors as the number of candidates selected for the position. The rationale behind this rule is to enable the government to influence the composition of the Board of Directors (e.g., in terms of gender or geographical location).²⁵ At the same time, the chair and vice-chair are elected by the members from among themselves.²⁶ The NCA consists of three units responsible for finance, various developments, and administration.²⁷ However, the Supreme Court and the Supreme Administrative Court are self-governing in terms of their operations. It can, therefore, be concluded that the Finnish court administration has a three-tier structure: state, ordinary, and specialized supreme court administration.

3. The Hungarian court system and its *sui generis* court administration

In Hungary, only courts exercise judicial power;²⁸ the Constitutional Court of Hungary is the supreme body for the protection of the Fundamental Law.²⁹ The Fundamental Law, therefore, assigns judicial power exclusively to the courts, in contrast to the fundamental laws and constitutions of other countries.³⁰ Consequently, judicial activities are carried out by the court system on four levels: the Curia, which has national jurisdiction and is the highest court in all matters, is supported by five courts of appeal, 20 regional courts

with territorial jurisdiction and 114 district courts with local jurisdiction, some of which are located in cities and others in the districts of the capital.³¹

Since January 1, 2012, the administration of the courts and its central tasks have been performed by the president of the National Office for the Judiciary (hereinafter: NOJ), who is elected for a nine-year term by a two-thirds majority of the National Assembly of Hungary on the recommendation of the president of the republic³² from among judges appointed for an indefinite term who have at least five years of judicial service, including at least two years in a judicial management position. This position may only be held once, which is quite appropriate.³³

The only exception is the Curia, which has its own self-governing body. It can be concluded that the domestic court administration is two-tiered: it can be interpreted at the state and supreme court levels. This new *sui generis* model of judicial administration has now separated the tasks and powers of the former President of the Supreme Court and the President of the National Council of Justice (hereinafter: NCJ), which, in contrast to collegial decision-making, will be able to decide on almost all matters previously within the competence of the NJC.³⁴ The wide range of powers vested in the President of the NOJ is set out in the Court Organisation Act. In order to ensure effective and efficient administration, he or she has powers and responsibilities covering almost all areas of the functioning of the courts.³⁵ In contrast, the main task of the President of the Curia is to ensure

the uniformity and professional quality of judicial decisions, which is a specific legal policy expectation arising from the Fundamental Law and the Court Organisation Act.³⁶

IV. Dimensions of certain European solutions of central court administration

1. Regulatory dimension

The main rules governing the establishment, abolition, merger, division, and jurisdiction of courts are laid down in the GG (see Articles 95-96 and 99) and in the fundamental laws of the federal states, as well as in the relevant federal (see DRiG, GVG) and state laws. These powers are exercised by the federal and state parliaments, with judges not directly involved in the subsequent adoption of changes to these regulatory powers.

The Finnish Constitution also provides a constitutional framework for the same powers, with the restriction that it stipulates that temporary courts may not be established.³⁷ Since parliaments exercise regulatory powers and judges do not participate directly in these processes, the NCA plays a significant role in shaping legislation, measures, and developments affecting the courts through the initiatives it submits to the government within the scope of its activities.³⁸ In Hungary, the Fundamental Law assigns the powers in question to the level of cardinal laws,³⁹ as regulated by Act CLXXXIV of 2010,⁴⁰ In other words, all of these fall within

the competence of the Hungarian parliament, with the proviso that judges may comment directly and indirectly on laws and draft legislation relating to the administration of justice. On the one hand, individual judges may, therefore, directly express their opinions on draft legislation relating to the administration of justice (typically acts) in particular, as their freedom of expression is not restricted in this area. On the other hand, according to Section 76(1)(e) of the Court Organisation Act., the President of the NOJ, in his general central administrative capacity, obtains and summarizes the opinions of the courts through the NOJ and, except municipal regulations, issues opinions on draft legislation affecting the courts. In this context, the President of the NOJ may also submit legislative proposals concerning the courts to the body competent to initiate legislation and participate as a guest in the meetings of the committees of the National Assembly of Hungary when agenda items directly concerning the courts are discussed.⁴¹

2. Administrative dimension

In contrast to the Finnish Constitution and the Fundamental Law, Article 101(1) of the GG unambiguously establishes one of the most important fundamental principles of fair trial, namely the right to a lawful judge, i.e. a constitutional guarantee against arbitrary case allocation (“directed” case assignment).⁴² According to the Federal Constitutional Court, “[t]he guarantee of a lawful judge is a specific expression of the general requirement of objectivity

under the rule of law and ensures that the competence of the judge is generally predetermined and cannot be assigned ad hoc or ad personam. In this way, the second sentence of Article 101(1) of the GG protects the adjudicating bodies from manipulative influence.”⁴³ In this context, it should be stressed that this right has historically been linked to the prohibition of the establishment of extraordinary courts, with the aim of preventing the principle from being circumvented and thus deprived of its practical application.⁴⁴ Therefore, it is necessary to determine in advance the order of case allocation, which in Germany is done in different ways, but in a so-called “blind” system,⁴⁵ according to a case allocation plan, i.e. court cases are assigned to individual judges or panels of judges according to a type of automatism.⁴⁶ The so-called presidium (Präsidium) in each court, or the president and elected members of the court, are responsible for setting up the judicial panels and for drawing up the annual case allocation plan, which predetermines the assignment of cases to individual judges or panels.⁴⁷ Deviation from this is only possible in a pre-defined manner and case, based on a substitution order.⁴⁸ The Finnish and Hungarian models only address the issue of case allocation at the statutory level.⁴⁹ Although case allocation is not (entirely) automatic, strict rules govern the assignment of cases to judges and courts in both models: in Finland, a case assigned to a specific judge may only be reassigned (transferred) against the will of the judge concerned if there are serious reasons for doing so, such

as the judge's illness, the delay in the case, the judge's workload or other relevant factors.⁵⁰ Although case allocation is not (entirely) automatic, strict rules govern the assignment of cases to judges and courts in both models: on the one hand, in Finland, a case assigned to a specific judge may only be reassigned (transferred) against the will of the judge concerned if there are serious reasons for doing so, such as the judge's illness, the delay in the case, the judge's workload or other relevant factors. On the other hand, in Hungary, the assignment of a judge to a case can only be done objectively by applying pre-set, general rules, and only then can we talk about a lawful judge, meaning "[a] judge who works in a court with pre-set competence and jurisdiction, appointed according to a pre-set case allocation system."⁵¹ It should be emphasizing that, as an independent criterion of fair trial, the right to a lawful judge requires the legislator not only to establish a predetermined order of allocation, but also to refrain from enacting laws that would remove cases already pending from the jurisdiction of the lawful judge.⁵² Therefore, the public seeking justice must know which court and which judge is competent to hear a given case.⁵³ For instance, the previous practice of transferring cases by the president of the NOJ was rightly deemed unconstitutional.⁵⁴ In this context, it is also worth highlighting the modification of the case allocation system and deviations from the case allocation rules. The former refers to changes to the case allocation system itself, which may be made in the interests

of the service or for important reasons affecting the functioning of the court.⁵⁵ The latter means that cases are assigned differently from the published, valid case allocation rules. This may occur in cases regulated by procedural law (the most typical example being the disqualification of a judge) or through administrative channels (based on the decision of a single administrator) for important reasons affecting the court's functioning (e.g., the illness of a judge).⁵⁶

The number of judges performing judicial duties in a court in Germany, as well as the composition of the panels in which they sit, is determined by the relevant federal and state regulations, as well as the caseload and the specific budget. The total number of administrative staff and legal assistants also depends on the above factors, which are determined by the state government (typically the Ministry of Justice) in conjunction with the above.⁵⁷ In Finland, the NCA – unless it falls within the remit of the Ministry of Justice – is responsible for the administration of court premises and decides on the creation, abolition and transfer of posts in the courts, as well as on internal recruitment measures,⁵⁸ and deals with issues relating to the employment of court staff, unless these matters fall within the competence of a court or authority.⁵⁹ Furthermore, individual courts (management groups) are responsible for,⁶⁰ among other things, significant matters concerning the leadership, administration, finances, operation, and personnel of the court, as well as their development.⁶¹ Accordingly, the number of judges and the composition of the ju-

dicial panel at a given court (including court staff assigned to the court) depend mainly on the budget, on the one hand, and on the caseload and other professional considerations relating to the administration of justice, on the other. One of the main tasks of the new administrative model launched in Hungary in 2012 was to eliminate disparities in the workload of individual judges and to ensure fairness in the long term, which was essentially aimed at improving the efficiency of judgments. Within this framework, judicial positions were redistributed according to new principles and the distribution of cases was also adjusted.⁶² In this regard, the President of the NOJ shall, with the agreement of the National Judicial Council (hereinafter: NJC), which supervises it, regarding on the average national workload indicators for proceedings pending before the courts, define the number of judiciary and judicial staff of courts.⁶³ The President of the NOJ, with agreement with the NJC, also determines the data sheets and methods for measuring the workload of judges and sets the average national workload for litigation and non-litigation proceedings at each court level and for each type of case.⁶⁴ All things considered, it is essentially the president of the NOJ who, with the agreement of the NJC, decides on the total number of judges appointed to a given court and other judicial personnel assigned to it, but the number and composition of judicial panels is not his or her responsibility, but falls within the remit of the plenary session of judges.

Lastly, if we look at how courts are evaluated in different countries, we

can say the following. In Germany, due to the separation of powers, no state body evaluates the quality of court decisions, meaning that individual judgments can only be “assessed” or “reviewed” through appeals. The Federal Constitutional Court and the constitutional courts of the federal states play an indispensable role in evaluating the courts and supervising the judicial system since the so-called “real” constitutional complaint is an effective instrument in a specific context. From a financial point of view, it can be said that the state government of the day decides on the budget for the administration of justice. Adequate resources and staffing are essential for a well-functioning justice system. Thus, at the federal and state levels, the budget for the justice system is determined in the budget law, with the involvement of the Minister of Justice.⁶⁵ In Finland, the Ministry of Justice is responsible for evaluating Finnish courts, as this ministry is responsible for the administration of the judicial system, including the overall evaluation of the efficiency and performance of courts.⁶⁶ Of course, the NCA also monitors the performance of the courts and prepares studies and evaluations in this regard.⁶⁷ All evaluations aim is to ensure the independence and efficiency of the courts and to improve the quality of legal services, i.e. the overall development of the courts. In this context, the NCA has a key role and responsibility as the agency representing the judicial system in national development and other projects, unless these fall within the remit of a specific court, the government, or another au-

thority, and promotes, supports and coordinates development projects affecting the courts and their activities.⁶⁸ In this connection, it should be mentioned that the NCA is responsible for the technical and routine central administration of the entire court system and also participates in international cooperation within his sphere of activity.⁶⁹ In Hungary, there is no institutionalized method for evaluating courts. A comprehensive picture of the courts' performance can be obtained from the annual reports of the President of the NOJ, which are submitted to the National Assembly of Hungary for approval. In addition, some representatives of the legal profession attempt to evaluate courts in some way (e.g., based on the number of appeals).⁷⁰

3. Personal dimension

The constitutions of the countries examined contain only brief provisions on becoming a judge, typically only symbolic acts (e.g., appointment),⁷¹ with detailed rules laid down in (cardinal) acts.⁷² All of the countries examined have a so-called career judiciary, meaning that judges devote their entire lives or a significant part of their lives to the judiciary, and their careers typically begin in a court of first instance.⁷³

In selecting judges, the countries examined, as states with Civil Law or Roman-Germanic legal systems, strive to develop a system of judicial selection that focuses on objective, professional criteria.⁷⁴ In Germany, the individual federal states are responsible for establishing the system for the initial re-

cruitment and promotion of judges.⁷⁵ The competent minister (typically the minister of justice) is responsible for this process,⁷⁶ taking into account federal requirements such as general and professional (legal) requirements.⁷⁷ If no consensus can be reached on the appointment of individual judges, the decision is referred to a judge selection committees (Richterwahlausschüsse), which operate in half of the federal states⁷⁸ and are "dominated" by fellow judges,⁷⁹ but their decisions are considered unconstitutional without the consent of the competent (justice) minister.⁸⁰ It is clear that the German appointment and selection process is not uniform, but varies from state to state, meaning that judges can be appointed independently by state governments, in accordance with the GG and federal laws.⁸¹ The same applies to judicial promotion, which is quite formal and follows the principle of selecting "the most suitable candidate for the position". In other words, even if the ministry makes a decision, it is not able to "override" the established ranking.⁸² In Finland, however, appointments (and preparations for appointments) are the responsibility of the 12-member Judicial Appointments Board. The Finnish judicial appointment procedure has three stages. First, the Judicial Appointments Board prepares the fill positions and makes a reasoned proposal to the government for appointment to judicial office. The government then submits a draft appointment decision to the President of the Republic, who finally, by the Finnish Constitution, the President of the Republic appoints

the persons proposed for judicial office based on the draft decision submitted by the government.⁸³ Following the public announcement of judicial positions,⁸⁴ the Judicial Training Board shall request a reasoned opinion from the court that announced the vacancy, and, in the case of applicants for district judge positions, also from the district court where the position has become vacant, on which of the applicants it considers appropriate to appoint to the position.⁸⁵ The board may also obtain additional opinions and statements and hear the candidates and experts. Under the law, candidates must be allowed to express their views on the opinions and statements obtained during the preparation of the appointment.⁸⁶ Only after all this can the appointment proposal be made.⁸⁷ The Hungarian solution, as a general rule, is also within the judicial system: a person with a law degree (lawyer) begins working as a court clerk at the court following a written and oral exam containing elements regulated by Order 3/2016. (II. 29.), and then start working as a court clerk (at least 3 years of experience). After passing the legal professional examination and the aptitude test, you will be appointed as a court clerk (at least 1 year of experience), and only then can you apply for a vacant judgeship. Therefore, an appointment without prior court experience is not the norm but rather an exception.⁸⁸ This is confirmed by the annual reports of the President of the NOJ, as 822 of the 862 new judicial appointments were made within the judicial system, while 40 were made outside it. In other words, more than 95% of all

new judicial appointments were made within the system; on the other hand, less than 5% were outside the organization.⁸⁹ As a general rule, judicial positions in Hungary are filled through an application process,⁹⁰ with job vacancies call for applications by the president of the NOJ.⁹¹ Appointments to and transfers between judicial positions in Hungary are based on the appointment system introduced in 2011, according to which judges are selected through a multi-stage competitive selection process. According to KIM Decree 7/2011 (III. 4.) KIM on the detailed rules for evaluating applications for judicial positions and the points that may be awarded during the ranking process, judges are selected on two levels: one objective and one subjective.

The requirement of “remaining in office” (unremovability) is enshrined in the constitution/fundamental law of all three countries, meaning that, in summary, judges may only be removed from office against their will for reasons specified in (fundamental) law and by the procedures laid down therein (including temporary transfers). The Finnish Constitution and the GG also specifically mention retirement and reorganization in this context.⁹² In the absence of a provision in the Fundamental Law, there is greater scope for removal in Hungary than in the other two countries.

In Germany, disciplinary measures against judges are determined by Article 98(2) of the GG, which assigns responsibility for deciding on the consequences of intentional and unintentional law violations to the

Federal Constitutional Court and the Federal Parliament (Bundestag). In other cases, disciplinary powers are exercised by the specific judge's superior and by the federal and state service courts by the Federal Disciplinary Act (Bundesdisziplargesetz, hereinafter: BDG) and the relevant state disciplinary legislation.⁹³ In Finland, as a general rule, disciplinary proceedings cannot be initiated against a judge for a judgment he or she has rendered,⁹⁴ so the most notable measures within the scope of disciplinary law for judges are written warnings and suspension from office. The former is issued by the head of the court where the judge serves if the judge has violated or neglected his or her duties.⁹⁵ However, the judge who receives the written warning may appeal against this decision.⁹⁶ The latter is no longer made by the president of the court, but by the court within which the judge serves. Of course, the suspended judge may also appeal against the decision. Despite the rigorous selection process, there may be cases in Hungary where judges are unsuitable for judicial office or the profession due to their *personality* or *conduct*. This type of unsuitability typically arises at a later stage and can only be remedied through disciplinary proceedings. Under to Section 106(1) of the Judges' Status Act, the president of the court or the person exercising the power of appointment – in the case of judges assigned to the NOJ, exclusively the president of the NOJ⁹⁷ – shall initiate proceedings for disciplinary misconduct.⁹⁸ There are two types of misconduct: (i) when a judge culpably violates his or her obligations

related to his or her service, or (ii) when a judge's lifestyle or conduct violates or jeopardizes the authority of the judicial profession.⁹⁹ The former refers to cases laid down in cardinal acts (e.g., procedural or administrative delays¹⁰⁰), while the latter covers a wide range of situations which, due to their diversity, cannot be exhaustively listed, but which may serve as guidelines for the enforcement of disciplinary law, such as the Code of Ethics for Judges (hereinafter: Code of Ethics),¹⁰¹ previous decisions of the Ethics Council¹⁰² and domestic service court practice.

In Germany, the judicial performance evaluation is generally a competence of the federal states. Most federal states have, therefore, established criteria catalogs for evaluating judges. These catalogs outline criteria for certain judicial positions (first instance judge, appeal judge, presiding judge, etc.).¹⁰³ Judges, who are independent, are responsible for the evaluation in so-called presidential councils (Präsidialräte).¹⁰⁴ The Finnish judicial system includes several quality control elements: firstly, the NCA monitors the performance of courts and prepares studies and evaluations in this regard; secondly, the individual courts themselves monitor and analyze statistics and feedback; thirdly, academic and research institutions prepare studies on the court system, contributing to its continuous evaluation. In contrast, Hungary has the most detailed professional review of judges, which has two practical time frames: one for judges appointed for a fixed term¹⁰⁵ and another for judges appointed for an indefinite term.¹⁰⁶ When examining

the issue of professional competence, it can be concluded that judges appointed for a fixed term are subject to a strict selection mechanism, where the subject is more important, i.e. there is greater discretion as to whether a person can be appointed as a judge for an indefinite period or not. In fact, unsuitable persons can be excluded from the judiciary “without restriction” in this category. Later, it will be possible to “remove” judges appointed indefinitely from office in a much more restricted manner, with disciplinary/criminal law institutions playing a prominent role.

Regarding financial bonuses, it can be noted that judges’ bonuses in Germany depend on the state governments¹⁰⁷ while in Finland, judges do not receive any bonuses or other benefits whatsoever.¹⁰⁸ In Hungary, on the other hand, there is a strict legal framework providing for jubilee awards after 25, 30, 35, 40, and 45 years of service,¹⁰⁹ and, depending on the appropriations provided in the annual budget of the courts, other benefits may also be granted outside the cafeteria system (“simple” bonuses).¹¹⁰ The president of the NOJ plays a decisive role in this regard.¹¹¹

Lastly, regarding rules on responsibility, it is generally true that under Article 98(1) and (3) of the GG, federal and state legislatures must regulate the legal status of judges in separate formal laws. This expresses the special legal status of judges, who exercise their judicial functions in personal and actual independence.¹¹² In addition, judges are individually protected by the traditional principles of public service.¹¹³

Judges are subject to official supervision, which is regulated by Section 26(1) of the DRiG, but must be organized and administered in such a way that their independence is not impaired by Article 97 of the GG. The basic limits of the criminal liability of judges are laid down in Article 98(2) and (5) of the GG, which sets out the most fundamental rules governing the liability of judges.¹¹⁴ More detailed provisions are contained in Section 30 of the DRiG and the relevant sections of the German Criminal Code (Strafgesetzbuch, hereinafter: StGB). Under Article 110 of the Finnish Constitution, the Chancellor of Justice or the Ombudsman takes the decision on whether to bring charges against a judge for misconduct in office. The criminal liability of Hungarian judges, which derives from ministerial responsibility and the system of responsibility of public officials but considers the principle of judicial independence, has also been modified.¹¹⁵ Consequently, in Hungary, only the public prosecutor’s office conducts investigations into crimes committed by judges,¹¹⁶ that the judge, as a person enjoying immunity, may be questioned as a suspect, coercive measures may be used against him or her – except in cases of flagrante delicto – and charges may be brought only after his or her immunity has been suspended.¹¹⁷

4. Financial dimension

In Germany, two federal ministries and the state ministries are responsible for the budget of the courts, including their administration, with the Federal

Constitutional Court submitting its court budget for approval.¹¹⁸ The individual ministries generally manage the budget of the courts together with the public prosecutor's office, which means that in most federal states, the budget of the courts cannot be separated from that of the public prosecutor's office.¹¹⁹ Abstracting the issue, the judiciary and the executive cooperate in preparing the "budget allocated to the courts," but the executive and the legislature decide the official proposal and its adoption. However, the control and evaluation/audit of this budget is in the hands of the judiciary and the executive.¹²⁰

In Finland, the Board of Directors submits proposals to the Ministry of Justice on the appropriations for the operating expenses of the courts and the NCA, the Judicial Appointments Board and the Judicial Training Board, and, in addition to the appropriations allocated directly to specific courts, the same body decides on the distribution of appropriations between individual courts by the approved budget.¹²¹ The Finance Department of the NCA is responsible for preparing the operational and financial plans, expenditure and budget proposals, and supplementary budget proposals for the administration of justice.¹²² The Finance Department is also responsible for the financial management of the courts' accounting units unless the relevant decision-making powers fall within the remit of the Ministry of Justice.¹²³ Judges' salaries are determined by the state budget and are based on experience. As the detailed breakdown of the budget allocated to the courts is not available because the

Finnish Parliament allocates a lump sum to the courts in the state budget, the actual "items" can be found in the accounts.¹²⁴

In accordance with their distinguished role in the state, the courts shall have a separate budget chapter in act on central budget of Hungary, with the Curia and, from June 1, 2024, the NJC having separate titles within that chapter.¹²⁵ In this regard, the President of the NOJ, acting in his capacity as responsible for matters relating to the budget of the courts, shall prepare a proposal for the budget of the courts and a report on its implementation.¹²⁶ A significant change is that, from June 1, 2023, the budget of the NJC will no longer be determined by the president of the NOJ – who otherwise supervises its work – but by the NJC itself, in addition to the chapter on courts in this budget.¹²⁷ In the case of the Curia, the position of the President of the Curia will continue to be taken into account, as the President of the NOJ must consider requesting and presenting his opinion.¹²⁸ It should be emphasized that the financial autonomy of the Hungarian courts in its current form is merely symbolic, not real, as it is ultimately subject to the discretionary power of the ruling (parliamentary) forces.¹²⁹

5. Educational dimension

General legal education in Germany aims to prepare students for the judicial profession, which means that the training places great emphasis on acquiring relevant skills. Unlike in most European countries, young law graduates can be

appointed as judges without further training.¹³⁰ However, it is widely accepted that (early) “supplementary” training is necessary after appointment in order to perform daily court duties and acquire know-how, for which the federal states have developed separate methods.¹³¹ Since January 1, 2019, continuing education for judges has been organized by the Federal Office of Justice, which is part of the Federal Ministry of Justice and responsible for training legal practitioners (*Rechtsprechung*) both within Germany and at the European level (e.g., exchange programs). This includes organizing and participating in training programs offered by the German Judicial Academy, the European Judicial Training Network, the Academy of European Law, and the European Patent Office.¹³² Among these, the German Judicial Academy plays a special role as the leading institution for (further) training of judges and is therefore responsible for training at the national level. The Academy invites lecturers to Trier and Wustrau to deliver free continuing education courses, mainly in the form of conferences, which, due to their nationwide coverage, contribute significantly to the development and maintenance of legal uniformity in Germany.¹³³ In addition, individual federal states may introduce compulsory training for young judges. Fundamentally, these fall within the scope of continuing education, but they are limited to the period prior to permanent appointment (hence their mandatory nature), as their purpose is not to maintain and expand professional knowledge and expertise but to

enable participants to acquire the basic skills necessary for judicial work. It is important to note that individual performance is not assessed in these training courses; instead, the first 3-5 years following the initial appointment are taken as a basis for determining whether, in the opinion of those responsible, the candidate is sufficiently qualified for permanent appointment¹³⁴ and can apply for a vacant position.

The Finnish NCA (more specifically, its training group) is responsible for organizing the training of judges and other court staff,¹³⁵ but educational powers are concentrated in the Judicial Training Board, which must cooperate with the NCA and the courts.¹³⁶ The Judicial Training Board itself is a ten-member body appointed by the government and composed of a president, a vice-president and eight members, of whom the president, vice-president and four other positions are judges, one position is a prosecutor, one position is a lawyer, one position is held by a university lecturer/researcher and one position is held by a representative of the NCA for a term of five years.¹³⁷ The Courts Act (673/2016) also states that judges must maintain and develop their legal knowledge and skills, for which appropriate education and training must be provided.¹³⁸ During their term of office, selected and appointed candidates for judges must participate in a continuing education program for judges developed by the Judicial Training Board (minimum 3 years) in accordance with their personal study plans prepared for them at the training location in order to¹³⁹ enable them

to take independent judicial decisions even in complex and extensive cases.¹⁴⁰ Aside from general training, this body also handles leadership training.¹⁴¹ So, the Judicial Training Board sets up the exams for these, as well as the structure and content of the training, and decides on the qualifications of each judge.¹⁴²

Similarly to the above, the Hungarian training system also aims to contribute to pursuing high-quality justice within an organized and transparent framework. The operation of the training system (setting guidelines and making decisions) falls within the remit of the President of the NOJ.¹⁴³ In accordance with modern requirements, the president of the NOJ primarily provides uniform preliminary and continuing training for judges through an educational center,¹⁴⁴ the Hungarian Academy of Justice (hereinafter: HAJ).¹⁴⁵ The professional content of the training courses is determined by the President of the NOJ in a central training plan prepared by the HAJ Training Department. This department develops the training methods and prepares the annual central training plan [with the participation of a variable number of experts (usually 16-17) appointed by the President of the NOJ¹⁴⁶], and after its approval, takes steps to ensure its implementation.¹⁴⁷ The central training courses organized by the HAJ based on the Central Education Plan issued annually and approved by the President of the NOJ include compulsory basic professional training related to the judicial career, continuing professional training (mandatory and recommended) for experienced judges and judicial staff

with independent signing authority, as well as training related to their position and supporting the functioning of the courts (e.g., leadership training).¹⁴⁸ In terms of implementation, the training courses can typically be divided into three cycles per year, with a wide variety of locations. HAJ delivers the training courses in person and online, in close cooperation with the courts and coordination with local training courses.¹⁴⁹ The main venues for face-to-face training are the HAJ buildings in Budapest and Balatonszemes. There are many forms of education, with panel and individual presentations still popular, but active and experiential learning techniques are gaining ground. In addition, distance learning and web-based learning have recently gained in importance as alternatives to face-to-face lectures, mainly due to the pandemic situation, and are often more cost-effective and timelier than live, classroom-based teaching.¹⁵⁰

6. Informational dimension

Information and transparency are given high priority in all three countries examined. Accordingly, since 2010, the Federal Ministry of Justice and the Federal Office of Justice in Germany have made selected decisions for the Federal Constitutional Court, the highest federal court, and the Federal Patent Court, which are available freely on the Internet for the legal community. These decisions are contained in a database that is updated daily, where they can be accessed in their entirety, albeit anonymized, and used for indi-

vidual decisions.¹⁵¹ The court administration decides on the publication of court judgments, but less than 1% of court decisions are made public.¹⁵² In Finland, it is also typical to publish decisions that are considered important or precedents in legal matters. In general, summaries of court decisions, particularly those of the Supreme Court, the Court of Appeal, the Supreme Administrative Court, and the administrative courts, are published regularly online in Finnish and are available free of charge.¹⁵³ It should be noted that the Supreme Court and the Supreme Administrative Court also publish unofficial English summaries of some of their precedents.¹⁵⁴ In order to ensure adequate transparency, the President of the NOJ is responsible for publishing the Collection of Court Decisions (*Bírószági Határozatok Gyűjteménye*, hereinafter: BHGY) (Anonymized Decisions Archive),¹⁵⁵ which contains the decisions of the Curia, the courts of appeal and, to a somewhat lesser extent, the regional courts in a free, anonymized¹⁵⁶ and searchable¹⁵⁷ digital format.¹⁵⁸ Although not required by act, numerous district court and former administrative and labor court decisions are also available in the BHGY. Due to its special role, the Curia must also publish its decisions on requests for review, decisions on complaints regarding legal uniformity, decisions on proceedings for legal remedies in the interest of legality, and decisions on the merits of cases and decisions repealing previous decisions, it must also publish its decisions on the merits of review requests. In addition to the decision published by

the Curia, the theoretical content of the decision must be indicated, or in the absence thereof, a brief summary and the applicable legal provisions.¹⁵⁹ However, the search engine of the BHGY still leaves something to be desired, as its search engine is overly complicated and difficult to use, making it difficult to search, and only a small portion of the judgments are accessible,¹⁶⁰ even though the decisions of lower courts are just as important, if not more so, to the legal community than those of higher courts.

In Germany, court hearings are generally open to the public under to Section 169(1) of the GVG, but as a general rule, audio and video recordings and the public presentation or publication of their content are not permitted. However, Section 169(2) of the GVG, taking into account the legitimate interests of the parties concerned, allows the court to authorize audio and video recordings of the trial for scientific and historical purposes if the proceedings are of outstanding historical significance.¹⁶¹ In contrast, in Finland,¹⁶² and in Hungary, procedural codes regulate when and in what cases it is permissible or prohibited to record proceedings.¹⁶³ These cases are set out in detail in the acts and, as a general rule, the decision on whether and how recording may take place is left to the discretion of the judge or panel hearing the case, which may in some cases be subject to the consent of the persons concerned. After comparing the rules, it is clear that the Hungarian system provides the most regulated and, at the same time, the most complete transparency.

German judges must declare their personal wealth, but this does not automatically mean that these declarations are made public. They are only disclosed in exceptional cases, such as legal proceedings. The disclosure of judges' political affiliations is at their discretion. Judges may also make their official position on political matters public, but their political opinions must be distinguished from their official (judicial) statements.¹⁶⁴ In contrast, Finnish judges are required to make a declaration of interests, as specified in the laws governing public officials. Under this obligation, people nominated for judicial office must declare their private interests prior to their appointment, i.e., their industrial and commercial activities, business or property ownership, secondary occupations, and any other duties or liabilities that may be relevant to the assessment of their suitability for the position applied.¹⁶⁵ Following this, as a judge, if there is any change, they must immediately make the necessary amendments and corrections and, at the request of the competent authority, provide the relevant information. However, the authority shall keep the content of this declaration confidential.¹⁶⁶ Judges may exercise their political opinions with restraint but may not disclose their political affiliations to preserve their independence and impartiality. In Hungary, to ensure the impartial and unbiased enforcement of fundamental rights and obligations, as well as ensure the integrity of public life and prevent corruption, all judges are required to make a declaration of personal wealth with the content speci-

fied in Annex 4 to the Judges' Status Act (including their spouse/partner and children living in the same household), which must be repeated every three years as a general rule,¹⁶⁷ but the employer may, for good reason, require an extraordinary declaration of personal wealth.¹⁶⁸ Judges' personal wealth declarations are not public. Only the person exercising the employer's rights and the NOJ shall ensure that all documents relating to the declaration of assets (including the sealed envelopes containing them) are kept separate from other documents.¹⁶⁹ Given that the declaration of personal wealth is already a prerequisite for judicial appointment and oath-taking in Hungary,¹⁷⁰ the Judges' Status Act quite rightly attaches serious consequences to failure to comply with or breach of this obligation. "[A] judge must be relieved from office if: deliberately refused to file a compulsory declaration of personal wealth, or if the judge has knowingly disclosed false data or information in the statement or withheld important information, including information pertaining to those of his family members who live in the same household, or if the judge has withdrawn his/her declaration of personal wealth or his authorization for processing his personal data."¹⁷¹ Under Article 26(1) of the Fundamental Law, Hungarian judges may not be members of a political party or engage in political activities. Without going into detail, this also means that they must refrain from political statements in public and exercise their political opinions with the utmost restraint. Although judges are entitled to participate in public events

organized within the framework of the law, they must ensure that their participation does not give the impression of political commitment.¹⁷²

In Germany, the Federal Statistical Office publishes a range of data on cases currently before the courts.¹⁷³ Individual courts also produce annual statistical reports analyzing the number of cases and the performance of judges, but the relevant ministries produce more comprehensive reports.¹⁷⁴ In Finland, under the Courts Act (673/2016), courts are required to prepare annual reports on their activities (including joint reports by several courts), which are public, i.e. they must be made available to the public.¹⁷⁵ Court statistics (e.g. number of cases, duration of proceedings) are also compiled by the judiciary and published on its website, usually in Finnish. The statistics come directly from the courts' information systems and have included information on court cases since the beginning of 2014. It should be noted that the NCA does not compile statistics on request, as this is the task of the information service of the Legal Register Centre, from which statistics on individual courts can also be obtained.¹⁷⁶ In Hungary, the President of the NOJ decides on the collection of court statistics and the central tasks related to data processing.¹⁷⁷ The NOJ carries out its official statistical activities for quality assurance purposes, within a regulated framework,¹⁷⁸ and as part of this, collects statistical data on the caseload of the courts, how cases are dealt with, the duration of completed and pending cases, and the defendants in criminal cases that have been concluded

with a final decision. The NOJ collects, processes, stores, analyzes, provides, communicates, and publishes the data in a modern format using well-established statistical methods. This helps to ensure that, by providing information on the data and the links between them, citizens, state, social and economic organizations have an objective picture of the processes of the administration of justice in the courts.¹⁷⁹ Within the framework of the OSAP, the NOJ provides (i) statistical data on adult defendants in criminal proceedings that have been finally concluded, (ii) statistical data on juvenile defendants in criminal proceedings that have been finally concluded, (iii) statistical data on the caseload of district courts, (iv) statistical data on the caseload of courts of first instance, (v) statistical data on the caseload of courts of second instance, (vi) statistical data on the caseload of courts of appeal, (vii) statistical data on the caseload of commercial courts, and (viii) the case statistics of the Curia. It then publishes detailed case statistics from the data collected, and prepares detailed analyses and statistical yearbooks.¹⁸⁰ The data is made available to the public free of charge on the NOJ website in half-year and annual breakdowns.¹⁸¹ Turning to the question of annual reports, the President of the NOJ is required to report on his activities every six months, starting on June 1, 2023, in a document structured as specified by the NJC, and to report annually to the Curia, the presidents of the courts of appeal, and the presidents of the regional courts.¹⁸² In addition, the President of the NOJ must report annually on the

general situation of the courts and their administrative activities to the National Assembly of Hungary and, once a year, to the National Assembly of Hungary's committee responsible for justice.¹⁸³ These essentially constitute the annual reports of the President of the NOJ and the reports for the first half of the year, which are also published on its website. These documents analyzing the administration of justice provide perhaps the most comprehensive overview of the situation of the courts, but their irreplaceable nature can also be criticized for the fact that, in many cases, they do not approach individual topics and issues in the same way, which often hinders transparency. It also happens that some annual reports simply do not address issues that have been examined in detail in the past, making it extremely difficult, if not impossible, to compare individual years.

7. Digital dimension

In Germany, the judiciary has no self-governing body. The tasks of the courts and their staff are differentiated according to whether they perform judicial or administrative functions. Where courts perform judicial administrative tasks (e.g., personnel matters, organization of IT operations), they act as part of the executive branch. In the federal states, judicial applications are operated by the state's IT service providers, either part of another ministry (e.g., the Ministry of Digital Affairs or the Ministry of the Interior) or belong to the court administration itself (e.g., ITD NRW). Each federal court is responsible for operat-

ing its applications. They maintain their infrastructure for this purpose, but in this case, they also act as part of the executive branch in accordance with the above division.

In Finland, as stated in the Strategy of the NCA 2021-2025, the agency is responsible for maintaining and developing the courts' information system, i.e., organizing ICT solutions.¹⁸⁴ It is well known that Finnish courts have some of the most advanced IT systems, which, thanks to their user-friendly nature, promote the efficiency and transparency of court proceedings. The Finnish Parliament and Government continuously support ICT developments in the judicial system to keep pace with technological innovations and social demands.¹⁸⁵

In Hungary, the annual reports of the President of the NOJ show that the ongoing technical upgrading and modernization of courts, i.e., their computerization, informatization, and digitization of the courts is an essential tool that is also suitable for dealing with serious problems and, partly due to the most general narrative on digital governance, offers a more accessible, faster, more efficient, more cost-effective and more democratic (more transparent and open) justice system. In Hungary, therefore, the NOJ is responsible for developing, maintaining, operating, and improving the IT systems of the courts, meaning that ensuring the smooth functioning of the IT infrastructure that facilitates the administration of justice is not the responsibility of individual courts. The management and operation

of court servers are coordinated centrally by the NOJ.

8. Ethical dimension

The rules of conduct for judicial ethics are laid down in laws, but there is no uniform code of judicial ethics in Germany. According to Section 39 of the DRiG “[b]oth while performing and not performing their official duties, including political activities, judges are to conduct themselves in such a manner that confidence in their independence is not jeopardized”. Issues relating to professional ethics are frequently and widely discussed among German judges, including in continuing education courses. In addition to initiatives by the federal states, the German Association of Judges (Deutscher Richterbund)¹⁸⁶ has published a document entitled *Judicial Ethics in Germany*. This document does not seek to lay down professional ethical guidelines or rules of conduct but rather summarizes values such as independence, impartiality/lack of bias, integrity, a sense of responsibility, moderation/restraint, humanity, courage, diligence, and transparency, which characterize self-aware and responsible judges.¹⁸⁷

In Finland, the Finnish Association of Judges has drawn up and approved the *Ethical Principles for Judges*, which reflect the views of the judiciary on how the administration of justice can be carried out in a professionally ethical manner. These principles promote transparency and information, as they help people seeking justice to judge the administration of justice on the right

basis; they also serve as a guideline for judges in their self-assessment. It should be emphasized that “[t]he purpose of these ethical principles is not to set out what is required of a good judge but to describe the ethically correct approach to a judge’s work”¹⁸⁸. As regards further elements of the ethical dimension of the courts, it can be said that, in general, judicial immunity is high, but Finnish judges can be considered accountable. Judges have no disciplinary body or functions, but in 2021, the Finnish Association of Judges established an ethical advisory body to assist judges concerning ethical rules. However, the body has not yet begun its work.¹⁸⁹

In Hungary, the NJC adopts the *Code of Ethics for Judges* and publishes it on its central website,¹⁹⁰ and interprets it through its position statements.¹⁹¹ Hungarian ethical guidelines follow the principles established at national and international level,¹⁹² and in line with global trends, the ENCJ’s *Judicial Ethics – Principles, Values and Qualities*, which has served as a guideline since June 2010 to reinforce common principles and values among European judges and to enable them to align their conduct as closely as possible with these principles and values.¹⁹³ In my viewpoint, the essence of this dimension, particularly in relation to Hungary, is summarized in the response given by former Minister of Justice Judit Varga to a request from the Constitutional Court of Hungary: “It should be noted that the *Code of Ethics for Judges* [...] defines the conduct to be followed by judges in accordance with ethical standards that go beyond legal

requirements and are in line with the moral expectations of an independent judiciary in a democratic state governed by the rule of law, and also lists conduct that is offensive or threatening to the dignity of the judicial profession, which, if committed seriously, may ultimately constitute a disciplinary offense. According to Section 105(b) of the [Judges' Status Act], a judge commits a disciplinary offense if he or she culpably violates or jeopardizes the authority of the judicial profession through his or her lifestyle or conduct. Consequently, the provisions of the Code of Ethics for Judges may also affect or influence the public law status of judges."¹⁹⁴

9. Political dimension

Among the three countries examined, Germany has the most permissive regulations regarding the political involvement of judges, albeit within a clear legal framework.¹⁹⁵ In accordance with the separation of powers, Section 4(1) of the DRiG says judges cannot be judges and lawmakers or law enforcers at the same time. This also applies to members of the Constitutional Court under the Federal Constitutional Court Act.¹⁹⁶ If a judge runs for political office at the federal or state level, they must take unpaid leave for two months prior to the election. Suppose they accept a political office at the federal or state level. In that case, they must resign from the judiciary,¹⁹⁷ as under the applicable rules, holding political office is generally incompatible with the office of a judge while in office. In contrast, judges at local courts may hold politi-

cal office at the local level during their term of office.¹⁹⁸ German law, therefore, does not expect judges to be apolitical; on the contrary, judges who actively participate in democratic processes and take on a community and social role are considered more desirable than their colleagues who reject this.¹⁹⁹ However, according to Section 39 of the DRiG, judges must conduct their political activities in such a way that confidence in their independence is not undermined, i.e. they must exercise a certain degree of restraint in their political expressions. There is currently a heated debate as to whether this practice is correct and, if so, how a person holding a political office can be reinstated to their judicial position, given that certain forms of conduct and actions cannot be forgotten when they return to their judicial position, which in turn may call into question their independence.²⁰⁰

The Finnish legal system emphasizes the practical implementation of the principle of judicial independence. Consequently, although freedom of expression and association are not prohibited per se, judges may not engage in active political activities or be members of political parties in order to preserve their independence, impartiality, and integrity.²⁰¹ In addition, judges are required by law to avoid anything that could compromise the objectivity of their judgments.²⁰² Point 2 of the Ethical Principles For Judges states explicitly that "[w]hen administering justice, a judge must remain independent of the legislative and executive branches of the government. In order to remain independent, a judge must also remain

free of ties to other parties wielding influence in society, such as politicians and business and media representatives”.

According to the third sentence of Article 26(1) of the Fundamental Law, which is similarly enshrined in Section 39(1) of the Judges’ Status Act, judges may not be members of political parties or engage in political activities. Accordingly, Hungarian judges must avoid any opinions or conduct that could reveal their political convictions to the public.²⁰³ In addition, they should strive to avoid expressing opinions that could lead others to draw conclusions of a political nature or a dubious nature.²⁰⁴ Nonetheless, the “top leaders” of the judicial administration, i.e., the president of the NOJ, the president of the Curia, and the president of the NJC, can express their opinions on political issues without excessive restrictions, which is a kind of an exception to the rule of staying out of political debates. At this point, it is worth noting that the courts are committed to shaping public debate on issues relating to the administration of justice from a professional perspective, which can contribute effectively to a (more) high-quality political and social discourse.

V. Conclusion

As an abstract conclusion, “[t]he improved models of court administration are not an end in themselves but merely a means to an end – and that end is the delivery of better judicial services to the public. [...] Put simply, what is required

is a modern model of court administration that minimizes conflicts, facilitates long term planning, promotes cooperation and coordination amongst the branches of government, fosters change and systemic reforms and improves responsiveness and accountability to the public.”²⁰⁵

The domestic judicial administration model change was expected to do something similar. However, today’s debate is not so much about whether this paradigm shift was justified or necessary but about the extent to which the new model has lived up to the expectations of its introduction. Thus, the practical implementation of the control function of the National Judicial Council (hereinafter: NJC), and subsequently, the powers of the President of the National Office for the Judiciary (hereinafter: NOJ) continued to dominate over those of the NJC, not least because the current NJC, composed exclusively of judges, did not enjoy full autonomy and independence from the NOJ.²⁰⁶ All in all, however, it can be said that since the creation of the President of the NOJ and the model based on the duality of the NJC, it has given insight into many aspects of the model, thus allowing room for corrections which now seem to be emerging as a workable central administrative construct in the long term.²⁰⁷

Different institutional arrangements in different states govern the relationship between the judiciary, the legislature, and the executive. However, the common denominator is the protection of the common constitutional values of judicial independence and impartiality. The financial and organizational opera-

tion of the courts and their accountability present a varied picture, but the type of institutional set-up – as in the case of Hungary – has a crucial influence on the extent to which tensions can arise between politicians, the administration, and the professionals in the judiciary.²⁰⁸

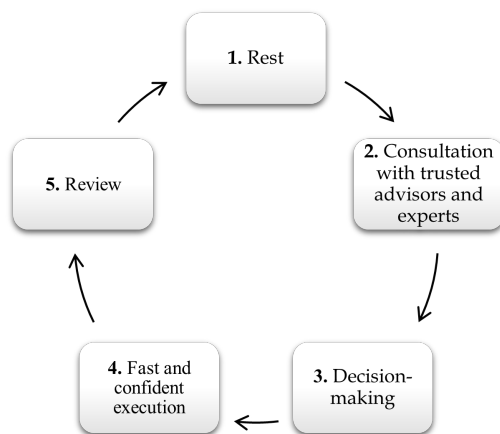
In connection with accountability, special attention should be drawn to the earlier statements by Szonja Navratil, who said that “[a]n organization that monitors itself, where the public is only aware of half of its activities [...], which regards all criticism as an attack, clearly does not promote greater efficiency. [...] no organization can function effectively without adequate control and accountability. Even with the best of intentions, a lack of control and accountability undermines the activities of an organization”.²⁰⁹

As with other solutions, the aim of Hungarian judicial administration is to guarantee the efficient and effective administration of courts, which, according to the Canadian Judicial Council Discussion Paper, has six cardinal requirements.²¹⁰ This pragmatic approach allows us to briefly examine the abstract essence of this concept.

Firstly, *strong leadership* is necessary for the administration of the courts. This allows for agile decision-making while taking into account the views of the participants and contributors to the administration. Without this, a model's stability cannot be guaranteed in the long term. In my opinion, the Finnish model is the best at meeting this requirement.

Secondly, *a shared vision and set of objectives* are essential. In order to achieve

Figure 1 – Prudent resoluteness



any lasting change in the field of judicial administration, it is necessary to know what the actors involved want to achieve (vision, objective) and how they can achieve it. It should also be borne in mind by the actors involved/decision-makers that whatever changes are made to the existing model or the introduction of an alternative model, the judiciary and the executive will remain jointly responsible for matters relating to justice, including judicial administration.²¹¹ In this regard, the Finnish model also shows the most excellent stability and cooperation.

Thirdly, *a proper organizational and management structure* is needed. This presupposes a constitutional/constitutional law accurately reflecting its essence, not too detailed but sufficiently comprehensive, and applying the so-called prudent resoluteness, the five-step decision-making system used in the corporate sphere.²¹²

In this regard, each model has different strengths, which means settling on a single best solution is impossible.

On the one hand, the German model is concise, but at the same time it has subsidiary and autonomous regulation. On the other hand, the Finnish model has more detailed regulations, but its decision-making process is less rapid and less accountable. Finally, the Hungarian model has a more flexible organization but operates with vast and strong management powers.

Fourthly, *practical strategies, tactics and procedures, including an operational plan*, are necessary for the prosperous administration of justice. The so-called 4 Disciplines of Execution or 4DX method can contribute to this. The essence of this is that it assigns success factors, i.e., high-impact activities to be carried out/implemented to achieve the selected vital goal, which are tracked and engaged by incentive scoreboards and report on results periodically and consistently on a scheduled basis.²¹³ In this regard, it should be noted that all the countries examined operate effectively, but the Hungarian model has the most complex powers and influence in this area.

Fifth, adequate resources, including sufficient ones for the change process, are an elementary presence since their absence, as shown above, can quickly lead to a vulnerable situation. As long as there is no free and adequate financial possibility for maneuvering, it is only a question of “pseudo-autonomy” since there is no unlimited autonomy with “other people’s money”. Each regulatory solution is financially dependent on the political branches of government.

Sixthly, a modern 21st-century judiciary is unthinkable without appropri-

ate support systems, including management information systems, cashflow systems, etc. Each regulatory solution makes serious efforts in this regard, but currently, the Finnish model uses these systems most extensively.

To close the research, it is worth mentioning Robert W. Tobin’s thoughtful thoughts on judicial administration: “[t]he introduction of court administration is more than a judicial acceptance of the latest trends in public administration. Court administration is preserving judicial independence in the modern era”²¹⁴, which not only affects the administration of justice but also has broader implications.²¹⁵

1 For more details, see Šipulova, Katarína – Spáč, Samuel – Kosar, David – Papoušková, Tereza – Derka, Viktor: Judicial Self-Governance Index: Towards Better Understanding of the Role of Judges in Governing the Judiciary. Regulation & Governance 2023/1, pp. 27-28.

2 See Article 92 of the Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, hereinafter: GG).

3 Cf. Zeller Judit: Német Szövetségi Köztársaság. In: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (eds.): Európai kormányformák rendszertana. Budapest, HVG-ORAC, 2007. p. 122.

4 See Section 12 of the Courts Constitution Act (Gerichtsverfassungsgesetz, hereinafter: GVG).

5 For more details, see Gombár Zsófia: A német igazságszolgáltatás felépítése és működése. Comparative Law Working Papers 2021/3, pp. 1-6.

6 See Article 95(1) of the GG. For more details, see the German Judiciary Act (Deutsches Richtergesetz, hereinafter: DRiG).

7 See Article 96 of the GG. Only the Federal Patent Court and the Federal Court for the Service of Military Personnel Stationed Abroad have been established of other federal courts. See Belling, Detlev W. – Szűcs Tünde: Bevezetés a német jogba. Acta Universitatis Szegediensis – Acta Juridica et Politica 2011/1, p. 101.

8 See European Justice: Gerichtsorganisation der Mitgliedstaaten – Deutschland. <https://tinyurl.com/347r2tnh> (15.09.2024.)

9 See Badó Attila – Márki Dávid: A német bírósági

igazgatás alapjai. Comparative Law Working Papers 2020/1, p. 19.

10 See Badó – Márki (2020) p. 4.

11 See Fekete, Kristóf Benedek: Models of the Central Administration of Courts. *Jura* 2024/2, pp. 21-22.

12 Cf. Badó – Márki (2020) p. 4.

13 Cf. Kovács Mónika: Finn Köztársaság. In: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (eds.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. p. 262.

14 In addition, the Åland Administrative Court operates as a separate administrative court in the autonomous Åland Islands, whose decisions can also be appealed to the Supreme Administrative Court. See Bergström, Erika: Finnish Law on the Internet. <https://tinyurl.com/ynxyj78w> (13.10.2024.)

15 See Articles 98-101 of the Finnish Constitution.

16 See Council of Europe: The Finnish Judicial System. <https://tinyurl.com/6pyh28p7> (13.10.2024.)

17 See Article 106 of the Finnish Constitution.

18 See Nylund, Anna: An Introduction to Finnish Legal Culture. In: Koch, Sören – Sunde, Jørn Øyrehagen (eds.): *Comparing Legal Cultures*. Bergen, Fagbokforlaget, 2020. p. 155.

19 Cf. Aarli, Ragna – Sanders, Anne: Judicial Councils Everywhere? Judicial Administration in Europe, with a Focus on the Nordic Countries. *International Journal For Court Administration* 2023/2, p. 21-22.

20 See Chapter 19a, Section 1 of the Courts Act (673/2016).

21 Cf. Tuomioistuinvirasto: Tuomioistuinvirasto. <https://tinyurl.com/226bmytj> (13.10.2024.)

22 See Chapter 19a, Sections 5-6 of the Courts Act (673/2016).

23 See Chapter 19a, Section 7 of the Courts Act (673/2016).

24 See Chapter 19a, Section 7 of the Courts Act (673/2016).

25 See Aarli – Sanders (2023) p. 22.

26 See Chapter 19a, Section 8 of the Courts Act (673/2016).

27 See Tuomioistuinvirasto: Tuomioistuinvirasto. <https://tinyurl.com/mpv9fz84> (13.10.2024.)

28 See Article 25(1) of the Fundamental Law of Hungary (hereinafter: Fundamental Law).

29 See Article 24(1) of the Fundamental Law.

30 Of course, the Constitutional Court is connected to the activities of the courts in many ways, suffice it to think of constitutional complaints. For more details, see Fekete Kristóf Benedek: Az alkotmányjogi panasz

perjogi vonzatai, eredményeinek hatása a bírósági jogalkalmazásra. *Jura* 2021/3, pp. 5-31.

31 See Article 25(4) of the Fundamental Law and Act CLXXXIV of 2010.

32 See Article 25(6) of the Fundamental Law.

33 See Section 66 of Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts (hereinafter: Court Organisation Act).

34 Cf. Osztovits András: A bíróságok az új alkotmányban. In: Drinóczi Tímea – Jakab András (eds.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. II. kötet*. Budapest-Pécs, Pázmány Press, 2013. p. 314.

35 See OBH: Általános tájékoztató. <https://tinyurl.com/49xwf8yj> (07.10.2024.)

36 See Osztovits (2013) p. 315.

37 See Article 98 of the Finnish Constitution.

38 See Chapter 19a, Section 2(11) of the Courts Act (673/2016).

39 See Article 25(8) of the Fundamental Law.

40 See Section 17 of the Court Organisation Act

41 See Section 76(1)(d) and (f) of the Court Organisation Act. For a detailed discussion of this issue, see Fekete, Kristóf Benedek: Communication of the Judiciary. Essays of Faculty of Law University of Pécs Yearbook of 2021-2022, pp. 17-20.

42 Cf. Rainer Lilla: A törvényes bíróhoz való jog, mint a tisztességes eljárás részkövetelményének szabályozása és a hazai gyakorlatban felmerülő problémái. In: Miskolczi Bodnár Péter (eds.): *XI. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója*. Budapest, KRE ÁJK, 2018. p. 157.

43 See BVerfGE 82, 159 [134].

44 See Osztovits András: A törvényes bíróhoz való jog a német szövetségi-és az osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatában. *Jogtudományi Közöny* 2005/10, p. 421.

45 See Eser, Albin: A „törvényes bíró” és kijelölése a konkrét ügyben (translated Pusztai László). *Magyar Jog* 1995/5, p. 287.; Wittreck, Fabian: German Judicial Self-Government – Institutions and Constraints. *German Law Journal* 2018/7, p. 1932.

46 See Badó – Márki (2020) p. 14.; Dyrchs, Peter – Frey, Walter – Metzen, Peter – Napierala, Reiner – Rausch, Hans: Case assignment in German courts: North-Rhine Westphalia. In: Langbroek, Philip M. – Fabri, Marco (eds.): *The Right Judge for Each Case: A Study of Case Assignment and Impartiality in Six European Judiciaries*. 2007. p. 215.

47 See Section 21e of the GVG.

48 See Section 21g of the GVG.

49 See Section 8(1) of the Court Organisation Act. Although the Finnish Constitution does not enshrine

the right to a lawful judge, the law specifies the framework for allocating cases. See Chapter 8, Section 9 of the Courts Act (673/2016).

50 See Chapter 8, Section 8(1) of the Courts Act (673/2016).

51 Cf. Section 8(2) of the Court Organisation Act. See Decision No. 36/2013. (XII. 5.) of the Constitutional Court of Hungary, in Decisions of the Constitutional Court (hereinafter: DCC) 2013, 1045, 1056-1057.

52 See Villám Krisztián: A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, különös tekintettel a törvényes bíróhoz való jogra In: Domokos Andrea – Homicskó Árpád Olivér – Miskolczi-Bodnár Péter – Tóth J. Zoltán (eds.): *Audiatur et altera pars* – Ünnepi kötet, tanulmányok Czine Ágnes professzor 65. születésnapja tiszteletére. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem–L'Harmattan Kiadó, 2023. pp. 386-387.

53 Cf. Boda Zoltán: A törvényes bíróhoz való jog, az egyenlő munkateher és az ügyelosztás. Mailáth György Tudományos Pályázat 2022. Díjazott dolgozatok. Budapest, Országos Bírósági Hivatal, 2023. p. 514.

54 See Decision No. 36/2013. (XII. 5.) of the Constitutional Court of Hungary, in DCC 2013, 1045, and foll.

55 The system also contains “balancing” elements, i.e., it handles the caseload based on the difficulty and complexity of the cases through allocation corrections.

56 See Section 11(2) of the Court Organisation Act and the relevant legislative justification, as well as Section 32 of Ministry of Justice Decree 14/2002. (VIII. 1.) on administration policy rules of court.

57 See Seibert-Fohr, Anja: Judicial Independence in Germany. In: Seibert-Fohr, Anja (ed.): *Judicial Independence in Transition*. Berlin-Heidelberg. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, vol 233. Springer, 2012. p. 456.

58 See Chapter 19a, Section 6(6) of the Courts Act (673/2016).

59 See Chapter 19a, Section 2(5) of the Courts Act (673/2016).

60 See Chapter 8, Section 1 of the Courts Act (673/2016).

61 See Chapter 8, Section 1 of the Courts Act (673/2016).

62 Cf. Örkényi László: Arányos ügyteherelosztás az igazságszolgáltatásban – elvek és teendők. Debreceni Jogi Műhely 2012/1, p. 13.

63 See Section 76(4)(a) of the Court Organisation Act.

64 See Section 76(4)(e) of the Court Organisation Act.

65 It should be noted that the functioning and effi-

ciency of courts in individual states are also examined by international and supranational organizations from various perspectives (e.g., duration of litigation, efficiency, quality of decisions, budget). See, for instance, Council of Europe: *Judiciary at a glance in Germany* (2021 data). p. 13. <https://tinyurl.com/szd967d2> (28.09.2024.); Most of these aspects are also reflected in the EU Justice Scoreboards. Cf. European Union: *The 2024 EU Justice Scoreboard*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024.

66 Cf. European Commission: *The Rule of Law Report 2023: Input of Finland*. 20 January, 2023. p. 10. <https://tinyurl.com/2vdx7a37> (25.10.2024.)

67 See Chapter 19a, Section 2(7) of the Courts Act (673/2016).

68 See Chapter 19a, Sections 2(8)-(9) of the Courts Act (673/2016).

69 Chapter 19a, Section 2 (12)-(13) of the Courts Act (673/2016).

70 See, for instance, Badó Attila – Bencze Mátyás: *Quality of justice in Hungary in European context*. Forum: Acta Juridica et Politica 2016/2, pp. 13-14.

71 See, for example, Section 102 of the Finnish Constitution and Article 9(3)(k) of the Fundamental Law.

72 See Chapter 1 of Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges (hereinafter: *Judges' Status Act*).

73 See Riedel, Johannes: *Training and Recruitment of Judges in Germany*. International Journal For Court Administration 2013/2, p. 43.; Badó Attila: *A magyar bírák kiválasztásának aktuális problémái*. In: Hajdú József (ed.): *Ünnepi kötet Dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. SZTE ÁJK, Szeged, 2016. p. 29.

74 Cf. Badó Attila: *Az igazságszolgáltató hatalom alkotmányos helyzetének és egyes alapelveinek összehasonlító vizsgálata*. In: Tóth Judit – Legény Krisztián (eds.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex Kiadó, 2006. p. 183.

75 See Riedel (2013) p. 43.

76 See Sanders, Anne – von Danwitz, Luc: *Selecting Judges in Poland and Germany: Challenges to the Rule of law in Europe and Propositions for a New Approach to Judicial Legitimacy*. German Law Journal 2015/3, p. 795.

77 See Article 33(2) of the GG and Sections 4 and 9 of the DRiG.

78 “The Länder may provide that Land judges shall be chosen jointly by the Land Minister of Justice and a committee for the selection of judges.” See Article 98(4) of the GG.

79 See Wittreck (2018) p. 1934. For details on

the election of federal and constitutional judges, see Sanders – von Danwitz (2015) pp. 796-797.

80 See Ehlers, Dirk: Verfassungsrechtliche Fragen der Richterwahl. Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Bildung von Richterwahlausschüssen Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft, Band 116. 1998. p. 54.

81 Cf. Hillburger, Christian: A jogállamiság, a bírói függetlenség garanciája és a bírói kinevezés, illetve választás – német és európai nézőpontból. In: Bódiné Beliznai Kinga – Megyeri-Pálffy Zoltán (eds.): A bírói függetlenség intézményes garanciái. Budapest, Kúria, 2023. p. 43.

82 See Riedel, Johannes: Judicial Review of Judicial Appointments in Germany. *International Journal For Court Administration* 2020/1, p. 2.

83 See Section 2 and 6(1) of the Judicial Appointments (205/2000).

84 See Section 3(1) of the Judicial Appointments (205/2000).

85 The person or body of the court giving the opinion is laid down by law. See Sections 9 and 10(1) of the Judicial Appointments (205/2000).

86 The Judicial Training Board shall, at the request of the referring court, give its opinion in cases concerning appointments to the Supreme Court or the Supreme Administrative Court by a similar procedure. See Section 6(2) and Section 9(3) of the Judicial Appointments (205/2000).

87 Section 9 of the Judicial Appointments (205/2000).

88 Cf. Badó (2016) p. 29.; Lichtenstein József: A bíróságok. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (eds.): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-ORAC, 2016. p. 375.

89 For related detailed rules, see Fekete Kristóf Benedek – Kéri Valentin – Nadrai Norbert: Kiválasztás, előmenetel, igazgatás avagy a bírói pálya szegélyei. In: Tilk Péter – Fekete Kristóf Benedek (eds.): Az igazságszolgáltatással kapcsolatos egyes folyamatok alakulása az elmúlt években. Pécs, PTE ÁJK, 2020. pp. 155-181.

90 Applications must always be submitted to the president of the court for which the vacancy is advertised. See Section 11(1) of the Judges' Status Act.

91 See Section 76(5)(a) of the Court Organisation Act.

92 See Article 26(1) of the Fundamental Law, Article 103 of the Finnish Constitution, and Article 97(1) and (2) of the GG.

93 See also Badó – Márki (2020) pp. 12-14.

94 See Hakala-Manninen, Emma – Laitinen, Riikka – Niemelä, Suvi: The Selection and Appointment

of Judges – Reflections on the Impartiality and the Independence. 2021. p. 8. <https://tinyurl.com/44rbnk84> (26.10.2024)

95 See Chapter 6, Section 24 of the State Civil Service Act (750/1994).

96 See Chapter 15, Section 1 of the Courts Act (673/2016).

97 See Section 87(2) of the Court Organisation Act.

98 It should be emphasized that disciplinary proceedings cannot be initiated if the person entitled to initiate them has not done so within three months of becoming aware of the facts (subjective limitation period) or if three years have elapsed since the conduct constituting the disciplinary offense ceased (objective limitation period). See Section 110(1) of the Judges' Status Act.

99 See Section 105 of the Judges' Status Act. In all cases, it is a condition that this be done culpably.

100 See also Decision 3219/2018. (VII. 2.) of the Constitutional Court of Hungary, in DCC 2018, Volume 2, 1047, 1047 and foll.

101 See Decision No. 16/2022. (III. 2.) of the NJC on the Code of Ethics for Judges and its adoption.

102 See, for example, 3/2006.OBET, 4/2006.OBET, 5/2006.OBET, 6/2006.OBET, 1/2007.OBET, 2/2007.OBET, 3/2007.OBET

103 See Riedel, Johannes: Individual Evaluation of Judges in Germany. *Oñati Socio-legal Series* 2014/5, p. 978.

104 In this context, it should be noted that these evaluation councils are chaired by the president of the court in question, which creates a risk that the final evaluation and decision will be aligned with his or her views. See Blisa, Adam – Kosař, David: Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance. *German Law Journal* 2018/7, p. 2044.

105 The performance of a judge appointed for an indefinite term following a fixed-term appointment shall be evaluated in the third year following the appointment and then every eight years, with the last evaluation taking place in the sixth year prior to reaching the age specified as grounds for dismissal. See the first sentence of Section 68 of the Judges' Status Act.

106 If the judge was appointed for an indefinite term, the judge's performance shall be evaluated before the end of the third year following the appointment, then in the sixth year following the appointment, and thereafter every eight years, with the last evaluation taking place in the sixth year before reaching the age specified as grounds for dismissal. See the second sentence of Section 68 of the Judges' Status Act.

107 See Council of Europe: Questionnaire for the

preparation of the CCJE Opinion No. 19 (2016): “The Role of Court Presidents” – Answer: Germany. pp. 10-11. <https://tinyurl.com/mufua94p> (28.09.2024).

108 See European Commission: The Rule of Law Report: Input of Finland. 4 May 2020. p. 7. <https://tinyurl.com/52j9nffb> (26.10.2024)

109 See Section 184 of the Judges’ Status Act.

110 See Section 189(1)(h) of the Judges’ Status Act.

111 See Sections 10-11 of Order 5/2013 (VI. 25.) of the NOJ on the rules governing the management of courts and the NOJ.

112 See Article 97 of the GG.

113 See Article 33(5) of the GG.

114 Under to Article 98(1) and (3) of the GG, federal and state legislatures are required to regulate the legal status of judges in separate formal laws. This expresses the special legal status of judges, who exercise their judicial functions in personal and actual independence (see Article 97 of the GG). In addition, judges are individually protected by the traditional principles of public service [see Article 33(5) of the GG].

115 Cf. Cserny Ákos: A miniszteri felelősség. Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2011. p. 185.

116 See Section 30(d) of Act XC of 2017 on the Code of Criminal Procedure (hereinafter: CCP).

117 See Section 719(1) of the CCP.

118 See European Network of Councils for the Judiciary: Response Questionnaire Project Group Timeliness – Ministry of Justice Germany. 2021. pp. 1-2. <https://tinyurl.com/mud86bj6> (28.09.2024)

119 See Council of Europe: Judiciary at a glance in Germany... p. 13.

120 See European Network of Councils for the Judiciary: Questionnaire Indicators Independence and Accountability of the Judiciary 2022-2023 – Germany. p. 10. <https://tinyurl.com/yp4snv89> (28.09.2024).

121 See Chapter 19a, Section 2(1) and (14) and Chapter 19a, Section 6(2)-(3) of the Courts Act (673/2016).

122 See Section 19(1) of the Rules of Procedure of the National Courts Administration.

123 See Tuomioistuinvirasto: Organisation. <https://tinyurl.com/2rndvc6w> (21.10.2024).

124 See Council of Europe: Evaluation of the judicial systems 2024 (data 2022) – Finland. <https://tinyurl.com/279c4c7k> (21.10.2024).

125 See Section 4 of the Court Organisation Act.

126 See Section 76(3)(a) of the Court Organisation Act.

127 See Section 86(1) and 88(2) of the Court Organisation Act.

128 See Section 76(3)(a) of the Court Organisation

Act.

129 Unfortunately, the problems surrounding this issue in Hungary have remained unchanged for more than 20 years. See Tilk Péter: Reflexió a bíróságok pénzügyi függetlenségét erősíteni kívánó jogalkotói elképzeléshez. Magyar Jog 2002/12, pp. 735-737.; Madai Nóra: Adalékok az 1997-es igazságszolgáltatási reform értékeléséhez. Debreceni Jogi Műhely 2009/3, p. 52.

130 In Germany, the term “qualified lawyer” refers to someone who has passed their second state exam, which is preceded by a two- or three-year period of legal clerkship (similar to the professional exam and practical training in Hungary). Hungarian legal training cannot be confused with university legal education because, in Hungary, only those who have passed the professional examination are considered fully qualified lawyers.

131 For more details, see Riedel (2013) pp. 51-52.

132 See Federal Office of Justice: Judicial Training. <https://tinyurl.com/mu435nbz> (29.09.2024)

133 See Deutsche Richterakademie: Welcome, About Us. <https://tinyurl.com/dhcr65j8> (29.09.2024).

134 See Riedel (2013) p. 52.

135 See Chapter 19a, Section 2(4) of the Courts Act (673/2016).

136 See Chapter 21, Section 1(1) of the Courts Act (673/2016).

137 The body’s members must represent the various (levels and types) of judges fairly, and at least one member must be a court president. Each member must have a deputy. See Chapter 21, Section 2 of the Courts Act (673/2016). For detailed rules on nomination and decision-making, see Chapter 21, Sections 4-5 of the Courts Act (673/2016).

138 See Chapter 9, Section 4 of the Courts Act (673/2016).

139 See Chapter 21, Section 1(2)-(6) of the Courts Act (673/2016).

140 See Chapter 18, Section 4 of the Courts Act (673/2016).

141 See Chapter 21, Section 1(7) the Courts Act (673/2016).

142 See Chapter 21, Sections 1(8)-(9) the Courts Act (673/2016).

143 See Section 76(7) of the Court Organisation Act. OBH: Képzési rendszer. <https://tinyurl.com/bddv4tte> (25.01.2025).

144 Cf. Zólyominé Törő Erzsébet: Bírók képző- és továbbképző iskolája. Bírák Lapja 1992/3, pp. 40-43.; MABIE: Az igazságszolgáltatás további reformjának időszzerű feladatai. Bírák Lapja 1994/3-4, p. 15.

145 See Section 171/A (1)-(2) of the Court

Organisation Act.

146 See the annex to Decision 94.SZ/2024. (XI. 20.) of the OBHE on the 2025 central training plan. p. 12; and the annex to Decision 84.SZ/2023. (X. 4.) of the OBHE on the central education plan for 2024, p. 13.

147 See Section 32(3)(a) and (f) of Order 11/2013. (XII. 31.) of the NOJ on the Organizational and Operational Rules of the NOJ.

148 Cf. OBH: Képzési rendszer...

149 See OBH: Képzési rendszer...

150 See Benton, Duane – Sheldon-Sherman, Jennifer A.L.: What Judges Want and Need: User-Friendly Foundations for Effective Judicial Education. *Journal of Dispute Resolution* 2015/1, p. 26.

151 See Bundesministerium der Justiz: Rechtsprechung im Internet. <https://tinyurl.com/mr38bj2u> (10.10.2024)

152 See Hamann, Hanjo: Stagnation seit 50 Jahren. <https://tinyurl.com/55ffpadt> (10.10.2024)

153 See Tuomioistuinelaitos: Judgements. <https://tinyurl.com/hevfjp6r> (10.10.2024)

154 See Supreme Court: Selected precedents and summaries in English. <https://tinyurl.com/y6xj5eje> (21.10.2024); Supreme Administrative Court of Finland: Summaries of selected precedents in English. <https://tinyurl.com/35mjav4b> (21.10.2024)

155 See Section 76(8)(d) of the Court Organisation Act.

156 See Section 166 of the Court Organisation Act.

157 See Section 165 of the Court Organisation Act.

158 See Section 163(1) of the Court Organisation Act.

159 See Section 163(1)-(1b) of the Court Organisation Act.

160 See Section 166(3) of the Court Organisation Act.

161 For further details, see Section 169 of the GVG.

162 See Act on the Openness of Judicial Procedure in General Courts (370/2007) and Act on the Openness of Judicial Procedure in Administrative Courts (381/2007).

163 See Sections 231-232 of Act CXXX of 2016 on the Code of Civil Procedure, Section 71(3) of Act I of 2017 on the Code of Administrative Court Procedure, and Sections 436-438 of the CCP.

164 See European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Report on The Freedom of Expression of Judges. Adopted by the Venice Commission, its 103rd Plenary Session (Venice, 19-20 June 2015) CDL-AD(2015)018 12-13, p. 19.

165 See Hakala-Manninen – Laitinen – Niemelä (2021) pp. 3-4.

166 See Section 14 of the Judicial Appointments (205/2000).

167 See Section 197 of the Judges' Status Act.

168 See Section 200 of the Judges' Status Act.

169 See Section 201(3)-(4) of the Judges' Status Act.

170 See Section 4(1)(e) of the Judges' Status Act.

171 See Section 90(k) of the Judges' Status Act.

172 See Article 2(1) of the Code of Ethics.

173 See Statistisches Bundesamt: Justiz und Rechtspflege. <https://tinyurl.com/v4exjzhk> (10.10.2024)

174 See, for example, Bundesverfassungsgericht: Jahresstatistiken. <https://tinyurl.com/3j7dh4n3v> (10.10.2024)

175 See Chapter 8, Section 10 of the Courts Act (673/2016).

176 See Tuomioistuinelaitos: Statistics. <https://tinyurl.com/3tphyn6z> (21.10.2024) Statistics on the administration of justice, including judgments, can also be found on the website of Statistics Finland.

177 See Section 76(4)(d) of the Judges' Status Act.

178 The statistical activities of the NOJ are governed by Act CLV of 2016 on official statistics and its implementing decree, Government Decree 184/2017 (VII.5.), and the National Statistical Data Collection Program (Országos Statisztikai Adatgyűjtő Program, hereinafter: OSAP).

179 See OBH: Az Országos Bírósági Hivatal statisztikai tevékenysége. <https://tinyurl.com/bdh86tsd> (02.02.2025.)

180 See OBH: Az Országos Bírósági Hivatal statisztikai tevékenysége...

181 See OBH: Ügyforgalmi adatok. <https://tinyurl.com/38vu236w> (02.02.2025.); OBH: Statisztikai évkönyvek. <https://tinyurl.com/ycxnyy6n> (02.02.2025.)

182 See Section 76(8)(a)-(b) of the Judges' Status Act.

183 See Section 76(8)(c) of the Judges' Status Act.

184 See National Courts Administration: Strategy of the National Courts Administration 2021-2025. p. 6. <https://tinyurl.com/4awen83m> (17.10.2024)

185 See Council of Europe: Evaluation of the judicial systems (2020-2022) – Finland. p. 3. <https://tinyurl.com/y4urdvwm> (17.10.2024).

186 See United Nations: Thematic Compilation... p. 8.

187 See Deutscher Richterbund: Judicial Ethics in Germany. p. 3 and foll. <https://tinyurl.com/t594fhhs> (29.09.2024)

188 See Suomen tuomariliitto – Finlands doma-

reförbund ry: Tuomarin Eettiset Periaatteet Etiska Principer För Domare. Helsinki, Lönnberg Print & Promo, 2012. p. 15.

189 See Suomen tuomariilitto: Rule of Law Report 2023 – Questionnaire: Rule of Law Report regarding the Stakeholder Consultation of the EU Commission 2023, point 6, <https://tinyurl.com/3euyf2xz> (20.10.2024)

190 See Section 103(1) of the Court Organisation Act.

191 See Section 1 of Decision 11/2015 (II. 10.) of the NOJ (no longer in force) on the adoption of the rules of procedure for the interpretation and enforcement of the Code of Ethics for Judges.

192 See Terhechte, Jörg Philipp: Judicial Ethics for a Global Judiciary – How Judicial Networks Create Their Own Codes of Conduct. *German Law Journal* 2009/4, p. 513.

193 See Heldens, Jan Jaap – Houg, Claire – van de Kant, Sebastiaan: Freedom of speech of the judge. When does a judge speak on behalf of his office and when as his own private person? (Can such a distinction even be made?). p. 9. <https://tinyurl.com/3ned2f6m> (04.02.2025)

194 See Varga Judit: Válasz az Alkotmánybíróság 11/1285-2/2022. számú megkeresésére vonatkozóan (Bírák Etikai Kódexe). <https://tinyurl.com/uc9x8ayf> (04.02.2025)

195 See Team Germany: Political Activity of Judges in the Light of Judicial Ethics. 2015. p. 3. <https://tinyurl.com/yc7d8fe3> (29.09.2024)

196 See Section 3 (4) of the Act on the Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgerichtsgesetz, BVerfGG).

197 See Section 36 of the DRiG.

198 See Team Germany (2015) pp. 4-5.

199 See Sanders, Anne – Faltinat, Elisabeth: Judges, Political Mandates and Judicial Independence in Germany: How to Deal with Radicalised Judges? *VerfBlog*, 2023/1/20, <https://tinyurl.com/w8etaxpp> (20.09.2024.)

200 For details, see Sanders – Faltinat: Judges, Political Mandates...

201 See Chapter 1, Section 3a of the State Civil Service Act (750/1994).

202 See Section 7 of Chapter 8 of the Courts Act (673/2016).

203 Cf. Szemán Felicitász: A bíró jogai és kötelezettségei. In: Gatter László (eds.): *A bírák nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex Kiadó, 2010. p. 95.

204 See Point II of Order 1/2015 (VII. 7.) of the

NJC.

205 See Fraser, Catherine: *Modernizing Models of Court Administration: A Time for Change*. p. 12. <https://tinyurl.com/578szbzy> (09.02.2025.)

206 Cf. Fázsi László: Az Országos Bírói Tanács 12 évi működése a határozatainak tükrében. *Magyar Jog* 2024/7-8, p. 424.

207 Cf. Balogh Zsolt: Bírói hatalmi ág az Alaptörvényben – a bírói függetlenség néhány aspektusáról. *Acta Humana* 2021/2, p. 17.

208 See Langbroek, Philip – Westenberg, Mirjam: *Court Administration and Quality Work in Judiciaries in Four European Countries – Empirical Exploration and Constitutional Implications*. Bern, Stämpfli Verlag, 2018. p. 185.

209 See Navratil Szonja: Hatékonyan működnek-e a magyar bíróságok? Az igazságszolgáltatás gazdálkodásának több szempontú elemzése. In: Fleck Zoltán (eds.): *Bíróságok mérlegen II. – A szervezettől a jogértelmezési gyakorlatig*. Budapest, PallasKiadó Kft., 2008. p. 73.

210 See “Canadian Judicial Council Project on Alternative Models of Court Administration – Revised Draft Discussion Paper” (Canadian Judicial Council Discussion Paper) [Unpublished, archived at Canadian Judicial Council, Ottawa, Canada] pp. 9-12. Quotes: Fraser *ibid.* p. 6. The sections I have highlighted in each point constitute the six points mentioned above.

211 Cf. Tegart, Gerald – Crawford, Jeffrey: *Models of Court Administration: Administering Courts in the Interests of Justice*. In: Farrow, Trevor C.W. – Molinari, Patrick (eds.): *The Courts and Beyond: The Architecture of Justice in Transition*. Montreal, Canadian Institute for the Administration of Justice, 2013. p. 64.

212 Lásd Hayward, Simon: Az agilis vezető – Hogyan hozzunk létre agilis vállalkozást a digitális korban? (translated Berki Éva) Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2019. p. 63.

213 See McChesney, Chris – Covey, Sean – Huling, Jim: *A megvalósítás 4 alapszabálya*. Budapest, Harmat, 2017. pp. 35-110.

214 See Tobin, Robert W.: *An Overview of Court Administration in the United States*. Williamsburg, National Center for State Courts, 1997. p. 9. Highlights by me.

215 Cf. Warren, Christie S.: *Court Administration as a Tool for Judicial Reform: An International Perspective*. Faculty Publications 1949. 2001. p. 50.

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

Az állami szerv, a tisztség és a tisztség viselője – alkotmányjogi szempontból

I. Bevezetés

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 8. § (1) bekezdésének jelenlegi szövege a következő rendelkezést tartalmazza: „[a] hatályos jogszabályi rendelkezést a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv vagy személy jogszabály megalkotásával, a módosítani kívánt jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, a módosítást kimondó jogszabályi rendelkezéssel módosíthatja.”¹ Eszerint tehát jogalkotói hatásköre nemcsak szervnek, hanem „személynek” is van. A Jat. e korábbi rendelkezésének a „személy” szóval való kiegészítése azonban – a módosítás indokolásával ellentétben² – nem tekinthető szükséges technikai pontosításnak, hanem felesleges és értelmetlen rendelkezésnek, mert „személynek” nem lehet jogalkotási hatáskört adni. Ez nemcsak az Alaptörvénnyel ellentétes, mert eszerint *jogalkotó hatásköre*

csak meghatározott szervnek – és nem „személynek” – lehet,³ hanem a szerv és a személy fogalmának használatával kapcsolatos félreértésre és zavarra utal.⁴ Nem pusztán azért, mert e rendelkezésből nem derül ki, hogy a „személy” alatt természetes vagy jogi személyt, illetve mindkettőt kell-e érteni, hanem azért sem, mert sem a szerv, sem a jogi személy önmagában nem képes cselekedni, hanem csak a szervet, illetve jogi személyt megjelenítő – a szervben tisztséget betöltő – „természetes személy”, illetve jogi személy esetében az őt képviselő természetes személy által. A személynek tehát – a „jog alkotása” mint konstituáló aktus szempontjából is – természetes személynek kell lennie. Ha pedig természetes személyről van szó, akkor adódik a kérdés, hogy természetes személy kaphat-e jogalkotó hatáskört. Egyértelmű, hogy – sem jogalkotó, sem más jellegű – hatáskört természetes személy nem kaphat, neki legfeljebb jogai és kötelességei lehetnek. A jogalkotás joga természetes személyt ebben a minőségében – mivel ez egyértelműen az államhatalom egyik legfontosabb megnyilvánulása – nem illethet meg, hacsak nem valamely jogalkotásra felhatalmazott szerv, vagy ennek tisztségviselője. Ebben az esetben azonban a szerv és a személy megkülönböztetése nem értelmezhető: a természetes személy a szerv megjelenítője, de nem ennek a személynek van jogalkotó hatásköre, hanem a szervnek, amely hatáskört a tisztség betöltője gyakorolja, és adott „személy” nem alkothat jogot, ha nem tölt be jogalkotó szervben e hatáskör gyakorlását lehetővé tevő tisztséget.

A fogalmi tisztázás érdekében érdeemes közelebbről megvizsgálni ezt a problémát, mert a pontatlan és félreérthető szabályozás nemcsak a jogalkotás, hanem minden közhatalmat gyakorló állami szerv esetében felmerülhet. A jogdogmatikai tisztázás hozzájárulhat az egyes szervek pontosabb és precízebb szabályozásához, ezen keresztül pedig az államszervezet rendszerének áttekinthetőbbé tételéhez és működésének megértéséhez. Az államszervezet ugyanis – mint az egyes állami szervek rendszere – nem nélkülözheti az egyértelmű és világos szabályozást, amelylyel elkerülhető egyes állami funkciók felesleges átfedése, rosszabb esetben koordinálatlan vagy akár diszfunkciós működése.⁵

Az alábbiakban indokolt megvizsgálni azokat a kérdéseket, hogy *jogi értelemben* mi az *állami szerv* és hogyan jön létre, mit jelent a *tisztség*, ennek mi a kapcsolata az állami szervvel, illetve mi a viszony a tisztség és a tisztség betöltője (mint a tisztség „viselője”) között. E megközelítésben vizsgálható továbbá a *tisztséget viselő jogállása* és *jogviszonya*, amelyek e természetes személy – mint a tisztség viselője – *jogi helyzetét* körvonalazzák.

II. Az állami szerv

A modern *állam* – különösen az alkotmányos jogállam – mint összetett, intézményesített, monopolizált és centralizált hatalmi szervezet léte, tevékenysége meghatározott államszervezet működését feltételezi, amely az államot – mint elvont entitást – teszi a maga konkrétságában láthatóvá és

megragadhatóvá. Az alkotmányos demokráciában az *államszervezet* sajátos jogi egységként, struktúraként konsztituálódik, amelyet bizonyos fajta – az alkotmány által kialakított és szabályozott – rend jellemez, és amelynek egyes elemeit az állami szervek és intézmények jelentik. Az állam feladatainak ellátása és funkcióinak gyakorlása ugyanis megköveteli és nélkülözhetlenné teszi olyan szabályozott szerveknek és intézményeknek a létrehozatalát, amelyekre e feladatok és funkciók teljesítése – az állami hatalom megosztásának követelménye miatt is – átruházhatók.⁶ Az állam egyik legfontosabb ismérve a hatalom gyakorlása, amely az államszervezeten keresztül – az egyes állami szervek közreműködésével – történik,⁷ mivel az állam elvont entitásként a szervein keresztül nyilvánul meg, fejt ki hatalmát, gyakorolja a funkcióit, vagyis az állami szerv az államhatalom érvényesítésének eszköze. Az állam az állami szervek rendezett összességéként olyan szervezet,⁸ amelyben az egyes szervek és intézmények rendszert alkotnak: meghatározott az egymáshoz való viszonyuk, felépítésük, tagozódásuk, és a közös – állami – feladatok megvalósításában elfoglalt helyük. Az állam nevében eljáró állami szervek jelenítik meg és gyakorolják tehát az állam hatalmát, teljesítik az állam feladatait, és megvalósítják a céljait. Az állami célok elérése és a feladatok ellátása konkrét feladat-meghatározást, vagyis jogilag pontosan megállapított tevékenységet igényel, ami az erre létrehozott szervek⁹ feladat- és hatáskörein nyugszik. Az állami szervek szervezetszerű mó-

don tevékenykednek, és ennek során formálják és kifejezik az állam akaratát: az állam megjelenítésének „eszközei”, tevékenységük az állam tevékenységének számít,¹⁰ mert a szerv tevékenységének döntő ismérve, hogy ezt nem neki, hanem a szervezetnek számítják be.¹¹ Az állam csak szervein keresztül képes funkcióit ellátni, tehát működni.¹² Az állami szerv következőképpen az állam szerveire és intézményeire vonatkozó fogalom, amely jogi értelemben az alkotmányjog által szabályozott államszervezetnek a munkamegosztás következtében bizonyos feladatait és funkcióit a jog szerint megállapított módon,¹³ a hozzárendelt hatáskörök útján és a jog általa meghatározott rendben látja el, így az államszervezet részét alkotó, ezen belül elkülönült feladat- és hatáskörrel, illetve rendszerint önálló döntési jogkörrel rendelkező egység. Mivel az állam olyan célokat követ, amelyekből sajátos feladatok adódnak, ezért ezek teljesítése, intézése érdekében veszi igénybe a szerveit, mégpedig oly módon, hogy számukra a jogi szabályozás útján meghatározott feladatokat és hatásköröket jelölnek ki.¹⁴ Az új szervezeti formák kialakítását tehát az ellátandó feladatok határozzák meg. Az intézményesítéskor a szervfogalomban lévő normatív-intézményi momentum a döntő: a szerv fogalma esetében a feladat- és hatáskör konstitutív elem,¹⁵ vagyis az alany (az állami szerv) szervezeti jogtételeken nyugvó jogosultsága és kötelessége, hogy az állam, pontosabban az államszervezet számára meghatározott feladatokat intézzon, és hatásköröket gyakoroljon. Ennyiben a szerv munka-

megosztáson alapuló funkciók alanyaként is definiálható.

Mivel az állami szervek az állam céljai valóra váltásában és feladatai teljesítésében különböző módon vesznek részt, ezért feladat- és hatásköreik,¹⁶ illetőleg a funkcióik is eltérnek egymástól. A *feladatkör* – általános értelemben – valamely állami szerv rendeltetésének megfelelően azoknak a feladatoknak (kötelezettségként elvégzendő ügyeknek, dolgoknak) az összességét határozza meg, amelyeket az adott szervnek el kell látnia, vagyis arra ad választ, hogy mit, milyen jellegű tevékenységet kell a szervnek végeznie.¹⁷ A *hatáskör* kétféle értelemben használt kifejezés. Egyrészt jelenti az állami szerv részére a feladatai teljesítéséhez, ellátásához szükséges, jogszabály által biztosított jogok és köteleességek összességét,¹⁸ vagyis jogilag szabályozott hatalmát. Másrészt azoknak az ügyfajtáknak az összességét, amelyekben a szerv rendeltetésszerű módon jogosult és köteles eljárni, intézkedni, és amelyekben joghatást kiváltó (jogokat és köteleességeket keletkeztető, módosító vagy megszüntető) tevékenységet végez.¹⁹ A hatáskör határa valamely szerv intézkedési jogának vonatkozásában áll fenn,²⁰ amelyet a jogi szabályozás a biztosított jogok és köteleességek megállapításával jelöl ki. Alkotmányjogi megközelítésben a *hatáskör jogilag szabályozott hatalmat* jelent.²¹ A *funkció*²² általában a szerv tevékenységének fő irányát jelöli, a fő tevékenységre utal, és szoros kapcsolatban áll a feladat- és hatáskörökkel.²³ ezek a funkciók ellátásának részben alkotóelemei (feladatok), részben eszközei (hatáskörök).²⁴

A funkciók ellátása rendszerint több feladat- és hatáskör gyakorlásán keresztül történik, így az egyes feladat- és hatáskörök legtöbbször besorolhatók bizonyos funkciók körébe, illetve adott funkció ellátása akár egy vagy több feladat- és hatáskörön keresztül is történhet.

Az állami szerv *jogi értelemben* a létrehozására, (ki)alakítására, felépítésére, működésére vonatkozó jogi szabályozás eredménye, amely az államszervezeti jogban található.²⁵ Ennek legfőbb jogi normája az Alaptörvény,²⁶ amely mindenkire nézve kötelező jelleggel megszabja az állam szervezétének fő sémáját, az államhatalom és ennek gyakorlása konstituálásával kialakítja államszervezetének egyszerűsített és komplex modelljét.²⁷ Az Alaptörvény az államszervezetnek azokra az elemekre tartalmaz előírásokat, amelyek az egész államszervezet szempontjából meghatározó és garanciális jelentőségűek. A demokratikus jogállami alkotmánynak jogilag kötelező módon kell megszerveznie az államhatalmat, és a hatásköröket úgy kell elosztania, hogy az alkotmány által konstituált állami szervek hatalmuk gyakorlása során az alkotmányhoz – mint legfőbb jogi normához – legyenek kötve, és az állam szerveiként ezen az alkotmányi kötöttségen ne legyenek képesek se túllépni, se ezt a kötöttséget megszüntetni.²⁸ Ezért az alkotmánynak az állam által ellátandó feladatokat alapul véve meg kell határoznia az egyes, kiemelkedő jelentőségű állami szerveket, meg kell állapítania a legfontosabb rendeltetésüket, felépítésüket, feladat- és hatásköreiket, továbbá működésük

legjellegzetesebb vonásait, egymáshoz való viszonyukat.²⁹ Az *alkotmány* nem egyes személyek számára biztosít pozíciót, hanem *szervet konstituál* és közvetlenül vagy – jogi szabályozásra való felhatalmazás útján – közvetett módon *tisztséget* alakít ki. Az Alaptörvény ugyanis több esetben rendelkezik arról, hogy az adott szervre vonatkozó részletes szervezeti és működési szabályokat sarkalatos törvény állapítja meg,³⁰ illetve felhatalmazást ad az általa létrehozott szervek némelyikének, hogy kreációs funkciójukat gyakorolva további szerveket létesítsenek.³¹ A szerv létrehozása az ellátandó feladatok jellegéből és az ennek érdekében igénybe vehető jogi eszközök sajátosságából adódik, amelyet a szerv megalkotásakor a jogi szabályozás a szerv feladat- és hatáskörének megállapításával végez el, mintegy kijelöli az adott szerv helyét az államszervezetben.³² Az *alkotmányos szervek* esetében ezt egyértelműen az Alaptörvény valósítja meg, meghatározva a szerv elnevezését,³³ testületi vagy egyszemélyes jellegét,³⁴ legfontosabb feladat- és hatáskörét,³⁵ belső szervezetét és működési módját, különösen a döntéshozatali eljárását.³⁶ Az alkotmányos állami szervek tevékenységét tehát az Alaptörvényben megállapított hatáskörök határozzák meg és korlátozzák, illetve – az alkotmány mindenkire nézve kötelező jellege következtében – az egyes szervektől kölcsönös megfontolást követelnek meg: bár jogosultak és kötelesek a rájuk ruházott feladatokat a rendelkezésükre álló törvényes eszközökkel ellátni, de figyelembe kell venniük, hogy a hatáskörök túllépése, illetve más állami

szerv számára megállapított hatáskör elvonása megengedhetetlen.³⁷

Az állami szerv *jogi megközelítésben* formalizált, vagyis olyan tudatosan kialakított és jogszabályban rögzített sajátos alakzatot (megjelenési formát) jelent, amelynek formális előírásai mindenre nézve kötelezőek. Állami szervet demokratikus jogállamban csak jogi szabályozás hozhat létre, amelynek egyik legfontosabb – mondhatni kreációs – eleme az állami szerv jogszabály általi meghatározása: tudatos, kifejezett jogalkotási döntést jelent magáról a szerv kialakításáról.³⁸ Állami – közhatalommal felruházott – szerv ezért pusztán emberi együttműködés révén nem jöhet létre, még akkor sem, ha a szerv tényleges megalakulása szociológiai értelemben már megtörtént. A szerv jogi felhatalmazást – ha tetszik, állami szervvé történő minősítést – csak jogi szabályozás következtében nyerhet. A pontosítás érdekében megjegyzendő, hogy adott állami szerv létrehozása gyakran két aktusban játszódik le, mégpedig a *kialakítás* és a *felállítás* aktusában.³⁹ A szerv *kialakítása* azoknak a szervezeti jogtételeknek a megalakításával és hatályba léptetésével történik, amelyek az állami feladatok és hatáskörök meghatározott körét a gyakorlás érdekében fogalmilag megjelölt és megnevezett tisztséghez – mint a szervben belüli konkrét, nevesített pozícióhoz – utalják. Ebben az esetben a szerv jogi értelemben létrejön, de működésre képtelen, mert hiányzik a nevében eljáró, a feladat- és hatásköröit konkrétan gyakorló természetes személy. Ezért a szerv létrehozásának következő lépése a tényleges *felállítás*

sa, amely azoknak a hatályba léptetett szervezeti jogtételeknek az alkalmazásával és gyakorlásával megy végbe, amelyek előírják, hogy hogyan töltik be a szerv nevében eljáró természetes személy(ek)kel a tisztsége(ke)t, hogyan képezik és érvényesítik a szervi akaratot, továbbá körülhatárolják az illetékességet, illetve meghatározzák a szerv székhelyét.⁴⁰ A szerv csak a felállítása napjától képes hatáskörének gyakorlására és a működésre.⁴¹ Ahhoz tehát, hogy tényleges hatásgyakorlásra legyen képes, szüksége van azokra a természetes személyekre is, akik a nevében eljárva feladat- és hatásköröit konkrétan gyakorolják. Ha ezeket a természetes személyeket megbízták, és az általuk igényelt személyi és tárgyi feltételek, illetve eszközök a rendelkezésre állnak, a szerv a tevékenysége ellátására alkalmassá válik, vagyis intézményesítése ténylegesen megtörtént. Amíg azonban erre nem kerül sor, az állami szerv a nevében eljáró természetes személy nélkül, aki a szerv tevékenységét ellátja, vagyis irányít, rendelkezik, intézkedik, azaz gyakorolja a szerv feladat- és hatásköröit, valójában nem működőképes. Ezért szükségszerűen különbséget kell tenni a szerv – mint feladat- és hatásköri címzett – és a szerv nevében eljáró természetes személy között, aki a szervben összefoglalt feladat- és hatásköröket ténylegesen ellátja.⁴² A szerv létezése tehát ennyiben sajátos képviseleti formát is jelent.⁴³

Döntően a feladatellátás jellegétől – a szerv összes feladat- és hatáskörének ellátásától, illetve gyakorlásától – függ az adott szerv struktúrája, felépítése,

vagyis belső kialakítása, amelyet a szervben belül létrehozott tisztségek száma és egymáshoz való viszonya határoz meg. A belső tagoláson és a hatáskörök elosztásán keresztül állapítják meg a differenciált döntéshozatali és közreműködési struktúrákat és működési szabályokat is. Komplex feladatok tehát a szerv belső tagolását teszik szükségessé, ami determinálja a szerv összetételét (egyszemélyes – egyetlen tisztségből álló – szerv vagy pedig testületi – vagyis több tisztségből álló – szerv), illetve a feladatellátás sajátosságához igazodó hatáskörgyakorlás módját, vagyis *egyszemélyes szerv* esetén *monisztikus vagy monokratikus, testületi szerv* esetén *kollektív vagy kollegiális* jellegű megjelenítését.⁴⁴ Ha adott szervben belül egyetlen tisztséget alakítanak ki, amelyhez a szervet megillető összes hatáskört hozzárendelik, akkor *egyszemélyes szervről* van szó, amely egyetlen tisztségből áll. Ezen belül a *monisztikus* szerv esetében egyetlen tisztséget hoznak létre, vagyis ebben az esetben a szerv és a tisztség között nincs különbség: a szerv összes feladat- és hatásköre ehhez az egyetlen tisztséghez van kapcsolva, azaz a *szerv* és a *tisztség* szinonim fogalmak. Az ezt az egyetlen tisztséget betöltő természetes személy, mint a tisztség viselője a szerv, illetve tisztség összes feladat- és hatáskörét önmaga, saját felelőssége alapján gyakorolja, és ezt senkire sem ruházhatja át.⁴⁵ A *monokratikus* szerv rendszerint szintén egyetlen tisztségből áll,⁴⁶ és a tényleges vagy a formális végső döntési jogkör, illetve a meghozott döntésekért viselt felelősség is csak ezt a tisztséget betöltő személyé, de e személy az őt megillető feladat- és

hatáskörgyakorlást részben átengedheti a szervhez tartozó más tisztségviselőknek,⁴⁷ akik a monokratikus szervhez kapcsolt, ennek munkáját segítő hivatali szervezeten⁴⁸ belül helyezkednek el.⁴⁹ Ha a szerv eleve több tisztségből áll, akkor *testületi szervről* van szó, vagyis meghatározott számú és konkrét feladatellátásra kialakított tisztségek összességéről. A testületi szervnek szintén két alaptípusa különböztethető meg: e szerv lehet *kollektív vagy* pedig *kollegiális* jellegű. *Kollektívnek* az a szerv nevezhető, amelyben a tisztségek azonos jogokkal és kötelezettségekkel kerülnek kialakításra, nincs lényeges eltérés az egyes tisztségek, következésképpen az egyes tisztségviselők között. Az e tisztségeket betöltő tagok egyenlő jogállásúak, és az egyenlőség, illetve az egyenlő jogok elve szerint közösen hoznak döntéseket, általában a többségi elv alapján, de gyakran a konszenzus⁵⁰ elve szerint,⁵¹ és a meghozott döntésekért közösen viselik a felelősséget.⁵² *Kollegiális* szerv az, amely több, de legalább két tisztségből áll, vagyis a testületen belül az egyes tisztségek között különbség tehető aszerint, hogy melyik tisztséghez milyen jogosultságok kapcsolódnak. Ennek ellenére a testületi szerv feladat- és hatáskörét a testület valamennyi tagja együttesen gyakorolja,⁵³ vagyis közösen látják el a testületre ruházott feladat- és hatásköröket. A kollektív szervhez képest azonban lényeges különbség, hogy a kollegiális testületi szervben belül kialakított egyes tisztségeknek önmagukban is önálló szervi jellegük van, vagyis olyan önálló (pl. monokratikus) tisztséget jelentenek, amelynek alapján

a kollegiális testület tagjának minősülnek. E testület akaratképzése általában az ügyrendben rögzített szervezeti jog szerint a többségi elv vagy a konszenzus elve alapján zajlik.⁵⁴

A szervnek a számára meghatározott feladat- és hatásköreinek ellátása, illetve gyakorlása érdekében – ezek jellegének, komplexitásának és intenzitásának megfelelően – rendszerint tehát a szerven belüli tagozódás kialakítása szükséges, amelyet a szerven belüli különböző pozíciók megállapításával, másképpen megfogalmazva: meghatározott tisztségek létrehozásával végeznek el úgy, hogy a szerv egyes feladat- és hatásköreit vagy ezek egyes részelemeit kapcsolják az egyes tisztséghez. A *tisztség* ebben a szervezeti jogi értelemben olyan, a *szerven belüli helyzetet* jelent, amelyhez a szervet megillető feladat- és hatáskörök közül egyeseket, illetve ezek részelemeit e pozícióhoz rendelik hozzá. Meghatározott tisztségekhez való intézményes hozzárendelés oly módon történik, hogy az ezek ellátásához és gyakorlásához szükséges egyes részfolyamatokat általában racionálisan, munkamegosztás alapján és hierarchikusan határozzák meg, és ennek megfelelően alakítják ki a tisztséghez tartozó feladat- és hatásköröket. A jogszabályok ezért nem egyes embert (természetes személyt) bízhatnak meg feladat- és hatáskörrel, hanem a *feladat- és hatáskör megállapításával tisztséget* alkotnak, amelyet azzal a természetes személlyel töltenek be, aki a tisztséget ellátja, mert egyébként a tisztséghez tartozó hatáskör nem volna gyakorolható. Ez a szervfogalomban lévő normatív-intézményi momentum.

A tisztség szervezeti jogi értelemben az államszervezet legkisebb egysége, az állami szerven belül olyan meghatározott hatáskörkomplexum, amelyet adott természetes személy tölt be és lát el.⁵⁵ A szerv a tisztségtől az önállósága által különbözik:⁵⁶ mivel a tisztség szerven belüli pozíciót jelent, önmagában – kivéve a monisztikus szervet – nem értelmezhető, csak az adott szerv vonatkozásában. A tisztség a szerven belül sajátos intézményként⁵⁷ is felfogható, amely éppen a jogi rögzítettség és joghoz kötöttség következtében előre láthatóvá, kiszámíthatóvá és jelentős mértékben elvárhatóvá teszi az adott szerv működését.

A szervezeti jogi értelemben felfogott tisztség fogalma tehát az állami szervezethez kötődik: vagy azzal teljes mértékben megegyezik, és ilyenkor az állami szerv összes feladat- és hatásköre ehhez az egyetlen tisztséghez van hozzárendelve, vagy adott szerven belül több tisztséget alakítanak ki, és a szerv feladat- és hatásköreit közöttük osztják fel. A szerven belül – a sajátosságának megfelelően – az egyes tisztségek egymással alá- fölérendeltségi vagy mellérendeltségi viszonyban állhatnak, így összességében együtt magát a szervet alkotják.⁵⁸ Az egyes tisztségek szervezeti jogi értelemben a szerv egészének részei, de nem a szerv alszervei, önmagukban nincs szervi minőségük.⁵⁹ A tisztség kialakításánál rendszerint a szerv jellegéből, az ellátandó feladatokból, a gyakorlandó hatáskörök összetettségéből indulnak ki, de célszerű biztosítani az egyes tisztségek gyakorlásánál a belső koordinációt is. A szerven belüli tisztség(ek) kialakítása szín-

tén jogi szabályozással történik: akár maga a létesítő jogszabály végzi ezt el, akár az ezen alapuló belső szervezeti és működési szabályzatnak vagy ügyrendnek engedik át.⁶⁰ Az állami szerv a belső felépítését tekintve gyakran maga is szervezetet jelent: minél több szervezetjogi értelemben felfogott tisztség, illetve adott tisztség minél magasabb száma a szerv belső szervezeti tagolását, az egyes tisztségek közötti koordinációt, a belső szervezeti egységek hierarchikus vagy mellérendeltségi viszonyát, az ellenőrzési mechanizmusok működtetését és a különböző felelősségi alakzatok érvényesítését követeli meg.⁶¹

III. A tisztség

Az előzőekben felvázoltakból következik, hogy a tisztség jogi értelemben⁶² jogi normák által statuált, tartós, intézményesített feladat- és hatáskört jelent,⁶³ vagyis azoknak a feladatoknak az összességét, amelyek az adott szervben belül e pozícióhoz vannak hozzárendelve.⁶⁴ Szervezetjogi értelemben a tisztség tehát valamely közjogi szervezethez tartozást fejez ki.⁶⁵ Ha a közjogi szervezet az államot jelenti, akkor állami tisztségről van szó. Ettől a tág értelemben felfogott közjogi tisztségtől meg kell különböztetni a tisztség szűkebb, szervezetjogi értelemben vett fogalmát. Eszerint a közjogi tisztség konkrétan intézményesített, adott személy által ellátott feladat- és hatáskörkomplexum, amely a szervben belül meghatározott közfeladatnak közhatalom gyakorlásával történő teljesítésére

irányul.⁶⁶ Az ebben az értelemben felfogott tisztség fogalmára vonatkozóan tehát a feladat- és hatáskörök közhatalommal történő ellátása konstitutív jellegű: azokat a szervezetjogi normák által statuált kötelezettségeket és jogosultságokat öleli fel, amelyeknek meghatározott feladatok teljesítése érdekében – szakmai-tárgyi értelemben, az adott szervezetben elfoglalt konkrét helyen, és státusz szerint körülhatárolva – megállapított rendben és módon meg kell felelnie, illetőleg amelyekkel élnie kell.⁶⁷ E kötelezettségek és jogosultságok gyakorlása a mindenkori tisztség birtokosának (betöltőjének, a tisztség „viselőjének”) a dolga, amelyet ezért neki teljesítenie szükséges.⁶⁸ A törvényes állami feladatok jogilag megfelelnek a tisztségviselők hivatali kötelezettségeinek, akiket az állam nevében és érdekében e feladatok felelősségteljes ellátásával bíztak meg.⁶⁹ A tisztség intézményként független a tisztséget betöltő személytől, mert a tisztségben összefoglalt feladat- és hatáskörök – amit a tisztség viselőjének gyakorolnia kell – akkor is fennállnak, ha a tisztség nincs betöltve.⁷⁰ Ezért jogtechnikai értelemben maga a tisztség e kötelezettségek és jogosultságok hordozója, amelynek a tisztséget viselő személy magatartását – még ha csak átmenetileg is – beszámítják.

A tisztség – mint a szervben belüli pozíció – jogi értelemben az ún. *jogállással* határozható meg. A *jogállást* körvonalazó szabályok két nagy csoportba sorolhatók: az egyik az ún. *státuszjogok* csoportja, a másik pedig az ehhez a státuszhoz kapcsolódó feladat- és hatáskörök. A státuszjogok magának

a tisztségnek – mint a szerven belüli pozíciónak – a jogi körvonalazását jelentik, vagyis azt a jogi helyzetet, amelyek meghatározzák a tisztség – és a tisztséget betöltő természetes személy – jogállásának statikus és passzív elemét. Ide sorolhatók a tisztség betöltésének keletkezési és megszűnési módjára és feltételeire, továbbá az összeférhetetlenségre, a helyettesítésre, a sérthetlenségre és a felelősségre – ennek formájára, tartalmára és érvényesítésére –, valamint a juttatásokra és javadalmazásra vonatkozó, jogokat és kötelezettségeket tartalmazó rendelkezések. Ezeknek a szabályoknak az érvényesülése a természetes személy tisztségbe kerülésének és ebbéli pozíciójának jogilag biztosított feltételei, amelyek akkor is vonatkoznak rá, ha egyébként a jogállás dinamikus eleme valamilyen okból éppen nem valósul meg.⁷¹ A jogállás *dinamikus* elemét ugyanis azok a feladat- és hatáskörök, illetve jogosultságok alkotják, amelyeket az adott tisztség betöltőjének gyakorolnia kell, vagyis ez nemcsak jogot, hanem kötelezettséget is jelent. Ezek a jogosultságok a tisztség betöltőjét *nem természetes személy minőségében* illetik meg, hanem ezek a *tisztséghez kapcsolt jogok*, amelyeket a tisztség betöltője – mint az ezek gyakorlására felhatalmazott természetes személy – kizárólag addig gyakorol, amíg az adott tisztséget betölti, mégpedig olyan feltételekkel, ahogy ezt a tisztségre vonatkozó szabályok lehetővé teszik számára. A tisztséget körvonalazó és meghatározó szabályok a természetes személyre ezért csak addig vonatkoznak, amíg a tisztséget betölti. E jogok a továbbiak-

ban nem illetik meg, ezeket a megbízatásának megszűnése után már nem gyakorolhatja, vagyis nem a természetes személyhez, hanem a tisztséghez kapcsolódnak.⁷²

Az adott közjogi szervezethez tartozás alapján a tisztségeknek sokféle formája és fajtája különböztethető meg. Az állami tisztségek rendszere nagyfokú differenciáltságot mutat a tisztségnek az államszervezeten és az állami szerven belüli elhelyezkedése, a tisztség betöltésének eljárási jellege, a betöltésének időtartama, függetlensége és jogi kötöttségei szempontjából. Így egyes szervek esetében megkülönböztethetők a politikai választáson (pl. országgyűlési képviselői), a szakmai kiválasztáson (pl. alkotmánybírói), a különleges politikai bizalmon alapuló (pl. miniszterelnöki és miniszteri) tisztségek,⁷³ a jogilag biztosított hosszabb időszakra szóló szakmai (pl. bírói) tisztségek stb. Vannak határozott idejű és élethosszig vagy meghatározott életkorig tartó tisztségek, független, illetve utasításhoz kötött tisztségek, hivatásos és tiszteletbeli tisztségek. Az Alaptörvény egyes tisztségeket konkrétan nevesít,⁷⁴ körvonalazva ezek feladatát, betöltésük módját, a tisztséggel való megbízatás feltételeit (pl. megszűnését),⁷⁵ illetve alapvető jogként rögzíti a köztisztviselés (közhivatal) betöltéséhez való jogot,⁷⁶ mintegy elismerve ennek az intézménynek a létét.

IV. A tisztség viselője

A tisztségek intézményesítése azonban – hasonlóan a szervekéhez – önmagában még nem alkot működőképes ál-

lamszervezetet, mert az állami szerv nem képes funkcionálni a tisztséget betöltő természetes személyek nélkül. Ezért tehát az is szükséges, hogy a tisztségeket absztraktnan – a feladatok és jogkörök jellege és terjedelme szerint – előíró jogi normákat konkrétan meghatározott természetes személy(ek) hez, a „tisztség viselő(i)hez” rendeljék hozzá.⁷⁷ A tisztséget intézményesített feladat- és hatáskörök területeként tehát meg kell különböztetni a tisztségviselőtől, vagyis attól, akinek e tisztséget gyakorolnia kell. Sem a szerv, sem a tisztség maga ugyanis nem képes döntéseket hozni, és ezeket a gyakorlatba átültetni, mert erre csak a természetes személy – az ember – képes.⁷⁸ Ezért feltétlenül szükség van olyan természetes személyre, mint adott szerv tisztségviselőjére, aki a szervnél a konkrét pozíciót betöltve ténylegesen képes a hozzá rendelt feladat- és hatáskörök gyakorlására, a szerv tevékenységi körének ellátására. Adott szerv nem képes cselekedni a szervben kialakított tisztséget betöltő természetes személy hiányában, és adott természetes „személy” sem gyakorolhatja a szervhez, illetve a tisztséghez kapcsolt feladat- és hatáskört akkor, ha – még vagy már – nem tölt be valamely állami szervben a szerv feladat- és hatásköre gyakorlására rendelt tisztséget.⁷⁹ Adott állami szerv tisztségviselője tehát az a természetes személy, aki magáért a szervért – és ezen keresztül az államért – tevékenykedik.⁸⁰ E tevékenységét az adott szervnek és ezen keresztül az államnak számítják be. A szerv tisztségviselőjének tevékenysége tehát közvetlen állami tevékenység, vagyis ez nem a tisztségviselőnek, főleg

nem mint természetes személynek,⁸¹ hanem az államnak tulajdonítható, az állam válik jogosulttá és kötelezetté.

Az állami szervnek és a feladatait ellátó, hatásköreit gyakorló természetes személynek – mint tisztségviselőnek – a megkülönböztetése azért jelentős, mert bár a konkrét személy jeleníti meg, teszi működőképpé a szervet, de a *szerv fennállását*, normatív és tárgyi elemeit a *szerv megjelenítőjének változása* érdemben *nem befolyásolja*: maga a tisztségviselő személyében bekövetkező változás a tisztségben összefoglalt feladat- és hatásköröket nem érinti, a tisztség továbbra is fennáll, függetlenül a tisztségviselő cseréjétől.⁸² Ha ugyanis az állami szerv nevében eljáró természetes személyeket szervként fogják fel, akkor arra a konzekvens következtetésre lehet eljutni, hogy az állami szerv nem állandó, hanem csak addig létezik jogilag, amíg a tevékenységét az államszervezet számára gyakorolják.⁸³ Ezért az *állami szerv* – intézményi alanyként – *független a nevében eljáró személy cseréjétől*. A jogi szabályozás először olyan feladat- és hatásköröket alkot, amelyeket a szerv nevében eljáró személynek kell gyakorolnia,⁸⁴ majd ezt követően lehet döntést hozni a tisztség betöltéséről, azaz a konkrét természetes személy megbízásáról.⁸⁵ A szerv nevében eljáró természetes személy a tisztség betöltésével az államhoz kötődik, ezért a tisztségviselő tevékenységét (vagy mulasztását) a szerven keresztül az államnak számítják be. Minden, ami a tisztséghez kapcsolt feladat- és hatáskörbe tartozik, és amit a tisztség gyakorlója működésbe hoz, az a szerv tevékenységi körébe sorolandó, áttételesen pe-

dig az államnak számítandó be, mivel a tisztség betöltője az államot megillető jogokat gyakorolja és az államra háruló feladatokat látja el.

A tisztséget betöltő személy *szerepfelfogása* azonban hatással lehet a tisztségben összefoglalt feladat- és hatáskörök konkrét gyakorlására, a tisztség ellátására.⁸⁶ A szerep az a magatartás, amelyet a természetes személytől elvárnak, ha meghatározott helyzetet, adott státuszt betölt, bizonyos funkciót gyakorol, vagy konkrét szituációban tevékenykedik. A tisztséget meghatározó objektív előírások teljesítését tehát a tisztségviselő szubjektív szerepfelfogása is befolyásolhatja annyiban, amennyiben a tisztségviselőnek ezek az objektív előírások bizonyos mozgásteret biztosítanak.

A tisztségben összefoglalt feladatok és jogok gyakorlásához olyan természetes személy szükséges, aki az ellátni kívánt ügyek tulajdonosával, az állammal, pontosabban az adott állami szervvel *jogviszonyban áll*. A tisztség természetes személlyel történő betöltése – ami rendszerint választással vagy kinevezéssel megy végbe⁸⁷ – alkotmányjogi értelemben a konkrét természetes személyt feljogosítja a tisztséghez kapcsolt feladat- és hatáskörgyakorlásra, vagyis jogilag meghatározott tevékenység ellátására, azaz adott tisztség gyakorlásának jogával és köteletségével ruházza fel, amely a tisztség tartalmát jelentő, ehhez kapcsolt feladat- és hatáskörök gyakorlására való felhatalmazásként értendő. A tisztség betöltőjének ebben az esetben is nemcsak joga, hanem kötelessége a rábízott feladatot ellátni és a kapott hatásköröket gyakorolni. Mivel

a természetes személy felhatalmazást kap a tisztség betöltésére, a tisztségből eredő feladatok ellátására, jogok gyakorlására és kötelezettségek teljesítésére, ezért a tisztséget viselő természetes személy számára felelősségi viszonyt is létesít. A tisztség betöltésével az adott természetes személy közjogi tisztség viselőjévé válik, akinek meghatározott funkciókat kell gyakorolnia. A tisztség betöltése következtében a természetes személy rendszerint sajátos – a betöltendő tisztségnek megfelelő – jogviszonyba, rendszerint ún. állami szolgálati viszonyba kerül, vagyis a tisztség betöltése nélkülözhetetlen feltétel e jogviszony keletkezése, létrejötté szempontjából. A *tisztség betöltése* ennél fogva *jogviszonyt keletkeztető tény*, konstitutív aktusnak számít.⁸⁸

A tisztséghez a természetes személy a *szolgálati jogviszonyon keresztül* kapcsolódik,⁸⁹ ami a tisztség által körvonalazott *jogállást* a természetes személy vonatkozásában *konkretizálja*: adott személy a *tisztségbe kerülve* a *tisztség viselőjévé válik*,⁹⁰ és a szolgálati jogviszonyának megfelelően – az abban foglaltak szerint – rendelkezik a jogállásból fakadó jogokkal és viseli az ebből adódó kötelezettségeket egészen addig, amíg a tisztséget betölti.⁹¹ A szolgálati jogviszony ebben az értelemben a tisztséghez kapcsolt feladat- és hatáskörök megbízás alapján, előírt teljesítési rend keretében történő olyan ellátása, amely lehetővé teszi az állami szerv jogilag megállapított feladatteljesítését. A szolgálati jogviszony létrejöttét és megszűnését szintén a rá vonatkozó jogi szabályozás határozza meg.⁹² A tisztségviselők szolgálati jogviszo-

nyuk önkéntes elfogadásának ünnepélyes igazolása és megerősítése, illetve a tisztség sajátos, kiemelkedő jellegének hangsúlyozása érdekében ún. hivatali esküt (fogadalmat) tesznek, amellyel legtöbbször az Alaptörvény védelmére, a feladataik lelkiismeretes ellátására és kötelességeit teljesítésére vállalnak kötelezettséget.⁹³

V. Összegzés

Összefoglalásként talán e fejtegetés alapján kijelenthető, hogy a tisztséget betöltő természetes személy nem minősül „szervnek”, ezért ő maga nem is lehet a feladat- és hatáskörök címzettje, hanem csak a szerven belül kialakított tisztséghez kapcsolt feladat- és hatáskörök gyakorlója. Ebből az is következik, hogy a természetes személynek nem lehet jogalkotó hatásköre, mert az nem a személyt, hanem kizárólag a szervet illeti meg, amelynek a nevében azt a szerv tisztségviselője gyakorolja. Ezt azonban csak addig teheti meg, amíg a szerven belüli tisztséget betölti.

1 A korábbi szabályozás 8. § (1) bekezdése szerint „[a] hatályos jogszabályi rendelkezést a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogszabály megalkotásával, a módosítani kívánt jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, a módosítást kimondó jogszabályi rendelkezéssel módosíthatja.” Ezt a rendelkezést a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2019. évi II. törvény 19. § d) pontja olyan módon egészítette ki, hogy a korábbi a „szerv” szövegrész helyébe a „szerv vagy személy” szöveg lépett.

2 Az indokolás a következő volt: „A módosítás a szükséges technikai pontosítások teljes körű átvezetésére irányuló szövegcseréket, illetve hatályon kívül helyező rendelkezéseket tartalmaz, így különösen a „miniszter” szövegrész helyett a Kormány tagjára történő utalást, illetve a megfelelő hivatkozások átvezet-

sét.” Lásd a 2019. évi II. törvény 19-20. §-ához fűzött indokolást.

3 Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint „[á]ltalánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.”

4 A köznyelvben „szerv” kifejezést gyakran többes értelemben használják: vagy magát a szervet (az adott intézményt), vagy valamely – akár szerven belüli – tisztséget, vagy pedig a szerv megjelenítőjét, a tisztségviselő személyt értik alatta. A köznap értelemben ennek különösebben nincs jelentősége, de a jogdogmatikában feltétlenül szükséges e többféle jelentés megkülönböztetése, mert a szerv, a tisztség és a tisztségviselő nem, vagy csak sajátos módon azonosítható egymással.

5 Az állam szerveivel – csakúgy, mint az államszervezettel – az állam- és jogtudomány mellett számos tudományág – többek között pl. a szociológia, a politológia, a közgazdaságtan, a szervezésttan – foglalkozik. Ezek vizsgálata a szervezeteket és szerveket elemzi és értékeli, legtöbbször empirikus leírásokból kiindulva foglalkozik céljaikkal és összefüggéseikkel. E megközelítések különös figyelmet fordítanak a sajátos szervezeti struktúrákra, a társadalmi kontextusra, valamint a szervezet és környezete folyamataira és kölcsönhatásaira, funkcióik megvalósítására, esetleges diszfunkcióik okainak feltárására, amelyek alapvető mértékben járulnak hozzá az állami szervek hatékony szabályozásához.

6 Az államszervezet az állami feladatok munkamegosztásban történő ellátására szolgál, ezért ez jogilag a feladat- és hatáskörök rendszere.

7 Az állami szerv alapvető jellemzője az államhatalom gyakorlása, amely legtöbbször formális – jogilag pontosan rögzített – döntések meghozatalát jelenti. A jogi rögzítettség meghatározza a szerv feladat- és hatáskörét, a döntéshozatali eljárást és a döntéshez szükséges akaratképzés folyamatát.

8 A szervezet – általános értelemben – valamely intézmény vagy hasonló entitás (tervszerű) működését szolgáló összetétel, szerkezet, állapot; olyan egyesülés/társulás, amely bizonyos érdekek, célkitűzések vagy hasonlóak (pl. értékek) érvényesítése érdekében jön létre, egységesen épül fel, és általában egymással szervesen összefüggő, összhangban levő, együttműködésre képes részek rendezett összessége.

9 A szerv – általános értelemben – valamely szervezet vagy szervezetrendszer – jelen esetben az állam szervezetének – az a meghatározott felépítésű, viszonylag független alkotórésze, amely adott feladatok ellátása érdekében megszabott működést fejt ki, és e felada-

taik más szervekkel együttműködve látja el.

10 Még akkor is, ha az egyes állami szervek a saját felelősségi szabályaik szerint tartoznak helytállni a feladat teljesítés számonkérésekor.

11 Ez a beszámítás vagy faktikus (szociálpszichológiai) vagy jogi lehet. A jogi beszámítás magában foglalja, hogy ezt a szervi tevékenységet a szervhez rendelt jogok gyakorlásával és köteleességek teljesítésével látják el, ami a szervi tevékenység felelősségen alapuló teljesítését feltételezi.

12 Vö. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009. 268-271. o.

13 A jog e szabályozási feladatát döntő mértékben az ún. szervezeti normák útján végzi el. A szervezeti normák az általános jogi normáktól – amelyek mindenkire vonatkoznak, és arra szolgálnak, hogy mindenki magatartását meghatározzák (magatartási normák) – érzékelhető módon különböznek. A szervezeti normák tárgya az állam szervei és intézményei. Különösen azok a szervezeti normák, amelyek az alkotmányokban található, az államszervezet lényeges részét szabályozzák, meghatározzák az állami szervek felépítését, feladat- és hatásköreit, működési rendjüket, illetve az államhatalom gyakorlásában való részvételük és együttműködésük formáját, mértékét és módját.

14 Vö. Ralf Dreier: Organlehre. In: Evangelisches StaatsLexikon (Szerk. H. Kunst – R. Herzog – W. Schneemelcher) Kreuz Verlag, Stuttgart – Berlin 1975. 1700. o.

15 A szerv hatásköre és belső struktúrája nagymértékben azoktól a feladatoktól függ, amelyeket el kell látnia, intéznie, végeznie kell. A szerv e feladatokkal cél-eszköz viszonyban áll.

16 Ehhez lásd Jogi fogalomtár (Szerk. Petrik Ferenc) IM Tudományos és Tájékoztatási Főosztály, Budapest 1988. 200-203. o.

17 Herbert Küpper szerint „[a] feladat azokat a tevékenységi területeket írja le, amelyekben a szervezetnek (vagy több együttműködő szervezetnek) tevékenykednie szabad vagy kell. Az alkotmányok gyakran csak általánosságban nyilatkoznak egy-egy alkotmányos szerv feladatairól, így azt értelmezéssel, valamint az alkotmányjogi összkép segítségével kell kifejezni.” Herbert Küpper: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1187. o.

18 „A hatáskörök ezzel szemben szervezeti jogosítványok, amelyekkel az adott szervek rendelkeznek feladataik teljesítéséhez. ... „Az alkotmányos szerv hatásköre

először is más alkotmányos szervekkel szemben áll fenn; ... A hatáskörnek e *belső vonatkozása* mellett van még egy *külső vonatkozása* is: a hatáskör rögzíti azokat a jogosítványokat, amelyek a szervet a polgárokkal szemben megilletik, ti., hogy a szervezet milyen terjedelemben avatkozhat a polgárok jogaiba.” Küpper: i.m.1187. o.

19 Megjegyzendő, hogy a szerv számára felsorolt feladatok ellátásához a hatáskör lényeges, de nem egyedüli elem, mivel emellett különböző egyéb – pl. személyi, anyagi, technikai stb. – feltételek is nélkülözhetetlenek.

20 A hatáskör valamely szerv intézkedési jogának köre, érvényességi határa. Vö. Jogi lexikon. (Főszerk. Lamm Vanda – Peschka Vilmos) KJK-Kerszöv, Budapest 1999. 246. o.

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

22 A funkció többjelentésű szó. Funkcióként jelölhető az állami szerv feladata, célja, rendeltetése, ami a tevékenység irányát szabja meg. Adott szervezetben a funkció a szervezeti struktúrán belül körülhatárolt feladat- és felelősségi kört fejezhet ki. A funkció lehet olyan feladat vagy jelentőség (pozíció, rang), amit a személy az összfeladatok keretében teljesít, vagy amit birtokol, illetve olyan szerep, amit az összrendszer (pl. a kormányzati rendszer) keretében a részrendszer (pl. a parlament, az államfő, a kormány) betölt.

23 Küpper szerint „[a] feladat azt a funkciót jelenti, amelyet a szervezet az alkotmányos rendszerben ellát, vagy azt a célt, amelyet az alkotmányos rendszerben teljesítenie kell.” Küpper: i.m. 1187. o.

24 Sente Zoltán szerint pl. a parlament funkciói a fő tevékenységi formákat jelentik, míg a feladat- és hatáskörök a funkciók ellátásának részben alkotóelemei (feladatok), részben eszközei (hatáskörök). Sente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 1998. 41-42. o.

25 Az államszervezeti jog – a modern alkotmányoknak az alapvető jogokat szabályozó része mellett a másik fő részterületként – az állam és szervei felépítését és működését szabályozza. Olyan jogi normák sorolhatók ide, amelyek alapvetően meghatározzák az állam felépítését és szervezetét, valamint legfőbb szerveit és azok funkcióit. Ezek a releváns jogi normák azonban nem kizárólag az alkotmányokban található, és nem zárt formában kodifikáltak, hanem különböző jogforrások (törvények, rendeletek, közjogi szervezetszabályozó eszközök, alkotmánybírói gyakorlat stb.) sokaságából származnak.

26 Az államszervezet és az állami szervek jogi

szabályozása csak az Alaptörvénynek megfelelően történhet, ugyanis vonatkoznak rá az alkotmányi alapelvek, különösen az állami struktúraelvek, mint pl. az államforma, a jogállamiság, a hatalommegosztás, a kormányzati rendszer, a hatáskörelvonás tilalma stb. Az alkotmányi elvek az államalkotó nép által támogatott alkotmányos kultúrán, a belső és külső békén, a társadalmi kapcsolatok egyensúlyán, a társadalom fejlődési és javulási lehetőségein, valamint az állam és a jog folyamatoságán és fenntarthatóságán alapulnak.

27 Az államszervezet modellszerű leírása az alkotmányokban egyrészt egyszerűsített, mivel az államszervezetnek csak a normatív vonásait rögzíti, ezek közül is csak a legfontosabbakat és a legjellemzőbbeket tartalmazza, nem pedig az összes, részletes szabályt, ugyanakkor komplex jellegű, mivel az államszervezet egészének megragadására törekszik, vagyis nem csak egy-egy szervezeti elemet szabályoz. Az államszervezet egyszerűsített és komplex modelljéről lásd Petrétét: i.m. 273-274. o.

28 Az alkotmányi kötöttségek megszüntetése vagy figyelmen kívül hagyása az alkotmányos berendezkedés demokratikus jogállami rendszerét szünteti meg, mert az állami szerveknek ez a kötöttsége – a demokratikus jogállami alkotmány feltételeként – természetesen megköveteli a hatalommegosztást és az alapvető jogok védelmét.

29 A hatalomnak és a politikai mozgástérnek ez a felosztása egyidejűleg a politikai cselekvésre vonatkozó megbízást és ennek határait is megállapítja. A szervezetre vonatkozó szervezeti szabályok a szerv felépítését, ezen belül legtöbbször az egyes tisztségek körülírását, betöltésük módját (a megbízatás keletkezésének formáját – pl. választás vagy kinevezés – és feltételeit – milyen képzettségi és képességi előírások szükségesek a tisztség betöltéséhez, továbbá idejét – mettől meddig terjed időben a megbízatás – valamint a tisztség betöltésének megszűnését – ennek pontos módját, rendes és rendkívüli eseteit (pl. megbízatási idő lejártá, összeférhetetlenség, lemondás, felmentés, megfosztás stb.) és feltételeit (mikor, ki jogosult ezek megállapítására, illetve az erről szóló döntésre), a tisztségek közötti viszonyt (alá- fölé- vagy mellérendeltséget, a tisztségekhez kapcsolts – itt már egyértelműen meghatározandó – feladat- és hatásköröket, illetve egyéb jogosultságokat stb. jelentik.

30 Mivel az alkotmánynak nem feladata, hogy az egyes szervek részletes regulációjának eleget tegyen, erre nem is alkalmas, mert nem ez az alapvető rendeltetése, felhatalmazhat egyrészt részletező törvényi szabályozásra [lásd pl. az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdését vagy a 25. cikk (8) bekezdését, illetve 29. cikk (7)

bekezdését], illetve az alkotmányos szerveket megillető ügyrendi autonómia keretében maga a szerv is jogosult a részletekbe menő szervezeti, működési, eljárási kérdések rendezésére [lásd pl. az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdését]. Ezt rendszerint a szervezeti és működési szabályokról, illetve az ügyrendekről szóló – jogi formáját tekintve legtöbbször közjogi szervezetszabályozó eszközökben (normatív határozatban vagy normatív utasításban) – végzik el.

31 Pl. az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése.

32 Természetesen a szerv működéséhez nem elegendő pusztán a feladat- és hatáskörök megállapítása, a tényleges működéshez meg kell teremteni az anyagi, személyi, technikai, módszertani feltételeket is.

33 Az elnevezés már önmagában utalhat a feladatellátás jellegére, az államszervezetben betöltött funkció sajátosságaira, csakúgy, mint a rendeltetésére.

34 Ebből következtetni lehet a szervezen belüli egyes tisztségek jellegére, illetve a betöltésének módjára stb.

35 Ezek a konkrét feladatok meghatározása – az esetleges átfedések elkerülése – szempontjából is jelentősek, továbbá következtetni lehet az ellátandó funkciókra is.

36 Pl. Alaptörvény 1. és 5. cikk, 9. cikk, 15. cikk stb.

37 Hartmut Maurer: Staatsrecht I. Verlag C. H. Beck, München 2001. (2) 390. o. Kivételes esetekben a hatáskör túllépése akkor is fennáll, ha adott másik alkotmányos szerv jogait vagy érdekeit jelentősen sértené a formálisan megillető hatáskör gyakorlása. Uo.

38 Ebben az értelemben is a jogállam azt jelenti, hogy a jog uralkodjon és ne az emberek: az állami cselekvést a jogban rögzült általánosnak elfogadott akarat és nem az egyes emberek személyes önkénye határozza meg.

39 Vö. Dreier: i.m. 1702-1703. o.

40 Ezt a szerv alapító okirata külön is nevesíti.

41 A kialakítás és a felállítás közötti eltérésre példa – többek között – a permanens és az ad hoc jellegű testületi szerv közötti különbség. A permanens szervet kialakították és fel is állították, ezért folyamatosan működik, míg az ad hoc szerv szintén kialakításra került, de nem biztos, hogy fel is állították, mert ad hoc jellegéből adódóan nem biztos, hogy éppen működnie is kell. Más megközelítésben, hiába léptetik hatályba a szerv kialakításaként megalkotott jogi rendelkezéseket, ha ezek alapján nem töltik be a tisztségeket, a szerv nem képes működni. Példaként említhető az ombudsmani intézmény. Az 1990-ben született egyik alkotmánymódosítás külön nevesítette a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának feladatát. Az Országgyűlés – az Alkotmány végrehajtására – 1993-ban alkotta meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló

törvényt. A parlament azonban csak 1995. június 30-án választotta meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosit és általános helyettesét, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosit és az adatvédelmi biztost, tehát az intézmény valójában csak ettől az időponttól kezdhetette meg működését.

42 A szerv nevében eljáró személyt sokszor a szerv hordozójának nevezik, ami azért nem helyes, mert a szerv hordozója az a szervezet, amelynek a feladatait a szerv intézi. Dreier: i.m. 1701. o.

43 Képviselési formaként a szervi lét rokon a képviseléssel és a törvényes képviseléssel, de mindkettőtől azáltal különbözik, hogy a szerv képviselési jogköre szervezeti jogtételeken nyugszik, míg ezt a képviselő számára jogügylet, a törvényes képviselő számára törvény vagy állami aktus alapozza meg. Vö. Dreier: i.m. 1702. o. A szerv vezető tisztségét betöltő természetes személy valójában a szerv szervezeti, vagy ha tetszik törvényes képviselője is egyúttal, azaz jognyilatkozatai révén a jogok és köteleességek a szerv tekintetében állnak be az ún. közvetlen képviselő logikájából folyóan. Ez persze nem jelenti ennek a képviselési jogosultságnak (kötelességnek) az átruházhatatlanságát. A tisztség betöltője magánjogi értelemben is szervezeti, törvényes képviselője a szervnek, azaz magánjogi jogokat, köteleességeket szerezhet/vállalhat a szervre nézve közvetlenül, és a képviselési jog ebben az esetben is részben vagy egészen átruházható.

44 A szervi akaratképzés szempontjából jelentős különbség van az egyszemélyes szerv és a testületi szerv között. Egyszemélyes szerv esetében a szervi és az egyéni akarat nem válik el egymástól, mivel az egyetlen tisztséget betöltő természetes személy egyéni akaratához képest a szervi akarat képzése nem igényel eltérő metodust. Testületi szerv esetében viszont a szervi akarat a több tisztséget betöltő természetes személyek egyéni akaratainak eredője lesz, vagyis az egyéni – az egyes tisztségviselők – akaratából a döntés meghozatalához szükséges többségi akarat létrehozása meghatározott eljárást – határozathozatali szabályokat – követel meg, azaz a szervi akaratképzés folyamatában interperszonális akaratképzésnek kell megvalósulnia.

45 Ilyen szervnek minősül pl. köztársasági elnök, aki egyetlen feladat- és hatáskörét sem engedheti át másnak, különösen nem a hivatalának. Ezért alkotmányjogi szempontból teljesen érthetetlen a köztársasági elnöki hivatal elnevezését („Sándor-palota”) az államfő szinonimájaként használni.

46 Elképzelhető, hogy a monokratikus szerv esetében több tisztséget különböztetnek meg, de a szerv maga monokratikusan felépített, vagyis minden döntés a szervet megjelenítő tisztségviselőjéhez van hozzáré-

delve. Ez többféleképpen történhet: akár úgy, hogy a döntést saját maga hozza meg, vagy akár úgy, hogy a munkatársai az ő számára és az ő iránymutatásai szerint cselekszenek, de cselekvésüket, illetve ennek következményeit a szerv vezetőjének – rajta keresztül pedig az államnak – számítják be. Vö. Reinhold Zippelius: *Allgemeine Staatslehre*. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1999. (13) 103. o.

47 Ilyen tisztség pl. miniszteri tisztség, amelynél a miniszter egyes feladat- és hatáskörei gyakorlását államtitkárainak engedheti át, de ezekért a politikai felelősséget a miniszter viseli. Az ügyészség – mint állami szerv – szintén monokratikus szerv, mert a legfőbb ügyési tisztség a döntő és meghatározó: „a törvényben meghatározott feladatokat a legfőbb ügyész közvetlenül vagy az illetékes ügyész útján látja el” [az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 2. § (2) bek.].

48 A hivatali szervezet önállóan nem, kizárólag az adott állami szervben belül értelmezhető: az állami szerv munkaszervezete, amely e szerv feladat- és hatáskör-gyakorlását segíti, de sem nem címezte a feladat- és hatásköröknek, sem nem ezek gyakorlója, mert az állami szerv vonatkozásában a hivatali szervezet az állami szerv segítő apparátusának pusztán szervezeti formája, amely ugyan a szerv része, belső tagoltságának megfelelő kialakítással, de nem azonos az állami szervvel. Maga a hivatal – az adott szerv jellegének megfelelően – többé vagy kevésbé önállósított részekké (pl. főosztályok, osztályok, alosztályok) tagolható, és ezeken belül további tisztségek alakíthatók ki, de e tisztségeket meg kell különböztetni a szervezeti jogi értelemben felfogott tisztségtől. E tisztségek olyan közszolgálati tisztségek, amelyek a hivatali feladatok ellátásához kapcsolódnak ugyan, de nem a szerv feladat- és hatáskörének gyakorlását jelentik, mint a szervezeti jogi értelemben felfogott tisztségek. Ezért nem túl szerencsés a tisztség és a hivatal elnevezésének szinonim használata.

49 A monokratikus szerv tehát alsóbb szervek és tisztségek funkció-megosztáson alapuló együttműködő szervezetét jelenti, amit azonban a szerv vezetőjének akaratára ural. Vö. Dreier: i.m. 1703-1704. o. A monokratikus szerv esetében ez tehát feltételezi olyan munkaszervezet létét (pl. minisztérium), amelyen belül a monokratikus tisztséghez (miniszterhez) – illetve az ezt betöltő természetes személyhez – kapcsolódóan működnek az államtitkárok. Az államtitkári tisztség nem minősül önálló állami szervnek, de önálló tisztség(viselő)nek igen.

50 Ez utóbbi azt jelenti, hogy olyan egyhangú döntés születik, amelyben minden tag egyetért.

51 Ilyen szervnek tekinthető pl. a parlament,

amelynek tagjai a képviselők, akiknek a jogai és kötelezettségei egyenlőek.

52 A hatékony működés következtében azonban – a testületi döntéshozatal megkönnyítése érdekében – a tisztségek között lehet bizonyos, de nem lényeges eltérés a testületi ülés vezetője esetében (primus inter pares), ami pl. az elnökléssel, a fegyelem fenntartásával, illetve a testület képviseletével, esetleg a döntéshozatal megkönnyítésével (szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt) függenek össze. Ennek tipikus példája – többek között – a svájci kormány, a Szövetségi Tanács.

53 Ilyen szerv pl. a Kormány, amely miniszterelnöki és miniszteri tisztségből áll.

54 Természetesen e testületi szerven belül is lehetnek olyan tisztségek, amelyek magának a szervnek a belső működéséhez kapcsolódnak, mint pl. testületi szerv esetén ennek elnöke vagy helyettese(i).

55 Vö. Hans J. Wolff: Amt. In: Evangelisches StaatsLexikon. 31. o. „Az állam a tisztség átlagos, de biztos és tartós teljesítményét részesíti előnyben a személy bizonytalanságához, változékonyságához és esendőségéhez képest. A modern állam ezért a tisztségek rendszereként jelenik meg, amely az állam reprezentációjának gondolatát a tisztségeiben és ezeken keresztül valósítja meg.” Otto Depenheuer: Amt, II. Rechtlich, Version 22.10.2019, 17:30 Uhr, in: Staatslexikon8 online, URL: <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Amt>

56 Dreier: i.m. 1701. o. Ez abban fejeződik ki, hogy a szerv magatartását rendszerint a megisméjlesztett szervezetnek – vagyis az államnak – közvetlenül, átmenet nélkül számítják be. Ezzel szemben a tisztség gyakorlóinak magatartását – akiknek tisztségei a szervben vannak összefoglalva – az államnak csak közvetetten, mégpedig a szerv által közvetített módon számítják be. Uo. Ugyanakkor a szerv tisztségviselőjének tevékenységét az adott szervnek és ezen keresztül az államnak számítják be, tehát e tevékenység közvetlen állami tevékenység. Maurer: i.m. 389. o. Az államot kötelező vagy feljogosító jogi normák nem érintik közvetlenül és személyesen az állam nevében eljáró köztisztviselőt; csak az állam marad kötelezett vagy jogosult. A köztisztviselő viselője azonban a szolgálati jog alapján köteles az állammal szemben biztosítani a feladatkörébe tartozó hivatali cselekmények anyagi jogszerűségét. Depenheuer: i.m.

57 Az intézmény ebben a meglehetősen általános értelemben a jogi szabályozással kialakított olyan viszonylag stabil, célirányos alakzat, amely meghatározott tevékenység végzésére jött létre.

58 Ebben az értelemben adott állami szerv tisztsé-

gek szervezetét jelenti. Ilyennek tekinthető pl. a bíróság, ahol az egyes bírói tisztséghez a bírói hatalom teljességét rendelik hozzá, és ezek egymással – a bírósági szervezeten belül, amely az egyes tisztségek összefoglaló szerve – mellérendeltségi viszonyban állnak.

59 Ez alól csak az egyszemélyes szerv jelent kivételt, ahol a szerv és a tisztség nem választható szét, mert a szerv egyetlen tisztségből áll.

60 A tisztségnek az adott szerven belüli helyét a szervezeti rend és a beosztás határozza meg.

61 Ez a belső szervezeti tagolás – ahogy erről már történt említés – a szerv hivatali szervezetét jelenti, amelynek feladata a szerv, illetve a szerven belüli szervezeti értelemben felfogott tisztség(ek) viselője(i) nek kiszolgálása, a hatáskörgyakorlás segítése. A belső hivatali szervezet azonban nem keverhető össze az állami szervvel, mert ez a belső szervezet csak a szervi feladat- és hatáskörgyakorlás kiszolgálója, nem érdemi gyakorlója.

62 A tisztség többjelentésű fogalom. A tisztség fogalmára vonatkozóan lásd – többek között – Deutsches Rechts-Lexikon, I. kötet 142-143. o.; A. Aschl: Staats- und verfassungsrechtliches Lexikon. Walhalla u. Praetoria Verlag, Regensburg 1988. (6) 394. o.; Wolff: i.m. 31-33. o.

63 A tisztség köznapi értelemben egyedi, konkrétan meghatározott megbízást is jelenthet.

64 A tisztséget statuáló jogi normák alapján különbség tehető a magánjogi és a közjogi tisztségek között.

65 A közjogban a tisztség kifejezést szintén többféle értelemben használják. A szervezeti értelemben felfogott tisztségtől – amelyhez a szerv meghatározott feladat- és hatásköre van hozzárendelve – meg kell különböztetni a közszolgálati, illetőleg státuszjogi értelemben felfogott tisztséget, amely rendszerint a szerv belső hivatali szervezetében elfoglalt, meghatározott résztevékenység ellátását jelentő pozíció, de semmiképpen sem magának a szerv hatáskörének a gyakorlása. A közszolgálati tisztség elsősorban a köztisztviselői jogban jelentős. A tisztség közszolgálati jogi értelemben adott köztisztviselő státuszát jelenti, vagyis a köztisztviselőnek a szolgálati feletteshez való viszonya által meghatározott kötelezettségek és jogosultságok összességét. Ezek elsősorban a szolgálati beosztását – vagyis a köztisztviselői hierarchián belüli helyét – állapítják meg, és kötelezik, illetőleg jogosítják meghatározott közszolgálati tisztség szerinti beosztás átvételére.

66 A közhatalom gyakorlása csak akkor és annyiban legitim, amennyiben kizárólag a közjót szolgálja: abban a pillanatban veszíti el legitimáltságát, amikor azt részben vagy egészben az adott tisztségviselő a sa-

ját, a pártja vagy a klientúrája különös érdekei szerint használja. Vö. Depenheuer: i.m.

67 Wolff: i.m. 31. o.

68 A legtöbb állami tisztség tartalma szerint konkrétan intézményesített, amelyeknek az állam meghatározott ügyeit kell intéznie. Vö. Wolff: i.m. 31. o.

69 Depenheuer: i.m.

70 Uo.

71 Pl. betegség vagy távollét miatt a feladat- és hatáskörét nem képes ellátni.

72 Ez alól csak azok a jogosultságok – és bizonyos esetben kötelezettségek – jelentenek kivételt, amelyek a tisztség volt betöltőjét is megilletik. E jogok és kötelezettségek azonban kizárólag azt a természetes személyt illetik meg, aki a tisztség tényleges betöltője volt, és csak annyiban, amennyiben ezt a tisztséget körvonalazó jogi szabályozás lehetővé teszi. Ilyennek tekinthető pl. a felelősségmentesség vagy a titoktartási kötelezettség, ill. az, hogy pl. kaphat élethosszig tartó juttatást.

73 Pl. a miniszterelnöki és miniszteri tisztség.

74 Alaptörvény 10. cikk (3) bek., 21. cikk (1) bek., 26. cikk (1) bek.

75 Alaptörvény 12. cikk

76 Alaptörvény XXIII. cikk (8) bek.

77 Vö. Zippelius: i.m. 96. o.

78 Megjegyzendő, ma már reális alternatíva, hogy nem csupán természetes személy képes dönteni, hanem algoritmus is, jóllehet, ez ma még az államhatalom gyakorlásával kapcsolatban nem mondható általánosnak.

79 „A szervezeti jog szempontjából tehát minden állami feladat az utolsó szervezeti egységre, az úgynevezett tisztségre van szabva. Ez az állam cselekvőképességének szervezeti feltétele. Ha az állampolgárnak az „állammal” van dolga, akkor az egy konkrét köztisztviselő viselőjének formájában jelenik meg: minden köztisztviselő viselője láthatóvá teszi az általa képviselt államot.” Depenheuer: i.m.

80 Maurer: i.m. 389. o.

81 Még akkor is, ha a tisztségviselő egyébként a tevékenységéért a jogállásából, a szolgálati viszonyából adódóan személyesen is felelős az állam irányában. Ilyen esetben ugyanis a tisztségviselő a szolgálati viszonyából eredő kötelezettségei megsértéséért visel felelősséget.

82 A szociológiában ez a helyzet a szerep és a személy elválasztásaként létezik. Vö. Zippelius: i.m. 96. o.

83 Vö. Dreier: i.m. 1700. o.

84 Természetesen nem kizárt, hogy később a jogi

szabályozás változtat a tisztséghez kapcsolt feladat- és hatáskörökön, de az ún. „személyre szabás” a jogállamban kerülendő megoldás.

85 Általában az adott tisztséget betöltő természetes személynek eleget kell tennie bizonyos jogszabályban megállapított – a tisztséggel összefüggő – (életkori, szakmai vagy egyéb) feltételeknek.

86 Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül, hogy a mindenkori tisztség viselőjének személyisége formálja és alakítja a tisztséget, és ezzel egyúttal mércét – vagy legalábbis összehasonlításra alkalmas mintát – is kialakít a jövőre nézve. Vö. Maurer: i.m. 390. o.

87 Természetesen lehet szó más megbízási formáról, mint pl. delegálásról vagy kooptálásról is.

88 Az elképzelhető, hogy valamely szolgálati viszony esetében még szükség van külön szerződés megkötésére, amely a szolgálati viszony lényeges kérdéseit rendezi, de a megbízás, ha a szolgálati jogviszony létrejöttéhez ez szükséges, konstitutív aktus.

89 Ennek kezdetét a tisztségbe kerülés, megszűntét pedig a tisztségből való távozást jelenti.

90 A „tisztségbe kerülés” – vagyis a tisztséghez rendelt feladat- és hatáskörök gyakorlásának lehetőségét a „hivatalba lépés” kifejezéssel is szokás jelölni. Ez tehát nem biztos, hogy megegyezik a tisztség betöltésének kezdetével, mert ehhez képest a tisztséghez kapcsolt feladat- és hatáskörök tényleges gyakorlása csak a hivatalba lépéssel kezdődik.

91 A tisztséget viselő szolgálati jogviszonya – ami a tisztség jellegéből adódóan többféle (kormány- vagy köztisztviselői, bírói, ügyészi, rendvédelmi stb.) lehet – adott személyre ruházott közfeladatokat, valamint az ezzel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket jelenti, és egyúttal kijelöli a tisztség betöltőjének jogállását is.

92 A szolgálati jogviszony sajátossága ugyanis a rá vonatkozó jogi szabályozás függvénye, amely függ a feladatellátás tartalmától és módjától, az ellátásához szükséges szakmai és személyes feltételektől és követelményektől, a közhatalomgyakorláshoz való viszony jellegétől stb.

93 A hivatali eskü a nyilvános kötelezettségvállalás értelmében garanciát jelent, megszegésének azonban a konkrét hivatali kötelezettségek megszegésén kívül nincs saját szankcionáló következménye. A nyilvános önkötelezettségek tényszerű hatásai társadalmi mechanizmuson alapulnak: az arcvesztést szenved és erkölcsileg lejáratódik, aki megszegi a nyilvánosság előtt tett esküjét. Depenheuer: i.m.

Prof. Dr. habil. Szilovics Csaba PhD
*tanszékvezető egyetemi tanár,
 Pécsi Tudományegyetem Állam- és
 Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi és
 Gazdasági Jogi Tanszék*

Az adózás eredetéről

I. Bevezető gondolatok

Napjaink tudományos konszenzusa szerint a modern adórendszerek a Kr.u. XVIII. században jöttek létre, amikor nyugat Európában kialakultak működésüknek alapvető jogi és gazdasági feltételei: a közteherviselés, a személyében szabad polgár, a fejlett piac és a pénzügyi adminisztráció, valamint a közpénzek felhasználásának ellenőrzése és a pénzzadó általánossá válása. Annak ellenére, hogy az első adók kivetések az őskorban a Kr.e. VIII-VI. évezredben, ezek közül a feltételek közül egyiket sem találhatjuk meg, megalapozottan állítható, hogy az adóztatás már a fejlett ókori államok kialakulását megelőzően létezett és a maihoz hasonló funkciót töltött be, a közösségi célok érdekében kihasználta az emberek értékteremtő képességét és korlátozta vagyonuk növekedését. Ezeket a korai adókat elsősorban a közösség külső és belső erőszaktól, az istenektől, valamint az éhezéstől való féltelme és csak másodsorban az egyének által felismert önérdék hozta létre, és már ekkor kialakult az irányítók és az

irányítottak közötti szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlyának igénye. A vezetők azt ígérték népüknek, hogy szolgáltatásaikért cserébe, védelmet biztosítanak az anarchiától és az éhhaláltól és biztosítják számukra az istenek kegyét. Tanulmányomban azokat a társadalmi és gazdasági tényezőket és folyamatokat mutatom be, amelyek segítettek létrehozni az adóztatás kezdeti formáit, a közmunka kötelezettséget, a termények és termékek beszolgáltatását és a katonaállítást, amelyekre támaszkodva kifejlődhetett a mai értelemben vett, állandó határokkal, közigazgatással, és szuverenitással rendelkező állam. Vizsgálódásomat az emberiségnek abban az őstörténeti korszakában kezdtem, amelyet éppen az írásbeliség hiánya határolt el az ókortól,¹ így ezeknek a társadalmaknak a megismerését kizárólag olyan régészeti bizonyítékok segíthetik, amelyekből sokkal bizonytalanabb megállapításokat fogalmazhatunk meg, mint az ókori papiruszokból, agyagtáblákból vagy epigráfiai töredékekből. Arról sem fedezhetünk meg, hogy az írásbeliség akkor jelent meg az emberiség történetében amikor a központosított hatalom fejlődése már több évszázados, olykor évezredes múltra tekintett vissza² és az „ókori civilizációkat szolgáló jelentősebb újításoknak szinte mindegyike, a háziasított növények és állatok, a textil, az agyagedény, a fémművesség, a kerék, a vitorlás hajó is megszületett az írott történelem hajnala előtt.”³ Tanulmányomban a régészet és a történelemtudomány, valamint a szociológia által feltárt részleteket szintetizáltam, hogy a látszólag egymástól

független tények összefüggésbe kerüljenek és értelmet nyerjenek⁴ és feltárjam az adók és az adózás rendszerének kialakulását. Ez a tézismeghatározó megközelítés a tudományban széles körben elfogadott, hiszen feltételezések nélkül nincs semmi, amit bizonyítani vagy cáfolni lehetne.⁵ „Néhány meg-alapozottnak látszó következtetést még akkor is szükséges megkockáztatnunk, ha közvetlen bizonyítékok nem is állnak rendelkezésünkre.”⁶ Ezt a munkát segítette, hogy az írás nélküli társadalmak feltárt emlékei is képet adhatnak egy korszak a tulajdonviszonyairól, kereskedelmi és politikai kapcsolatairól⁷ és segíthetnek őseink életformájának és gondolkodásának megismerésében. Azt azonban látnunk kell, hogy a hatalom gyakorlásának módjairól kevés közvetlen bizonyíték maradhatott fenn és az archeológiai adatokból csak sejtethetjük, hogy milyen volt a vizsgált civilizáció uralmi rendszere és létrejöttek e benne jelentős vagyoni és rangbeli különbségek. Kutatásom során szembe-sültem az egységes fogalomkészlet hiányával is. Sokak számára kérdéses lehet az állam, a király és az adózás és adórendszer fogalmának minden kultúrában azonosan értelmezett meghatározása. Hogyan vélekedjünk a Huangho medencéjében a Kr.e. VIII. század elején egymás ellen harcoló több mint száz kis fejedelemségről, és a több ezer független törzsről?⁸ Ezeket államokként kezeljük, vagy csak időleges hatalmi centrumokként? Hogyan tekintsünk a görög poliszokra, vagy a germán fejedelemségekre? Példaként Dzsingisz kán nomád birodalma említhető,⁹ amelynek évszázados múltja,

törvénykezési rendje, területi főhatalma vitathatatlanul létezett. De annak ellenére, hogy sok millió ember életét szabályozta a *jasza* a mongol törvénykönyv és a leigázott népek évszázadokig fizették az orosz, Volgai Bolgár, Krimi tatár kánságban és Ázsia más régióiban az olyan mongol adókat, mint a *kalán*, az *obrok*, a *tamga*, a mongol birodalom államiségát mégis sokan vitatják.¹⁰ Azt is tudjuk, hogy a hatalomnak állandónak kellett lennie, mert egy hordavezér, aki a híveit egyetlen jelentős feladatra hívta össze még nem alkothattott államot. Ezzel ellentétben, ha egy törpe fejedelemségben az igazgatási feladatokra hivatásos tisztviselőkből állandó hivatalt szerveztek akkor már államról beszélhetünk?¹¹ A régészet és a történettudomány megállapításait vizsgálva feltűnt, hogy milyen kevés figyelmet szenteltek a múlt kutatói az adózásnak. Amíg az ókori társadalmak más jelenségeit, a család és a hatalom gyakorlás intézményeit, az értékmérők használatát sokan és sokféleképpen vizsgálták, az adózást, ami a Kr.e. IV-III. évezredtől, minden nagyobb közösség működéséhez szükséges forrásokat biztosította, csak mellékesen említik meg. A 10-15.000 évvel ezelőtt élt őseink biológiai adottságai a jelenlegivel megegyezők voltak és az emberi csoportok teleologikusan tevékenykedtek és a szárazföld egészét használatba vették. Megismerték a biológia és a földművelés alapvető összefüggéseit, felismerték a kereskedelem, valamint a csoportok közötti utánpótlás hasznosságát. A Kr.e. IX-VIII. évezredben a Közel-Kelet néhány pontján már gabonát termeltek, állatot tenyésztettek és a

földművelés néhány ezer év alatt a föld szinte minden régiójában elterjedt. Az ősi emberek a környezetükre nyitottan éltek és dolgoztak, másolták a sikeresnek tűnő termelési eszközöket és módszereket. Egy hatékony fegyver, vagy jól használható agyag edény, illetve annak elkészítési módja, egy-egy térségben már ebben az időszakban is gyorsan elterjedt, éppen úgy, ahogy a hatalomgyakorlás alapvető elemei minden korai civilizációban hasonló formákban jelentek meg. A közösségek közötti másolás nem korlátozódhatott a tárgyi kultúra elemeire és szükségszerűen kiterjedt a közösségi feladatok megszervezésére és az uralmi formákra. Az elvont gondolatok révén a közösségek új ösztönzést nyertek és a politikai gondolkodás kifejlődése éppen úgy segíthette a társadalmi fejlődést, mint a természeti és tárgyi környezet elemei.¹² Az emberi civilizációk kialakulásában és változásaiban megfigyelhető hasonlóságokat, csak részben megmagyarázhatja, hogy az emberi csoportok kialakulásuktól kezdve érintkeztek és a vezetőik a kereskedelmi és politikai kapcsolataikon keresztül megszerezhették a hatalom kiépítéséhez és fenntartásához szükséges információkat. Az üzleti kapcsolatok kiterjedtségének korai példájaként említhetjük, hogy a Kr.e. XXII-XVI. századi időszakból származó Indus-völgyi kereskedők pecsétjeit találtak Mezopotámiában, és mezopotámiai típusú pecsételöket Indiai városokban,¹³ továbbá a Heuneburg melletti Kr.e. VI. századi germán fejedelmi sírban kínai selymet találtak.¹⁴ Azt a közvetett bizonyítékokra támaszkodva is megállapít-

hatjuk, hogy az emberi csoportok átvették egymástól a védekezés és a földművelés hatékony módszereit. Ez azonban nem magyarázhatja meg az egymástól kontinensnyi távolságra lévő és közvetlen kapcsolatban nem álló civilizációk közötti egyezéseket. Morgan mutatott rá elsőként arra, hogy a Kr.u. XIX. századi észak és közép amerikai indián törzsek társadalmi hasonló vonásokat mutatnak, mint a korai római és görög párhuzamaik. Szembetűnő, hogy a korai civilizációk munkaszervezési, földhasználati, építkezési gyakorlatai, kialakulásuk helyszínétől függetlenül, alapvonásaikat tekintve jelentős hasonlóságot mutatnak. A gazdálkodás fogásai és a hatalom gyakorlás intézményei, valamint az életmódjuk egy-egy fejlődési fokon hasonló volt és a legfontosabb görög és római családi intézmények ősi formáit az amerikai bennszülötteknél is megtalálhatjuk.¹⁵ Az egyiptomi és a közép amerikai kultikus építmények, az indiai és az egyiptomi öntözési rendszerek, vagy az amerikai és európai nemesi társadalmak hasonlóságait kizárólag másolással nem magyarázhatjuk. Ez azt jelentheti, hogy ezek a folyamatok nem véletlenül történtek azonos módon, hanem illeszkedtek az emberi tevékenységek általános fejlődési sajátosságaihoz.¹⁶ Ahogy Polányi megfogalmazta, az ember minden korban ugyan olyan. Bizonyos elemi természetű indulatok minden emberi lénynél azonosak és ezek magyarázzák, hogy az emberek társadalmi létében mindenütt hasonló alakzatok fordulnak elő.¹⁷ A hasonló fejlettségű és rétegződésű társadalmak gazdasági és

fizikai szükségletei, azonos munkaszervezési megoldásokat eredményeztek és az erőforrások központosítása, a létrejövő termelési többlet és a munkamegosztás, szükségszerűen vezetett el minden civilizációban a hatalmi és termelési rendszerek kiépítéséhez és ebből következően az adók kivetéséhez. Ha mindezt elfogadjuk, akkor azt is el kell fogadnunk, hogy az adózás bármely neme, legyen az közmunka vagy termény szolgáltatás, mint az érték-többlet elsajátításának egyetlen, ebben a korszakban alkalmazható módszere, szükségszerűen hozzátartozott a társadalmi fejlődéshez. Ezek az ősi és ókori civilizációk közösségeik szükségleteiket, a földművelés feltételeinek kialakítását, a védelmi építkezések megvalósítását, illetve a katonai szolgálatot semmilyen más módon nem finanszírozhatták volna ebben az időszakban, kizárólag az emberi munkaerőre irányuló adónak nevezett közösségi aktussal. Nem az állam, és nem is a hatalomgyakorlás valamely formája, hanem az emberi csoportok immanens igényeinek felismerése hozta létre az adókat, amelyek a közösségi célok megvalósításának szükséges és más módon nem pótolható eszközei voltak. Fel kell ismernünk, hogy az adózás megdöbbenően hasonló formái és fejlődési útjai jöttek létre az egymástól eltérő politikai rendszerekben. Az adózás nem csupán az emberi kultúra egyik legkorábbi, immanens eleme, de bevezetése régebbi időkre nyúlik vissza, mint magának az államnak a létezése és adók hiányában a társadalmi-gazdasági fejlődés ma ismert útja sem valósulhatott volna meg. Egyértelműen megállapítható,

hogy nem az állam hozta létre az adózást, hanem a rendszeressé váló munkaadók és a terményadók tették lehetővé az emberi közösségek államháztartásának formálódását. Az adózás korai formái, a közmunkaadók és terménybeszolgáltatások, a korai redistribúció egyetlen lehetséges eszközeiként éppen úgy hozzátartoztak az emberi társadalmak és gazdaságok fejlődési folyamatához, mint a fizetőeszközök használata vagy a főnöki hatalom, vagy a magántulajdon kialakulása. Az emberiség életét átalakító neolitikus forradalmat azonnal követte az adózás forradalma. Az alluvialis kultúrákban nem csak az első államok jöttek létre, de azokat megelőzően az emberiség legelső adóit is ezekben a régiókban alkalmazták először. Példájukat évszázadokkal később követte az esőzéssel szántóföldi gazdálkodáson alapuló néhány közösség¹⁸ is, ahol elérték a rétegződött társadalom fejlettségi szintjét¹⁹ és a Kr.e. I. évezredben minden államalkotó jellegzetességgel rendelkeztek.

II. A hatalom és az egyén kapcsolatairól

Kutatásom első szakaszában azt vizsgáltam, hogy létezhetett-e adózás állam nélkül és állam adórendszer nélkül? Abból indultam ki, hogy sokan az adózást az állami akarat által meghatározott feladatokhoz rendelt pénzügyi források redistribúciós folyamatának tartják, amelynek során az adófizetők vagyonát és jövedelmét a hatalom érdekében kényszer segítségével korlátozzák. Ez a megfogalmazás nem határoz-

za meg pontosan az állam adóztatásban betöltött szerepét és kiszolgáltatja az uralkodó elit szándékainak a közösségi feladatoknak és az adózás feltételeinek meghatározását. A definíció a hatalom támogatásában határozza meg az adóztatás fő célját és szorosan összekapcsolja az állam létezését a közösségi célok megfogalmazásával és finanszírozásával. A meghatározás alapján úgy tűnhet, hogy a szervezett emberi csoportok céljait kizárólag az állam létrehozásával és a központosított adórendszerek segítségével érhetik el. Ez a gondolatmenet szükségképpen vezetett el ahhoz a széles körben napjainkban is érvényesülő helytelen véleményhez, hogy az adózás egyidős az állammal, illetve a kormányzattal és a jogalkotással, tehát az adókötelezettségek megjelenéséről kizárólag az ókor fejlett korszakától beszélhetünk. Ez az attitűd közvetetten azt sugallja, hogy egyetlen állam sem működhetett és ma sem létezhet adórendszer nélkül, továbbá állami akarat, központi kormányzat és jogalkotás hiányában adórendszer sem jöhetett volna létre.²⁰ Véleményem szerint egyik állítás sem igaz. Közismert, hogy a történelem során gyakran jöttek létre olyan emberi csoportok, amelyek nem rendelkeztek az államiság fontos jellemzőjével, ennek ellenére működésük során adózásra és adófizetőkre támaszkodhattak, továbbá a közelmúltban és napjainkban is találhatunk olyan modern államokat, amelyek adórendszer nélkül gazdálkodnak. Az adófizetés és adókivetés korai aktusait megfigyelhetjük önálló államisággal nem rendelkező amerikai indián törzseknél, görög poliszoknál, illetve ázsiai lovas nomádoknál, vagy viking rab-

lócsapatoknál.²¹ Vitathatatlan, hogy ezek az entitások, törzsek, vagy rablólovagok, állami státusz hiányában is képesek voltak más emberi csoportokat adófizetésre kényszeríteni. Adóztatásuk jogalapja és módja, napjainkból megítélve kétséges lehet, de azt fel kell ismernünk, hogy az adórendszerük működésével szemben felhozható kifogások, (adózói jogoknak, közteherviselésnek a hiánya) nem csupán az őskori, de a Kr.u. XIX. századig működő minden más adórendszer esetében is megfogalmazhatók lennének. Ha a római birodalomban vagy a feudális államokban az egyének vagyonának elsajátítására irányuló lépések összességét, megengedően értelmezve adózásnak vagy adórendszernek nevezhetjük, akkor ezeket az ősi típusokat is annak kell tekintenünk, mert fogyatékoságuk nem nagyobb és nem más jellegű, mint a modern adórendszerek bevezetését megelőzően alkalmazott bármely más adónak és adórendszernek. Ami a megállapítás második részét illeti, a modern államok közül többet is megemlíthetünk, amelyek képesek voltak adórendszer hiányában is hosszabb távon működni úgy, hogy a redisztribúció más módját alkalmazták. A legismertebb példaként a szocialista országok csoportja említhető. A Szovjetunióban 1920 és 1990 között és az általuk megszállt közép európai államokban 1947 és 1990 közötti időszakban nem működött adórendszer és nem léteztek adóhivatalok, továbbá adózás rendjéről szóló törvények és anyagi adójogi normákat is csak elenyészően kis számban találhattunk. Ezekben a tervutasításos és piactagadó rendszerekben az államnak nem volt

szüksége a megtermelt jövedelmet központosításához adórendszerre. Más okból, de 2018-ig nem vetett ki adókat néhány, a költségvetését olajbevételekre építő ország, az Egyesült Arab Emírátság, Bahrein, Omán, Szaud Arábia²² és napjainkban sem alkalmaz adókat politikai okok miatt néhány szocialista ország, mint Észak Korea²³ és Kuba. Ezek alapján megfogalmazhatjuk, hogy önmagában az államiság megléte nem alapfeltétele az adóztatásnak és a megtermelt javak újraelosztása is történhet más elvek szerint is, mint a szocialista-paternalista államokban, vagy a magánvagyonok önkéntes felajánlásra támaszkodva, mint az ókori görög kultúrában a *liturgiával*, vagy napjaink olaj bevételeire támaszkodó arab államok esetében, magánvagyonok, illetve az állami monopóliumok felhasználásával. Megállapíthatjuk, hogy az állam és az adózás a történelem folyamán csak látszólag fonódott össze szétválaszthatatlanul és így azt is meg kell vizsgálnunk, hogy a fejlett ókori államok létrejöttét megelőzően hogyan működhetett az adózás a törzsi, nagycsaládi keretek között. Megfogalmazható, hogy nem az állam szülte az adóztatást, hanem éppen fordítva, az adóztatás tette lehetővé a modern államok kialakulását azáltal, hogy már az őskori társadalmakban biztosította a hatalom megszilárdulásához és működéséhez szükséges anyagi eszközöket. A közmunka adók segítségével építették ki az első öntözőrendszereket akkor, amikor még sem állam, sem központosított hatalom nem létezett Egyiptomban és a hadseregbe kényszerített parasztokkal védték magukat abban az időszakban amikor terméktöbblet hiányában nem

tudtak volna hivatásos hadsereget kiállítani. Az önkéntes termény és termék ajándékok is adóvá alakultak, jóval az állam születése előtt a mai Kína, Mezopotámia, Európa területén megalkult proto-államokban. Egyértelműen megfogalmazható, hogy az adózás létrejöttéhez és működtetéséhez nem államra, hanem lokálisan érvényesülő hatalomra, olyan közösségi egységre volt szükség, amely képes volt döntéseket hozni és annak végrehajtását tagjaitól ki tudta kényszeríteni. Az első közterhek kivetéséhez, tehát az első nagyobb méretű kőfal vagy csatorna megépítéséhez nem volt szükség államra és a közösségeket megszervező, tőlük függetlenedett hatalomra sem. A döntések meghozatalához és azok végrehajtásához elegendő volt a népgyűlés vagy törzsigyűlés, illetve a csoport egyező akarata. Ez azt jelenti, hogy ezek az ősi mikroközösségek is képesek voltak felismerni tagjai igényeit és azokat meg is tudták valósítani. Az első államok megszületésekor a vezetők már támaszkodhattak erre az emberek között az ősidők óta formálódó együttműködésre, primitív redisztribúcióra, az engedelmség begyakorolt rendszerére. Az állam és a hatalom fogalma ezekben a korai időkben sem volt azonos. Az állam működésének alap feltételét a hatalom kisajátítása és igazgatási feladatok koncentrációja és az erőszak monopóliuma biztosítja, amit a szuverenitásnak olyan alaki jellegei jelenítenek meg, mint az államhatalom, nemzeti fizetőeszköz, önálló bürokrácia és hadsereg.²⁴ Ezzel szemben a hatalom fogalmilag tekintve valakinek, illetve valamely közösségnek azt a lehetőségét jelenti, hogy képes akarátát

és céljait másokkal, illetve tagjaival szemben érvényre juttatni. Ahhoz, hogy az egyén valamely ember vagy csoport akaratának megfelelően cselekedjen, sok esetben még közvetlen erőszakra sincs szüksége. Az adózás kialakulásához sem állami erőszakra, hanem a közösség akaratára, a tagok számára felismerhető csoport célok érdekében meghozott döntésekre volt szükség. Ezt a feltételt az őskori emberek egymásra utalt és egyenlő jogú tagjainak szándék egysége biztosította, amelyben konszenzussal döntöttek el, hogy megépítik a főnökük sírját, vagy a megtermelt gabonából, elejtett zsákmányból ellátják főpapjukat vagy harcosaikat. A megtermelt értéktöbblet vagy a munkaerejük önkéntes beszolgáltatásához, tehát a legelső adók megszületéséhez, erőszakra sem volt szükség, mivel a közterhek létrejöttét a közérdek, illetve az annak részét képező egyéni érdek segítette. Ekkor a közösség, tehát a helyi hatalom, adózásra kényszerítő ereje a csoporttagok érdekeivel összhangban alakult ki. A kényszer a társadalmi fejlődésnek abban a szakaszában nem töltött be jelentős szerepet. A fejlődés következő szintjén, amikor a népesség létszáma megnőtt és a személyes és családi kapcsolatok jelentősége visszaszorult, a nagyobb létszámú közösségek céljai összetettebbé váltak és a megvalósítani kívánt feladatok elvesztették konszenzusos jellegüket. Egy királyi sírt, vagy lakóházat megépíthettek a közösség önkéntesei, de egy nagyméretű kőerődöt, templomot, öntözőművet már csak szervezeten és irányítottan hozhattak létre. A hatalom képviselői felismerték, hogy a sok egy-

mással ütköző egyéni érdekek meggátolták a hatékony döntéshozatalt. Ezért a törzsfőnökök, vének tanácsa, főpapok, magukhoz ragadták a közösségi célok meghatározásának jogát és a korábbi döntéshozó szervek döntési jogosítványait magukhoz vonták. Ezek a népképviselői, szervek azonban nem szűntek meg és a legfontosabb döntési jogköreiktől megfosztva évezredekig megmaradtak, mint a görög és római népgyűlések és a szláv és indiai faluközösségek tanácsa. A római népgyűlés a principátus koráig folyamatosan működött, míg az indiai és szláv faluközösségek a Kr.u. XIX. századig léteztek. Másként megfogalmazva a folyamat lényegét, azt láthatjuk, hogy az emberi közösségek fejlődésének magasabb szintjén az együttélés olyan összetetté vált, hogy nem maradt idő a kérdések társadalmi megvitatására és eldöntésére még akkor sem, ha a közösségek viszonylag kis létszámúak voltak és a tagok ismerték egymást. A hatalom hatékony működése érdekében a hosszadalmas csoporton belüli vitákat és a konszenzus keresését a nyílt vagy burkolt erőszakkal fenyegetés váltotta fel. A vezetők számára a hatékony döntéshozatal fontosabbá vált, mint a néppel folytatott vitákban kialakított konszenzus. Megjelent a társadalom feletti kontroll, az uralkodói vagy isteni hatalom, amelyek átvették az irányítást a mindennapok felett. Minden ókori civilizációban megalkották a szorgalmas, és normakövető ember modelljét. Mezopotámiában és Egyiptomban kezdetben a közvetlen erőszaknál hatékonyabbnak tartották az adózók vallási és erkölcsi fenyegetését és az istenek bossz-

szájával riogattak. A jog és a mítoszok paravánja mögött megtalálhatjuk a kötelezettségüket elmulasztók szigorú megbüntetését. Amikor az emberek átlátták helyzetüket és sem a közösségük vezetőiben, sem az Isteneikben sem hittek a szükséges mértékben, közvetlenül szembesülhettek a fenyegető fizikai erőszakkal. Aki a folyóvölgyi kultúrákban megtagadta a munkát az családjával együtt a közösségen kívül találhatta magát, kiátkozva, védelem, termőföld és öntöző víz nélkül. Az adózás eredeti közösségi jellege erre az időszakra megszűnt és az új vezetők maguk határozták meg a közösségi együttélés céljait és feltételeit. Hatalmuk intézményesült, amikor elszakadtak népüktől, és egyre több alkalommal az elkülönült réteg érdeküknek megfelelően cselekedtek és céljaikat rá erőltették közösségükre, a döntési helyzetüktől megfosztott adózókra és a közterhek viselése szükségképpen változott kényszer szolgáltatássá. Az emberek ennek a generációkon át tartó lassú folyamatoknak az eredményeként észrevétlenül váltak a szabad törzstagokból adófizetőkkel, amely státusz ettől a kortól szinte minden civilizációban az egyén alávetett társadalmi helyzetét jelképezte. A hatalom képviselői, ahogy napjainkban, úgy az ős és ókorban sem vitatták meg az adófizetőkkel a közterh viselés társadalmi szerepét és a részlet szabályait²⁵ és ennek következtében az adózás soha nem lehetett önkéntes kötelezettség. Az egyiptomi, kínai, indiai, mezopotámiai paraszt már ekkor sem dönthetett szabadon adóiról és a jogkövetés önkéntessége az adózás tovább fejlődésének pillanatától, már a

neolitikum korában örökre megszűnt. De az adózás több ezeréves tapasztalata azt is megmutatta, hogy önmagában a kényszer nem elegendő az adózás hosszú távú működtetéséhez. A hatalom legkorábban kiépült formáival szemben is érzékelnie kellett minden adófizetőnek a hatalom által számára kínált személyes előnyöket. Miért fizetnek volna adót egyenként vagy együttesen, ha abból számukra semmilyen pozitívum nem következett volna? Kizárólag erőszakkal soha egyetlen közösségben sem sikerült kikényszeríteni hosszú távon az adózói jogkövetést.²⁶ A korai társadalmak antidemokratikus jellege miatt az adózás nagyon korán elveszítette minden tagját egyaránt szolgáló jellegét, de mindig kínálnia kellett valami hasznosat az adók megfizetőinek.

III. A korabeli szolgáltatások adó jellegéről

Az is alapvető kérdés, hogy a korai közösségekben kialakult szolgáltatási kötelezettségeket, a közmunkát, a mezőgazdasági termelést, a vallási és a profán középítkezésekben való részvételt, a katonai szolgálatot, vagy a termék adózást, nevezhetjük-e egyáltalán adózásnak vagy adófizetésnek? A választ az adózás fogalmának elemzése adhatja meg. Az adózás a modern társadalmakban is kényszer kötelezettség, aminek segítségével az állam elvonhatja az adóalany vagyonának és jövedelmének egy részét. Néhány modern, csupán néhány száz éve bevezetett adónemnél, mint az általános forgalmi

adónál, az adófizetés emberi munkához kapcsolódó és értéket teremtő jellege még közvetetten sem figyelhető meg. Az adót a végső fogyasztó fizeti meg egyetlen vásárlási aktussal, aki nem feltétlenül érzékeli a közteherviselés és az értéknövelő emberi munka összefüggéseit. Ezzel szemben az olyan közvetlen adóknál, mint a személyi jövedelemadónál vagy az egyéni vállalkozók adójánál, illetve a vagyoadónál közvetlenül megfigyelhető az egyén fizikai és szellemi tevékenységének eredményeként képződött bevétele, vagyona és az adófizetési kötelezettség mértéke közötti kapcsolat. Másként megfogalmazva, napjaink modern államaiban és az őskorban is, az egyén jövedelemtermelő képessége, fizikai és szellemi teljesítménye hozta létre az adózás alapját képező vagyoni értéket, ami az adó alapjaként váltja ki a hatalom pénzügyi érdeklődését. Az adóztatás fogalmának lényegi eleme, az adózás napjainkig érvényesülő jellegzetessége, hogy a hatalom képviselői minden korban és társadalomban, önös érdekeik szerint határozhatták meg az adófizetés tárgyát, alapját és mértékét. Ebből az következik, hogy az emberiségnek ebben a korai időszakában, a gazdasági fejletlenség állapotában, szabadon elérhető piac, készpénz és személyi vagyon hiányában az adózás szükségszerűen arra korlátozódott, amiben a közösség tagjainak szolgáltatási képessége megjelenhetett. Az ősi közösségek adófizetésre kényszerített tagjai, a kereskedők, iparosok vagy földművesek pénzük és vagyonuk egy részét azért nem ajánlhatták fel, mert azzal egyáltalán nem, vagy alig rendelkeztek. Nem csupán

a mindenki által használt egységes és könnyen használható fizetőeszköz, de az írás és a kommunikációt megkönnyítő fogalomkészlet is hiányzott. A Kr.e. VIII. évezredben felépített Jerikó lakosai kizárólag a közmunka adó teljesítésével segíthették a városukat, mert ez a társadalom nem csupán a vert pénz használatától volt 7500 évnyi távolságra, de a folyamvölgyi civilizációk által fizetőeszközként használt lepecsételt gabona zsákok is csak 6-6500 évvel később kerültek forgalomba. Ennek következtében kizárólag a lakosság munkaerejét hasznosíthatták a közmunkákban²⁷ és a katonai szolgálatban. Azt azonban látnunk kell, hogy technikai és tartalmi szempontból teljesen egyen értékű, hogy az egyén közvetett módon, munkaerejét hasznosítja és a teljesítményével megszerzett ellenérték egy részét fizeti be pénzzadóként, vagy a fizikai, szellemi közreműködését ajánlja fel közvetlenül a hatalom igényei szerint, a piaci szereplők és a közpénzügyi redisztribúció kiiktatásával. Mindkét esetben ugyanaz történik. A hatalom az adózó munkaerejének és értékteremtő teljesítményének egy részét vonja el és vagyonát, szabad idejét, fogyasztását korlátozza, közvetett vagy közvetlen módon. Ennek alapján megállapíthatjuk, hogy a középítkezéseken való részvétel, a kötelező mezőgazdasági termelés vagy a megtermelt termény egy részének besolgáltatása, vagy a hadseregben teljesített szolgálat is adónak tekinthető, mert kihasználja az egyén munkaerejét, értékteremtő képességét és korlátozza vagyongyarapodásának lehetőségeit. Nyilvánvaló, hogy amíg az adózó a köz érdekében

dolgozott, addig nem gyarapíthatta személyes vagyonát és ezekkel az egyszerűbb, kisebb adminisztrációt igénylő adónemekkel is megfizethette a saját civilizációjának, életfeltételeinek árát. Ez napjainkban is így van, csak az adókötelezettség pénzbeli teljesítése és az összetett adónyilvántartás eltakarja az adózás valódi természetét. Több szakértő, Weber, Herzog, Ellickson és társai,²⁸ kifejezetten adóként határozta meg a gabona, fém vagy éppen élelmiszer beszolgáltatását, illetve a katonai vagy közmunka kötelezettséget. Nem kérdéses, írja Djakonov, hogy a szabad polgárok természetben fizettek adójukat az Achaimenida korig, majd attól kezdve pénzben, de az egész korszakban munkával és vérrel is adóztak.²⁹ Megállapíthatjuk, hogy bármilyen formában jelenik meg a természetes személyek szolgáltatási kötelezettsége, annak közteher jellegét nem veszítheti el.

IV. A szolgáltatás és ellenszolgáltatás kérdéséről

Felmerülhet az a kérdés is, hogy állami normák és nyílt erőszak hiányában az emberek miért tettek eleget az adózási kötelezettségeiknek, miért engedelmeskedtek és nyújtottak sokféle szolgáltatást a közösségük számára? Ezzel kapcsolatban több tényezőt is meg kell vizsgálnunk. Elsőként azt kell felismernünk, hogy az elvárt szolgáltatások kikényszerítéshez nem volt szükség omnipotens, modern értelemben vett államra azokban a társadalmakban, ahol az egyén a közösségének kiszolgáltatottan, helyhez kötötten, és jelen-

tős vagyon nélkül létezett. Elegendő lehetett a csoport sajátosságaihoz igazodó, arányos és közvetetten érzékelhető erőszakkal fenyegetés, amit a családfő, a közakarat, vagy a törzsfőnök, tehát a lokális hatalom képviselője gyakorolhatott.³⁰ Arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a legtöbb közösség rendelkezett az emberek akaratát tükröző szokásjoggal és az életüket eligazító napi gyakorlattal. Minden kultúrában működött olyan szerv, mint a vének tanácsa, ami értelmezte a szokás és a tradíció olykor bizonytalan fogalmait.³¹ Még ennél is fontosabb az a felismerés, hogy önmagában az adófizetők erőszakkal való fenyegetése már az őskorban sem lett volna képes megfelelő hatást gyakorolni az adózók jogkövetésére. Egyrésztől azért, mert a hatalom erőszakos fellépését korlátozhatta az akkor még rendelkezésre álló szabad földterületek könnyű elérhetősége és a felkínált hatalmi szolgáltatások szükségessége. Másrészt az első adó jellegű kötelezettségek meghatározásával egyidős volt az a társadalmi elvárás, hogy az adók teljesítését követelő hatalomnak gondoskodnia is kell az adók megfizetőiről.³² A rétegzett társadalmak kialakulásától a hatalom képviselőinek fontos célja és érdeke lehetett az őket eltartó, neki engedelmeskedő közösségek fennmaradásának biztosítása. A társadalmi csoportok együttműködése minden fejlett őskori és ókori társadalomban megfigyelhető volt, hiszen a közösségek életének állandó kísérő jelensége volt a külső és belső fenyegetésektől és az éhezéstől való félelem, amely létrehozta a vezetők és a vezetettek közötti egymásrautaltságot.³³

Ennek következtében az emberek életének és vagyonának a védelme és a társadalom szükségleteinek kielégítése minden hatalomnak, legyen az törzsi, falusi, nemzeti, meghatározó feladatává vált. Ez a tevékenység nem irányulhatott kizárólag a fizikai integritás és a tulajdon megőrzésére, hanem komplex módon magába foglalta az egész közösség érdekének a közjónak a szolgálatát is. A hatalom létezésének, minden polgár számára megmutatkozó legfőbb értékét éppen ez a biztonságteremtési képesség adta és működése ezáltal válhatott a közösség számára is értékessé. Teljesen egyértelmű volt minden kultúrában, hogy cserébe a teljesített szolgáltatásokért a haszonélvezőnek gondoskodnia kellett a nekik adózó lakosság személyi és anyagi biztonságáról.³⁴ A közösség tagjai azt várták, hogy a hatalom elvégezze helyettük és érdekükben mindazt a munkát, amit ők egyénenként egyáltalán nem, vagy csak aránytalanul nagy erőfeszítéssel tudtak volna megvalósítani. Ezt a gondolatmenetet erősítette meg Finley, amikor a görög és római polgárok szemszögéből vizsgálta ezt a kérdést. „Mit vártak a vezetőiktől, végeredményben a kormánytól az államtól? Eszmei dolgokat: a csoporttal való azonosulás érzését, azt az érzést, hogy rendet, biztonságot, szabadságot, sőt magát az életet, amit a fennálló rendelkezések és intézmények tesznek lehetővé. Elvárták, legalább is vágytak és reméltek bizonyos fokú segítséget, a megélhetési válsághelyzetekben.”³⁵ Az ókori mezopotámiai királyi sztélék feliratai gyakran kifejezték, hogy mennyire fontosnak tartották az uralkodók

népük jólétét.³⁶ A babiloni, asszír és a perzsa királyok ritkán feledkeztek meg arról, hogy jövedelmük végső fokon alattvalóiktól függ. A Mezopotámiai kultúrához tartozó Warkában az uralkodó megjelölésére hosszú ideig az *en*-t alkalmazták, aki eredetileg a templomi közösség anyagi jólétéért felelős vezetője volt. Maga a főpap cím a szanga, eredetileg számvevőt, pénztárnokot, a vagyon és a termények kezelőjét jelölte. Hasonlóan fogalmazták meg az uralkodóval kapcsolatos elvárásaikat az az amerikai kultúrában is. Az aztékok szerint „a jó uralkodó vállalja a felelőséget és magára veszi a köz terheit, amiért cserébe az emberek engedelmeskednek neki.”³⁷ Gondoskodik a társadalom belső biztonságáról, az éhínséggel kapcsolatos tennivalókról, a vallási szertartásokról és ő szólítja harcra a katonákat.³⁸ Indiában nem csak azt mondták ki, hogy az adóbegyűjtés a király fontos feladata, de azt is, hogy az adót a vezető kizárólag az alattvalóinak érdekében szedheti, mert ez a jutalma az ország lakosairól való gondoskodásért. Megállapíthatjuk, hogy már az archaikus társadalmak kialakulásakor általánosan elfogadottá vált, hogy a hatalom képviselőinek törekedniük kellett az alávetettek önkéntes teljesítésére és a kényszer nyílt eszközeinek elrejtésére, valamint a közösség számára hasznos ellenszolgáltatások felajánlására. Céljukat könnyen elérhették, mert az emberek többsége önként együttműködött vezetőivel³⁹ és felismerte a hatalom által nyújtott szolgáltatások hasznosságát, védelmet a külső és belső támadásoktól, éhezéstől, továbbá részesedést a közösségi javakból, (megtermelt élelemből, hadi

és vadászsákmányból) és résztvett a kollektív döntéshozatalban. „Az engedelmességet Mezopotámia népe éppen olyan civilizációs kötelezettségnek tekintette, mint az istenek tiszteletét.”⁴⁰ Számos civilizáció lakosait jellemezte ez a mentalitás. Az afrikai *mandingók-nál* a szolgáltatás és ellenszolgáltatás kapcsolatát olyan komolyan vették, hogy a törzs által fizetett adók nagysága a király személyes népszerűségétől függött.⁴¹ Ellickson és társai megállapították az ókori földbirtokrendszerek adózási környezetének vizsgálatakor, hogy a hatalom már ebben az időszakban is képes volt olyan szolgáltatásokat nyújtani az adózásra kötelezetteknek, honvédelem, csatornarendszer, árvízvédelem formájában, ami elfogadhatóvá tette a fizetési kötelezettségeiket.⁴² A feltárt történelmi bizonyítékok azt sugallják, hogy ezek az alkuk minden társadalomban létrejöttek, függetlenül a csoportok etnikai és kulturális jellemzőitől és a későbbiekben a modern államok és adórendszerek létrejöttének egyik feltételét képezték. Már az ókori római adóigazgatás vezetőiben is felvetődött az a kérdés, hogy az állam működése és szolgáltatásai igazolhatják-e az adófizetés hasznosságát, és azt kutatták, hogy milyen ellenszolgáltatást nyújthattak az embereknek adókötelezettségeik teljesítésért?⁴³

V. A társadalmi rend megőrzése

A hatalom gyakorlóinak legősibb és legalapvetőbb kötelezettségeként határozható meg a lakosság személyi bizton-

ságának és a közösség belső rendjének megőrzése. Ahogy Posner fogalmazott, ezekben a földművelő társadalmakban a „biztonság az első” elve érvényesült.⁴⁴ Az egyik legkorábbi Egyiptomi forrás így határozta meg az uralkodó legjelentősebb eredményét. „Az igazságot cselekedtem. Megmentettem a szegényt a hatalmaskodótól.”⁴⁵ A hatalom feladatát Hammurápi bazaltba vésett akkád törvénykönyve is hasonlóan fogalmazta meg: „hatalmas a gyöngét meg ne károsítsa, hogy az árva és az özvegy igazságukhoz juthassanak.”⁴⁶ Mezopotámia királyaitól elvárták, hogy védelmezzék az elnyomottakat, az embereket segítő törvényeket alkossanak és tartsák is be azokat.⁴⁷ Már a Kr.e. III. évezred közepén hirdették a *misharumot* az igazságos és méltányos hatalomgyakorlás elvét. Ennek részeként bizonyos időközönként rendeletben törölték el a régi adósságokat, és elengedték a felgyülemlett adótartozásokat,⁴⁸ felszabadítottak rab-szolgákat és visszaadatták a zálogba adott és elveszített földbirtokokat, hogy elnyerjék alattvalóik jóindulatát. Az óbabiloni birodalomnak ebből a korszakából fennmaradt több adósság elengedő rendelet. A leghíresebb Ammisadúqa-ediktuma, amelyben a trónra lépő király elengedte, a valószínűleg behajthatatlan adósságokat.⁴⁹ A társadalmat és a vagyonmozgást ellenőrző óbabiloni templomokban nem csupán megállapították, de ellenőrizték is az egységes súly és mértékrendszert, hogy ne károsodjanak az emberek.⁵⁰ Az Indiai kultúrában a hatalom pozitív társadalmi szerepét, jogrendjük és valósi életük meghatározó jellemzőjének tartották, amelynek elvei megjelentek

Manu törvénykönyvében, továbbá a Mahábháratában és a Ramájanában.⁵¹ E művek fő tétele az volt, hogy hatalom nélkül a társadalom élete ellehetetlenülne mert az erős felfalná a gyengét. A jó vezető őrzi az általános rendet, virraszt az alvók fölött, míg az alattvalók neki engedelmesskednek.⁵² A görög poliszokban a Kr.e. VI-III. század között gondoskodtak polgáraik jólétéről. A hadjáratok során elesettek árváit az állam nevelte fel és szerelte fel megfelelő fegyverzettel, ha nagykorúak lettek, és gondoskodott arról, hogy a közösség minden tagja gyakorolhassa vallását, továbbá a kincstár nyugdíjat és rokkantségilyt biztosított azoknak a polgárainak, akinek alig volt vagyona.⁵³ Hasonló gyakorlatot követtek a római köztársaságban is. Amikor Kr.e. 352-ben polgárainak nagy tömege pénzügyi válságba került, kamatmentes kölcsönökkel segítette földműveseit, majd Kr.e. 216-ban arra adott kölcsön családoknak, hogy kiváltsák a fogságba esett rokonaikat. Róma szegény polgárait még a császárkorban is alacsony kamatozású kölcsönökkel segítették, ha azok az adóságaik fizetésére képtelenné váltak.⁵⁴ A földrajzilag sokáig elszigetelt Kínában is a hatalom elsődleges feladatának tekintették az emberek támogatását. Az ókori kínai történetírók szerint az első királyok az égből azért szálltak alá, hogy rendet teremtsenek, és lakhatóvá tegyék a földet az emberek számára⁵⁵ és segítség a földön a rend megőrzését.⁵⁶ Utódaik is ezért a segítségért tarthattak igényt népük ellenszolgáltatásaira. Az adókért cserébe a lehető legértékesebbet, a világ működésének kiszámítható rendjét kínálták az ősi kínaiaknak.⁵⁷ A

Kr.e. VI-V. században élt Konfuciusz szerint a kormányzás legfontosabb célja a nép jólétének a biztosítása, ahol a fejedelem a dolgok szabályos rendjének őre.⁵⁸ Kínában sokáig tartotta magát az a nézet, hogy: „az igazi királynak nincs magántulajdona, ezért tudja átölelni és táplálni népét. A régi idők szent királyai teljességgel közösségi szellemben kormányoztak. Az aranyat otthagyták a hegyekben a gyöngyöt a tenger mélyén.”⁵⁹ Egyértelműen megállapítható, hogy az ősi és ókori társadalmak királyainak, függetlenül népük földrajzi elhelyezkedésétől, társadalmi-hatalmi berendezkedésétől és etnikai, valamint kulturális hátterétől, ezek az erkölcsi parancsok szabtak irányt és uralkodásuknak korlátot. Becsületesnek, igazságosnak, és irgalmasnak kellett lenniük, életvitelükben és udvartartásukban szerénységet kellett tanúsítaniuk, ezért cserébe számíthattak az alattvalóik feltétlen hűségére.⁶⁰ Megállapíthatjuk, hogy az uralkodók már a legelső közösségekben megkísérelték társadalmi hasznosságukat igazolni, és szakrális segítségüket felajánlották a lakosság közszolgáltatásaiért cserébe.

VI. A külső védelem fontossága

A hatalom egyik legelső, az élelem ellátás biztosításával egyidős funkciója a külső ellenséggel szembeni védelem megszervezése volt. Az őskori csoportokban az lehetett hordavezér, aki a leghatékonyabban vadászott és élen járt a harcban. Az első állandó telepek létrejöttkor sok közösségben megépítették

a lakosság védelmére szolgáló sáncok és árkok rendszerét. A legelső kőerődöt a világ első városában a Kr.e. XVIII-XVII. évezredben létrejött Jerikóban találjuk, ahol a közösség megóvására szikla várat építettek, nyolc méter magas falakkal, két méter mély árkokkal és kilenc méteres bástyákkal. A római a görög és az irokéz nemzetségek tagjait egyaránt megillette a közös vallási szertartásokon való részvétel, a közös föld birtoklása, valamint a kölcsönös segítségnyújtás és a védelem joga. Ezekért a jól meghatározott célokért alkottak egy törzset.⁶¹ A korai Indiai királyválasztási himnuszok az uralkodó fő feladataként az alattvalóinak fizikai védelmét határozták meg. Az óind források szerint a Maurja dinasztia idejében a nép és a vezetője egyezséget kötött: „a király az adót nem, mint a földek tulajdonosa kapta, hanem mint az állam szuverénje, aki az ország lakosságának védelmezője.”⁶² Manu törvénykönyve szerint „Ha az uralkodó adót szed anélkül, hogy védelmezné az alattvalóit, hamarosan a pokolra jut.” Az ilyen királyt a korai indiai eposzok a „termés hatodrésze elrablójának” nevezték.⁶³ Sok természeti népnél szoros kapcsolatot feltételeztek az uralkodó védelmező képessége és fizikai állapota között. Elvárták az uralkodóiktól, hogy időnként szertartásos rendben mutassák meg testi erejüket. Ennek a tanúságtételét szolgálta Egyiptomban a *szed-ünnepe*, ahol a király trónra lépésének 30 évfordulóján köteles volt bizonyítani, hogy uralkodásra alkalmas állapotban van és fizikailag is képes az ország védelmének irányítására és a hadsereg vezetésére.⁶⁴ Erre a társadalmi elvárásra vezethető vissza

a rituális királygyilkosság sok kultúrában követett gyakorlata is. Az elaggott, vagy vezetésre képtelenné vált vezetők leváltása vagy meggyilkolása a pusztai népeknél a Kr.u. I. évezred végéig, a jorubáknál a rituális király gyilkosság, az *ojó alafin* törvénye a Kr.u. XIX. századig a szokásjoguk részét képezte.⁶⁵

VII. A tulajdon védelme

Nem szabad elfeledkeznünk a tulajdon védelméről, a vagyoni biztonságról sem. Egyiptomban, Mezopotámiában és számos görög poliszban a tulajdonviszonyok megőrzését olyan fontosnak tartották, hogy az ingatlanokról védelmi és adózási célokra állandó és hivatalos nyilvántartást vezettek. A történelmi időszak egészében Egyiptomban a földértékesítési aktusokat nyilván tartásba vették, helyi bizottságok és tanúk közreműködésével.⁶⁶ Egy ókori per irataiból tudjuk, hogy egy vitatott terület tulajdonjogát a felperes úgy igazolta, hogy a bíróságon bemutatta a családi archívumukban megőrzött 300 éves földhivatali nyilvántartás másolatokat és az adó megfizetéséről kiállított hivatalos dokumentumokat.⁶⁷ Mezopotámiában a Kr.e. III. évezred közepén állami tisztviselők, a házfelmérők és földterületi írnokok voltak felelősek az ingatlanok nyilvántartásáért.⁶⁸ A földmérés szakemberei a legősibb mezopotámiai történelmi feljegyzésekben is szerepeltek és a harmadik évezred végétől agyagtáblákba metszték a földmérési térképeket. A görög poliszokban már a Kr.e. VII-VI. században felismerték a vagyon gazdasági fejlődésben betöltött szerepét és a

tulajdonosok jogait védő nyilvántartási rendszereket építettek ki. A városállamok többségében a tulajdonosokat jogi garanciákkal védték az ingatlanjaik kisajátítással szemben és azt ígérték polgáraiknak, hogy vagyonukat minden körülmények között megvédik.⁶⁹ Az athéni archónok tisztségbe lépésükkor megesküdték, hogy nem kobozzák el polgártársuk vagyont, és nem törlik el a fennálló adósságokat, és nem szabadítják fel a rabszolgákat.⁷⁰ A krétai Itanos polgárai esküt tettek arra, hogy soha nem osztják újra a földeket, és nem törlik el a fennálló adósságokat.⁷¹ Philipposz király Kr.e. 338-ban elrendelte, hogy egyetlen városállamban sem kobozhatnak el tulajdont, és oszthatnak földet.⁷² Hasonló garanciákat találtak Tharecéből származó *sztéleken*⁷³ és ugyanezeknek az elveknek a megvédésére esküdtek fel a korinthoszinak nevezett szövetség tisztségviselői is. Amikor Hyperides politikai érdekből azt javasolta, hogy szabadítsák fel az attikai rabszolgákat, bíróság elé állították, mert megsértette a tulajdonosok jogait. Az ingatlanok jogi helyzetéről közösségi nyilvántartást vezettek,⁷⁴ Attikában, Tenosban, Miletoszban, Szamoszban, Camariában.⁷⁵ Az adásvétel tényét és jogi részleteit, *poletai* tulajdoni lap bizonyította, ami a vevő és eladó neve mellett még az ingatlan leírását is tartalmazta.⁷⁶ Ezeket az adatokat az adózás céljaira is alkalmazták, bár elsődlegesen az ingatlanforgalom átláthatósága volt számukra az elsődleges.⁷⁷ A kialakult társadalmi rend és tulajdonviszonyok megőrzése vitathatatlanul a központosított hatalom egyik létrehozójává majd kiemelt feladatává vált.

VIII. Az éhezés és az élelmezés szerepe az adózás kialakulásában

Az éhezés az ősi és az ókori társadalmak életének állandó kísérő jelensége volt, ami meghatározta az emberek egymáshoz és a hatalomhoz való viszonyát, továbbá a gazdasági gondolkodásukat. Éppen ezért az őskori és ókori vezetők legkorábban kialakult feladatát a csoport minden tagja számára elegendő élelem, illetve élelmiszer tartalék biztosítása jelentette. Az őskorban hittek abban, hogy a bőség és az ínség időszakai az istenek kegyétől függően változnak és ezt befolyásolhatják a mágikus képességekkel rendelkező személyek által gyakorolt rítusok, tehát a vezetőik képesek befolyásolni a külső természetet.⁷⁸ Ez a vélelem összetartotta a horda tagjait, megerősítette az önbizalmukat és segítette a vezetői dominancia kialakulását és elfogadását.⁷⁹ Az emberi fejlődés kezdetén ezeken a közösségi eseményeken való részvételnek nagy jelentősége volt, mert az egyén a társai nélkül, figyelembe véve a vadászat és a gyűjtögetés kiszámíthatatlanságát, nem maradhatott volna életben. Ezzel szemben a közösséghez tartozás azt jelentette, hogy a tagok a dolgok természetes rendje szerint hozzájuthattak a szükséges élelemhez. A zsákmány közös megszerzése és megosztása megsokszorozta a túlélés esélyeit. Az élelem igazságos felhasználását minden közösségben erkölcsi kérdésként kezelték. Az elosztás szabályai a csoportokban eltérhettek, de léteztek mindenki által elfogadott elvek.

Ilyen volt, hogy a csoport minden tagja részesült a többiek zsákmányából⁸⁰ és a vezető vagy a közösség döntésének mindenki alávetette magát.⁸¹ „Az őskori társadalmakban a gazdasági rendszer oly módon volt megszervezve, hogy egyetlen egyént sem fenyegetett éhhalál. Helye a tábortűznél, részese-dése a közös készletekből biztosítva volt a számára, bármilyen szerepet játszott is a vadászatban, a földművelésben.”⁸² Ennek a magatartásformának a modern kori példaként említhetők az afrikai *kafferek*, ahol „nélkülözés ki volt zárva: bárki szorult segítségre feltétlenül megkapta.”⁸³ Polányi ennek az önzetlen gondoskodásnak az okát abban látta, hogy az ember elsősorban nem gazdasági, hanem társadalmi lény és a javak elosztásának elvei is a társadalmi viszonyokba beágyazottan fejlődtek ki. Ez azt is jelentette, hogy az egyén érdekét a közösségi összetartás és a szolidaritás elve megelőzte, mert csak ez tette lehetővé, hogy a legtöbb csoporttag megmeneküljön az éhhaláltól. Ez az évezredekken át érvényesülő elosztási gyakorlat az adózás létre hozását is segítette azáltal, hogy bevezette az individualizmus helyébe a közösségi gondolkodást. Ezeknek az új társadalmi megállapodásoknak a betartása döntő jelentőséggel bírt. Ha egy tag megsértette a becsület, a nagylelkűség, a javak átengedésének mindenki által ismert törvényeit, azt kivetették a közösségből. Az emberek megértették, hogy a társadalmi kötelezettségek mindig kölcsönös jellegűek és minden fél számára előnyösek lehetnek és már a hordakor évezredek alatt felismerték a szolgáltatás és ellen szolgáltatás elvén

működő rendszerek előnyeit, tehát azt is, hogy az egyéni bőkezűség jutalma olyan nagy volt, hogy nem érte meg más magatartást tanúsítani, mint az önzetlenséget.⁸⁴ Belátták, hogy az egyén számára a szolidaritás is lehet hosszabb időtávon kifizetődő és hasznos, és a jelenben megszerzett javait érdekes fel ajánlaniuk a csoportnak azért, hogy a jövőben ők is részesüljenek mások zsákmányából. Láthatták, hogy a szolgáltatás és ellenszolgáltatás aktusai időben elszakadhattak egymástól anélkül, hogy az emberek számára fontos előnyeiket elveszítenék. Megtanulták, hogy a szolidaritás a túlélés eszköze lehet mindenki számára, aki az általános erkölcsi szabályok szerint járt el. Ösztönösen felismerték a későbbi adó és közbevételi rendszerek működési elvét és ez a felismerésük döntően hatott a közteherviselés későbbi kialakulására. Az egyénnek ez a rövidtávú érdekeit meghaladó gondolkodása képezte később, a redisztribúció során érvényesülő igazságosság és az önkéntes jogkövetés alapját. Ennek az együttműködésre épülő magatartásnak a pozitív hatását erősítette, hogy évezredekig fennmaradt a zsákmány és a szakrális célokra felajánlott állatok húsának közösségi elfogyasztása.⁸⁵ A vallási kultuszok lényegi elemét képezte a felajánlott termékek közös elfogyasztása, sőt a lakosok gyakran eleve főve vagy sütvé ajánlották fel ajándékukat.⁸⁶ Ezt a gyakorlatot követték Mezopotámiában is, ahol a közösségi lakoma nem csak a híveket hozta közelebb egymáshoz, de ez volt az egyetlen lehetőségük a kalória dús étkezésre.⁸⁷ Ezek az ajándékok az idők folyamán terményadókká alakul-

tak, és ebből látták el a királyi családot, a papságot és a közigazgatási dolgozókat, a hadsereget és a felesleget a palota raktáraiban gyűjtötték.⁸⁸ Ezeket a tartalékokat a Kr.e. III. évezredben soha nem használták kereskedelmi célokra és ingyen osztották szét a rászoruló lakosok között⁸⁹ és ezt a tartalékképző funkciójukat a királyi és templomi gazdaságok a Kr.e. II. évezred első feléig megőrizték.⁹⁰ A hatalomnak ezt a pozitív, közösségi fogyasztást és élet-színvonalat javító feladatát évszázadokon át megőrizték a Balkán félsziget népeitől kezdve az amerikai törzsekig. Az ithakai népgyűlés összehívása már régen feledésbe merült, de a törzs közös étkezésének gyakorlata még sokáig fennmaradt.⁹¹ Az Inka Birodalom egyik tartományi fővárosáról Huanuco Pampáról tudjuk, hogy szertartási központ volt, ahol a hatalom képviselői a régió lakosait a nagyobb ünnepeken vendégül látták, ahol közös lakomákon és rituális sörivás szertartásain közösen fogyasztották el a begyűjtött terményadót. A megmaradt ételmezt is a városban és annak környékén élő népesség ellátására használták. Az összes földbirtok harmada a közös ételkészítéshoz szolgált és háború vagy egyéb válság idején a nép onnan várhatta az ellátást.⁹² A hatalomnak ezt a gondoskodó funkcióját az archaikus zsidó királyságokban is megfigyelhetjük. Flavius szerint „Heródes gondoskodott a szükségbe jutottakról és ételmezt is osztott”⁹³ és rosszabb években elengedte a fizetendő adók egyharmadát.⁹⁴ Egyértelműen megfogalmazható, hogy az étkezés az őskori társadalmakban nem egyszerűen az életfunkciók

kiegészítésére szolgált, hanem közösségi esemény volt, amely során a begyűjtött termények közös elfogyasztása a közösség egységképző aktusa lehetett. A nép rendszeres megvendégelése olyan gyakorlat volt, ami sok ókori hatalom eszköztárában szerepelt, és a Kr.e. VI. századi⁹⁵ Athénban éppen úgy alkalmazták, mint a Római Birodalomban, ahol a népet ingyen étellel, alkalmanként készpénzzel is ellátták.⁹⁶ Attikában az állam pár *obolosnyi* segéllyel még azt is támogatta, hogy a nagyobb ünnepeken hús kerüljön a szegények asztalára.⁹⁷ A kiegyensúlyozott ételmezt ellátás, a begyűjtött javak tartalékolása és a földművelés valamint a kereskedelem megszervezése olyan társadalmi és gazdasági vívmány volt, ami a lakosság mindennapjai során is közvetlenül érzékelhetővé tette a hatalom hasznosságát, és közvetlenül igazolták az adófizetés szükségességét. „Az ételből való részesedés megerősítette azt a tudatot, hogy a birodalom alattvalójának lenni többet jelentett, mint az állami földeket művelni vagy távoli háborúban harcolni.”⁹⁸

IX. Az ételmezt termelés és ellátás megszervezése

Fontos lépés volt az adózás kialakulásához vezető folyamatban, hogy az egyszerű gazdálkodók átengedték vezetőiknek az ételmezt ellátásukról való gondoskodás jogát. Megszabadultak a gazdasági döntéseik kellemetlen következményeitől, de ezért cserébe el kellett fogadniuk a felelősségük átruházásából fakadó engedelmisséget. Az

új vezetők szaktudásuknak köszönhetően bölcsebben és sikeresebben tudtak tervezni, mint az addigi döntéseket hozó vének tanácsa, vagy nemzetségfők, vagy törzsi gyűlés, vagy az egyéni gazdálkodók. Néhány ezer évvel később a fáraók papjai, a kínai előljárók, vagy az Inka hivatalnokai még azt is meg tudták mondani a földműveseiknek, hogy mikor kezdjenek hozzá a mezőgazdasági munkákhoz, a földekre mennyi vetőmag szükséges, és mikor áradnak a folyók. A földműves közösségek tagjai számára közvetlen haszonnal járt a felelősség átengedése. A vezetőik nem csupán a fontos vallási ceremóniákat irányították, de úgy is megjelentek, mint a népüket eredményesen segítő földművesek. Egyiptomban a fáraó irányította a mezőgazdasági termelést és figyelte a Nílus áradását és mint az ország első földművese elvégezte az első kapavágást és levágta az első kalászt. A népesség minden tagja számára egyértelmű volt, hogy „az uralkodó az ország táplálója, aki ellátja az embereket, megkíméli őket az éhségtől, a szegénységtől és az erőszaktól. Ő a Napisten, akinek vezetésével mindenki él, és részesedik a gazdagságból,”⁹⁹ és „aki csak árnyékába kerül, részesedik a gazdagságból.”¹⁰⁰ Ezt a szerepet jelképezte a *dzsed rítus*, amelynek során a fáraó egyedül állított fel egy termékenységet jelképező oszlopot, majd szent áldozatot mutatott be az istenek segítségét kérve az emberek ellátása érdekében. A rítus szerint erre a szent oszlop így válaszolt az uralkodónak és népének „Adok neked táplálékot, adok neked ennivalót.”¹⁰¹ Sok más kultúrában felismerték a természeti körülmények és a mezőgazdasági

termelés alapvető összefüggéseit és mélyen hittek abban, hogy az uralkodók képesek befolyásolni ezeket a felteteleket. A Kr.e. X. évszázadban létrejött közép amerikai olmék kultúrában a főnököt olyan istennek tekintették, aki még az időjárást is képes befolyásolni. Az afrikai kafiroknál még a Kr.u. IX. században is úgy gondolták, hogy a főnök a népnek az atyja, forrása minden jónak, aki a törzs jólétéről gondoskodik. „Ő a kehely, amelyből az ország iszik és táplálja magát.”¹⁰² Ugyanez a hiedelem érvényesült a Kr.u. XIX. századig az afrikai bongoknál és a fehér Nílus vidéki törzseknél is, ahol elsősorban a király viselte a felelőséget közösségének jólétéért és a segítő istenekkel való kapcsolattartásért. Ennek következtében a rossz termésért, az aszályért vagy az elmaradt esőért is felelnie kellett a vezetőnek, akit a közösség érdekében feláldoztak, ha az uralkodásra alkalmatlannak ítélték.¹⁰³ Minden társadalomban számítottak arra, hogy a vezetőik megoltalmazzák a szegényeket és megszerzik népük számára az istenek kegyét. Ugyanez a várakozás figyelhető meg a Kr.e. I. évezredben élt barbár törzseknél, ahol a beszolgáltatott javaikért cserébe elvárták a főnöktől a nagyvonalúságot és a bőkezűséget.¹⁰⁴ A vizsgált korszak germán törzsi vezetőitől is megkövetelték a vendégszeretet nagyvonalú gyakorlását, ami a főnök tekintélyének és hatalmának egyik forrása lehetett. A korszak minden embere számára csak a gazdag, befolyásos és életerős uralkodó jelentett biztosítékot az éhezéssel és a kiszolgáltatottsággal szemben. A vezér nem csupán saját magáért, de a né-

péért is felelt és vagyona még ha közvetett módon is de a közösség egészét szolgálta. Az éhezéstől való félelem, a jól szervezett civilizációkban sem múlt el, sőt olykor még erősödött is. Az éhezés az őskor és az ókor minden időszakában az emberi közösségek életének állandó kísérőjelensége maradt. Egyiptomban a VII. a VIII. és a XII. dinasztia idejében,¹⁰⁵ Babilonban a Kr.e. 274-ben és Kr.e. 419-ben,¹⁰⁶ Kínában Kr.e. 196-ban¹⁰⁷ és a Kr.e. I. században több alkalommal¹⁰⁸ tört ki a népesség egészét érintő éhezés. A görög városállamokat vizsgálva is azt láthatjuk, hogy az éhezéstől való félelem gondolata, még a Kr.e. VII. században is ott bujkált a „Munkák és napok” emelkedett versszakaiban.¹⁰⁹ Hésziodosznál az éhezés az ember sorsának állandósult elemeként jelent meg. Homérosz több alkalommal emlékeztetett arra, hogy Odüsszeusz harcos hőseinek a gyomrát is gyakran mardosta az éhség. Ebben a korban: „Az emberi élet értelme az volt, hogy elhárítsa az éhhalált.”¹¹⁰ Az éhezés Attikát sem kerülte el. A Kr.e. 330-326 közötti időszakban olyan élelem hiány következett be, hogy Athén a kereskedelem központi szabályozására kényszerült, és létrehozta a Földközi-tengerre kiterjedő gabonapiacot.¹¹¹ A görög városállamokban általános jelenség volt, hogy a gabonahiány miatti nyugtalanságtól vezérelve kereskedelmi korlátozó intézkedést vezettek be. Behozatali és kiviteli vámokat, állami monopóliumokat és hatósági árakat alkalmaztak.¹¹² A sélymbriaiaknál érvényben volt egy törvény, amely előírta, hogy „nem szabad gabonát kivinni éhínség idején, és a magán embereknek

megszabott áron kellett átadniuk gabonájukat az államnak, úgy, hogy mindenkinek egy évre elegendő tápláléka maradjon.”¹¹³ A nem túl jelentős Teosban Kr.e. 470 körül a közösségük átkával sújtották azt, aki megakadályozza, hogy a városba gabonát hozzanak be.¹¹⁴ A piaci bizonytalanságokat erősítette, hogy még a legfejlettebb városállamok polgárságának nagy része is a létminimum határán és a gazdasági lecsúszás állandó veszélyében élt.¹¹⁵ Róma történelmében is állandó elemként jelent meg az éhezés. A Kr.e. 23. és a Kr.u. 6. évben kitört éhség lázadás miatt hozta létre Augustus a gabonaellátásért felelős *praefectus annonae* hivatalát. A római szociális ellátórendszer fő eszközévé vált a Kr.e. II-I. századtól az ingyenes élelem osztás. A gabonában részesülő polgárok száma Ceasar diktátorsága alatt elérte 320.000 főt.¹¹⁶ Augustus hat alkalommal osztott készpénzt a polgároknak, esetenként 2-300.000 embernek. Severus és Traianus uralkodása alatt felduzzasztották az állami tartalékokat és a birodalom minden területén élelmiszer és gabonátárolókat *horreumokat* építettek.¹¹⁷ „Ezt a világot a fejletlen technológia, a kis parasztgazdaságok, valamint a kis műhelyek és utcai árusok uralták, ennél fogva vidéken mindig a katasztrófa, a városokban az élelmiszerhiány szélén tancoltak.”¹¹⁸ A bemutatott történelmi példákat vizsgálva érthetővé válik, hogy a lakosság élelmezése és az élelem tárolása miért vált évezredekre az egyik legfontosabb közösségi tevékenységgé és a letelepedett közösségekben, a korai folyamvölgyi kultúráktól Indián¹¹⁹ és a görög poliszokon át, a Kr.u. XIX. századi amerikai indián tör-

zsekig a régészek által feltárt leggyakoribb leletek egyike a közösség egésze számára épített élelmiszer raktár.¹²⁰ Az Indus völgyében épült első városok nagy citadellái valójában óriási magtárak voltak.¹²¹ A korai közösségek élelmezési rendszereinek vizsgálata rámutat néhány, az adózás szempontjából is fontos tényezőre. Az egyik, hogy az ősi emberi csoportok viselkedési mintáját meghatározta a szolidaritás, ami a megszerzett szűkös javak elosztásánál érvényesült. Az elejtett zsákmány vagy a begyűjtött termények egy részének átengedése, a közösség számára évezredek óta folytatott gyakorlatként létezett, amelyben észrevehetjük az adóbeszolgáltatás, napjainkig érvényesülő előképét. Ez a mindennapi szolidaritás tette lehetővé a társadalmi fejlődés következő szakaszában, hogy azt kérjék az emberektől, ne csupán a megtermelt élelmük és vagyonuk egy részét engedjék át, ajánljanak fel ajándékot majd terményadót és vegyenek részt a közmunkákban, illetve más módon szolgálják közösségüket. Az is fontos volt, hogy elismerték a főnök élelem elosztásában és a társadalmi rend fenntartásában betöltött szerepét, akit az emberek ezért élelmiszer adományaikkal önként támogattak. A főnök volt az a személy a varázsló mellett, akit a rend és a kiszámíthatóság utáni vágyból a lakosok eltartottak és elvégezték helyettük a rájuk eső fizikai munkát. A primitív közösségek számára évszázadokon keresztül fontos volt, hogy olyan vezetőt kövessenek, aki válsághelyzetben is képes volt tudásával és vagyonával gondoskodni a rábízott emberekről. A közösség étellel való ellátása és igazságos szétosztása, a

szolidaritás elvének elfogadtatása a hatalom legitimációjának egyik fő eszköze és az adórendszer kialakulásának meg alapozója lehetett. Fontos volt az is, hogy a redistribúció első megjelenésekor nem jelentett mást, mint az élelmiszerkészletek meghatározott rend szerinti, a főnökök által irányított igazságos elosztását, ami a terményadózás, és így az adózás kialakulásához vezetett.

X. A szakrális védelem szerepe

Az eddig bemutatott társadalmi értékek, mint a biztonságos élelem ellátás, a külső és belső rend védelme a legtöbb civilizációban összefonódott az istenek és az uralkodó által együtt biztosított szakrális védelem igényével. Az őskori ember sorsát gyakran irracionális eljárásokkal igyekezett javítani¹²² és vezetőikre úgy tekintettek, mint akik képesek kapcsolatba lépni az istenekkel, és támogatásukkal kedvezően befolyásolhatták népük életét. Az őskori barlangrajzok igazolják, hogy a felső hatalomhoz fordultak a sikeres vadászat vagy a biológiai termékenység növelése érdekében. A barlangrajzok alkotói olyan fontos csoport igényt elégítettek ki, hogy még a vadászatban való részvétel alól is felmentették őket, hogy a szertartásaikra koncentrálhassanak. Ezeknek a „alkotóknak” a csoportban betöltött fontos szerepét jelzi, hogy részt kaptak a terményfeleslegből anélkül, hogy annak előállításában fizikailag részt vettek volna.¹²³ Kialakult az istenek kultusza és az idők folyamán a közvetítők személye állandósult. Kezdetben

a varázsló, majd a törzsi társadalmak korától a politikai vezető is az emberek megbízottjaként vált az istenekkel való kapcsolattartóvá. Ez a későbbiekben azt eredményezte, hogy számos civilizációban az uralkodó már nem csupán közvetítő volt, hanem maga is isten, aki a közösség jólétének érdekében végezte rítusokba merevedett feladatait. A legtöbb kultúrában a hatalom első számú képviselőjét a nappal azonosították. Egyiptomban úgy tartották a fáraóról, hogy „Ő a Napisten, akinek vezetésével mindenki él”¹²⁴ és az istenek földi követeként lépett fel. „A fő ok, ami miatt a nép támogatta a királyságot a király és az istenek közötti személyes kapcsolat volt. Ezt a kapcsolatot a király az ország javára használta fel, akik cserébe keményen dolgoztak és fizették az adót és ez a kölcsönösség biztosította az ország jólétét.”¹²⁵ Fenntartották azt a látszatot, hogy az ország főpapja az uralkodó és csak ő mutathatott be templomi áldozatot, ami biztosította a bőséges termést. A király a babiloni mondákban is az égből szállt alá, és az asszír uralkodót az emberi testbe öltözött Napnak nevezték,¹²⁶ hasonlóan a hettita nagykirályhoz.¹²⁷ Ezekben az elő ázsiai kultúrákban az uralkodó nem az istenek képviselője volt a közösség előtt, hanem a közösség képviselője az istenek előtt. Ő volt a kapcsolattartó, aki közbejárt a népének jólétéért, aki végső soron felelős volt a közösség sikereiért. Ezt példázza, hogy amikor Lagas városát legyőzték az ellenségei, a lakosok a vereségért Niszaba nemzeti istenszszonyt hibáztatta.¹²⁸ Ehhez hasonlóan Babilon megszállását a babiloni költők annak tulajdonították, hogy Marduk is-

ten elhagyta népüket.¹²⁹ Az istenek támogatásának biztosítása¹³⁰ a szentélyek építése és fenntartása elsősorban az uralkodó kötelessége volt, aki a sikeres hadjáratok után a hadizsákmányból, vagy a termelő munka eredményeiből is részt juttatott a szentélyekben lakó isteneknek.¹³¹ Az adót ezekben a kultúrákban a város és a polgárainak sikeres megmaradásáért fizetett hálaajándéknak tekintették. Az istenek támogatását évezredekkel később is fontosnak tartották. Athénban a Kr.e. IX-VIII. században, a király olyan közvetítő volt, aki a közösség érdekében mutatta be az isteneknek felajánlott áldozatokat.¹³² Az ókori görögöknél még a demokrácia kialakulása után is a hatalom fontos kötelességének tartották a vallási események támogatását, és az istenek kultusza feletti örökösödést.¹³³ Kínában a király a törzsi államok kialakulásától, a Kr.e. XII. századtól, megszentelt személy az *Ég Fia*¹³⁴ *t'ien-ming* volt aki a felső hatalmaktól kapta megbízatását és „arra hivatott, hogy képviselje a nép érdekeit, és jóindulatú atya legyen, legfőbb családfőként uralkodjék.”¹³⁵ Mint az ország vezető földművese, minden évben megszántotta az első barázdát és a bő termés érdekében állatokat áldozott és „állandó feladata volt a termelés helyzetének figyelése.”¹³⁶ Az új mezőgazdasági évet a király szent áldozása a *nan-kiao* indította el és ez a szerepe annyira rögzült, hogy a kínai császár még a Kr.u. XIX. században is felelősnek érezte magát az országot ért elemi csapásokért. Rendszeresen imádkozott az esőért, és sikertelenség esetén még a Pekingi Hírlapban is közzétett egy önkárhoztató nyilatkozatot.¹³⁷ Ez a hiede-

lem kontinensektől és kultúráktól függetlenül általános volt, hiszen a perui törzsi társadalomban is Napistennek nevezték a fő Inkát, akinek elsődleges célja az volt, hogy védelme alatt bőséges legyen a termés, és éhínség idején élelmet biztosítson a raktárházakból.¹³⁸ Az inka birodalom közemberei még a Kr.u. XIII. században is hittek abban, hogy lelkiismeretes munkájukért cserébe a Napisten védelmében részesülnek és bőséges lesz az aratásuk. Abban is bízhattak, hogy éhínség idején élelmet kapnak a központi raktárakból.¹³⁹

XI. Az adózás létrejöttének két útja

Az adózás eredetének vizsgálatakor fel kell ismernünk, hogy az adórendszerek két különböző úton jöttek létre és fejlődtek. Az eltérő gazdasági és politikai helyzetük következtében az esőzéses és az öntözéses földművelésen alapuló társadalmak a redisztribúció, az adózás és a közösség-szervezés más-más típusait alakították ki. A legelső, még nem rendszeres adókat az elő-ázsiai, részben öntözéses, részben száraz művelést együttesen alkalmazó kultúrákban vetették ki a mezőgazdasági és az építkezési közmunkaadók formájában a Kr.e. VI-VII. évezredben. Ezek a szolgáltatási formák állandó közteherré az alluviális észak-afrikai és ázsiai közösségekben váltak és fokozatosan kiszorították az önkéntes ajándékozást a Kr.e. IV. évezredben amikor a neolitikus forradalmat az adózás forradalma követte. A letelepedett és megnövekedett népességű települések élelemforrásai

rendszeresé és bőségessé váltak, ami lehetővé tette, hogy a közösségi akarat olyan új közösségi célokat jelöljön ki, mint a fejlett mérnöki tudásra építő öntözőrendszerek, valamint a nagyméretű szakrális és védelmi építmények megvalósítása. A korabeli társadalmak legfőbb parancsa az istenek kiszolgálása mellett a társadalom igényeinek kielégítése és a folyamatos hatalmi növekedés volt. Minden civilizációban felismerték, hogy a koncentrálnodó hatalom, a nagyobb népesség, erősebb hadsereget és nagyobb létbiztonságot jelentett és láthatták, hogy a szervezettebb csoportok általában legyőzték a kisebbeket, és ezek az új célok kizárólag a közösség anyagi erejének centralizációjával, a kezdetben még ösztönösen működő adózás segítségével valósíthatók meg. Az emberi együttélés tette szükségessé a termelés és az anyagi források, valamint az emberi munkaerő hatékonyabb megszervezését, amit önkéntesen felajánlott ajándékokkal és alkalmi munkavégzéssel már nem lehetett elérni. Ezek a közösségek önként fogtak össze és döntöttek az első terményadókról, a mezőgazdasági munkaadó teljesítéséről és kialakították az öntözéses gazdálkodás feltételeit, mert kizárólag összefogással és szervezethez voltak képesek mindenki számára elegendő élelmiszert előállítani. Az évi két-háromszori aratás olyan élelem bőséget teremtett, amelyben a termények jelentős részének terményadó formájában történő beszolgáltatása sem terhelte meg a gazdálkodókat, akik nagyobb csoportok (falú és földközösségek, templomi és királyi birtokok) tagjaiként végezték termelő

munkájukat.¹⁴⁰ Ezekben a kisméretű proto államokban az adózás az első adók kivetésétől kezdve közügy volt. Az adófizetés nem csupán az egyén és a hatalom viszonyának elemeként, hanem a közösség belső ügyeként és az istenekkel való kapcsolatuk részeként jelent meg. A növekvő termelés növekvő gazdagságot, kereskedelmet és társadalmi fejlődést eredményezett. A jólét első látható jelei voltak a nagyméretű szakrális és civil építkezések, a főnöki síremlékek, templomok és a falakkal és erődökkel védett városok. A fejlett életszínvonal a leszakadó vagy még fel sem zárkózott népek számára óriási vonzerőt jelentett, ami a háborúk és hódítások sorát indította el. Erre válaszul a földművelő társadalmak a védelmi célú közmunkák megindításával és a milícia jellegű tömeghadseregek megszervezésével reagáltak. Ezekben a feladatokban is a lakosság munkajére támaszkodhattak, ezért az új közösségi feladatok közé a védelmi célú építkezéseket és a katonai szolgálati kötelezettséget vezették be. Ebben a kultúrkörben elsőként a mezőgazdasági közmunka adók és a terményadók alakultak ki. Ezt követte a civil középítkezésen végzett közmunka, majd a védelmi célú közmunka és a kötelező katonai szolgálat, legvégül a termékadó és a hadiadók jelentek meg. Másként hozták létre az esőzékes földművelésen alapuló társadalmak az adórendszereiket. Ezekben a régiókban az agrártermelés korabeli technikai korlátai miatt, a mezőgazdasági célú társadalmi szervezettségnek nem lett volna jelentős hatékonyságot növelő szerepe és a földművelők számára elegendő meny-

nyiségű termény előállítására nem igényelte a nagyobb gazdasági egységek létrehozását. Ez a szűkös terméktöbblet a hatalmi központok növekedését is korlátozta és közvetett módon az adóztatás lehetőségeit is meghatározta. Annak ellenére, hogy a mezőgazdasági művelés elsőként az esőzékes régiókban alakult ki, annak szerény jövedelem termelő képessége miatt még évezredekig nem eredményezett megadóztatható terményfölösleget, amelynek következtében ezekben az individuális kultúrákban a mezőgazdasági közmunka adó és a terményadó sokkal később jelent meg. Ezeknek a csoportoknak a tagjai a Kr.e. IV. évezredben kizárólag önkéntes felajánlásaikkal járulhattak hozzá az első szakrális építkezésekhez és a munka során legfeljebb azt vállalhatták, hogy élelem szükségletüket maguknak biztosítják. A rétegzett társadalmak kialakulásának korában a törzsek nem túl domináns vezetői legfeljebb néhány tisztelet ajándékkal és a primitív kereskedelem hasznáival számolhattak és nem voltak képesek jelentős szolgáltatást nyújtani a lakosságnak. A törzsek, nemzetségek és nagycsaládok tagjai kizárólag a legalapvetőbb külső és belső védelmi támogatásra számíthattak vezetőiktől és ennek következtében az adózás egyetlen korai és rendszeres formáját sem vezethették be. Az első eseti közmunkaadók ezekben a civilizációkban sem a mezőgazdasági infrastruktúra megteremtéséhez, hanem a szakrális épületek, főnöki sírok és kultikus terek megépítésére irányultak. E mellett az önkéntes katonai szolgálat képezhette a munkaerő kihasználásának lehető-

ségét. A változás ezeknek a népeknek az életében a Kr.e. II. évezred második felében, az állandó háborúk korában következett be, amikor kialakult az alávetetteknek az a csoportja, akik rabszolgaként vagy hadifogolyként végezték munkájukat és járadék típusú föld és terményadót fizettek. Ekkor jelentek meg a rendszeres és jelentős mértékű hadiadók különböző formái is, a hadisarc és a hadizsákmány. A rétegződött „száraz művelésen” alapuló társadalmakban az ajándék szolgáltatási kötelezettség sokáig megőrizte jelentőségét és a terményadó csak a főnöki hatalom kiteljesedése és a rabszolgamunka elterjedése után szorította ki az önkéntes ajándékot. Az adózás fejlődésének ezen az útján a mezőgazdasági közmunka adó jelentősége hosszú ideig elenyésző volt a termelés általános bizonytalanságai miatt. Éppen emiatt vezették be ezekben a kultúrákban a Kr.e. I. évezred első felében a rendkívüli vagyonadókat, amelyek a fejlett törzsi társadalmak legfontosabb bevételét képezték. A természetes személyeket terhelő vagyoni típusú adókat az alluvialis társadalmakban csak a függetlenségük elvesztése után vezettek be. Az esőzéssel mezőgazdaságon alapuló közösségekben az első adók a szakrális építkezésekre irányuló közmunkaadó formájában jelentek meg, amit a védelmi célú közmunkák és a katonai szolgálat és a vagyonadók, valamint az önkéntes adófizetés és a terményadózás követett. Azt azonban látnunk kell, hogy az adózás két eltérő fejlődési modellje a több ezer éves párhuzamosságot követően a makedón majd a római hódítások következtében a mediterrán

térségben kiegyenlítőddött. Ez az adózási kultúrában is megjelenő civilizációs hatás átlépte a meghódított területek határait és a kevésbé fejlett ázsiai törzsi társadalmakban is megjelentek az itt bevezetett adónemek és adóztatási elvek.

XII. Összegzés

Az adózás létrejöttének vizsgálta azt mutatta meg, hogy a redistribúció kialakulásakor kizárólag az egyén fizikai erejére támaszkodó közmunkaadókat képezhették a korai közösségek fejlődésének anyagi alapját. Az első primitív közpénzügyi rendszerekben, már jóval az államok kialakulása előtt, érvényesült az ösztönös szolidaritás és a szolgáltatás és ellenszolgáltatás makrószintű egyensúlya. Az államok kialakulását éppen az tette lehetővé, hogy a vezetők és vezetettek már az őskorban megismerték a közmunkák és a terménybeszolgáltatás, valamint a közösségi szervezethez és az együttműködés előnyeit. Úgy tűnik, hogy a javak szétosztásában érvényesülő őskori reciprocitást, már a nagyobb politikai egységek létrejötté előtt felváltotta a redistribúció és ennek az eszközeként működő adózás. Ez azt is jelenti, hogy az adózás nem az állam létrejöttének következménye, hanem éppen ellenkezőleg annak legfontosabb előfeltétele, „megteremtője” volt. Az első adók azért kapcsolódtak kizárólagos módon az emberi munkaerőhöz mert a magánszemélyek vagyonának, jövedelmének, valamint a piacnak a hiányában, semmilyen más értékteremtő képesség sem lett volna képes a hata-

lom számára könnyen felhasználható adóalapot teremteni. Az egyén munkaerejének a közösség számára hasznos szolgáltatássá, védelmi, valamint élelem termelési képességgé alakítása, az emberiség fejlődésének legfontosabb fejlődési lépcsőfokát képezte. A világ különböző részeiről bemutatott példák alátámaszthatják, hogy az őskori és az ókori emberek felismerték az adózás létüket befolyásoló összefüggéseit. Együttműködtek uralkodójukkal és elfogadták a számukra kínált alkut, amelynek eredményeként a közösség teljes jogú tagjává és adófizetővé váltak. Az öntöző rendszereken, szántóföldeken, vagy az útépitéseken végzett munkák során mindenki felismerhette az egyéni ráfordításának nagyságát és szerepét a törzs vagy a városállam életében. A mérleg egyik serpenyőjében a közmunka, a katonáskodás és a kötelező terménybeszolgáltatás, valamint az ajándékozás, tehát az adókötelezettségek teljesítése állt, míg a másikon a teljes kirekesztés, a közösségen kívüli élet és a szinte biztos pusztulás. Ebben a rendszerben az egyén fizikai munkája és az általa nyújtott szolgáltatások, illetve a hatalom által garantált létbiztonság képezte a szociális egyensúlyhoz szükséges cserealapot és a születendő államok gazdasági feltételeit.

1 Piggott, Stuart: Az európai civilizáció kezdetei, Gondolat Budapest. 1987. 13.

2 Herzog, Roman: Ősi államok Corvina Budapest. 1999. 7.

3 Cameron, Rondo: A világ gazdaság rövid története 1994. 54.

4 Frankfort, Henri: The Birth of the Civilization in the Near East. 1951. 21.

5 Herzog, Roman: Ősi államok Corvina Budapest. 1999 8.o

6 Harding, Dennis, William: Prehistoric Europe Elsevier Publishing, Lausanne 1978.10.

7 Renfrew, Colin-Bahn, Paul: Régészet elmélet, módszer, gyakorlat Osiris Budapest 1999. 351.

8 Maspero, Henri: Az ókori Kína Gondolat Budapest 1978. 90.

9 Herzog, Roman: Ősi államok Corvina Budapest. 1999 9.

10 Nigamaev, Albert, Z et al: Transformation of the Tax system During the Middle Ages: The Case of Russia European Research Studies Journal Volume XXI, Issue 3, 2018. 242-253.

11 Herzog, Roman: i.m. 9-10.

12 Childe, Gordon: A civilizáció bölcsője Gondolat Budapest 1959.14.

13 Antonova, Koka, Aleksandrovn-Bongard-Levin, Grigory-Kotovszkij, G: India története Kossuth Könyvkiadó Budapest 1981.21.

14 Riek, Gustav-Hundt, H, J: Der Hochmichele: eine Fürstengrabhügel der späten Hallstattzeit bei der Heuneburg 1962. 213.

15 Morgan, Henry, Summer: i.m. 23.

16 Piggott, Stuart: Az európai civilizáció kezdetei Gondolat Budapest 1987. 17.

17 Polányi, Károly: Az archaikus társadalom és gazdasági szemlélet Gondolat Budapest 1976. 76.

18 Ilyenek voltak a görögök, rómaiak, kelták, kínaiak.

19 A görög törzsek a Kr.e. VIII-VII. században, a kelták a Kr.e. V-III. században, az olmékok a Kr.e. X. században, az aztékok a Kr.u. XIV. században, az irokéz törzsszövetség a Kr.u. XVI. században ért erre a szintre.

20 Demin, A,V: Essay on the Pre-History of Taxes and Taxation Russian Law: Theory and Practice No.2 2011. 11.

21 Ennek formája lehetett rendszeres hadi adó, jaguárbőr, vagy „danageld”.

22 A Perzsa-öböl menti Együttműködési Tanács tagállamai 2017-ben határozták el, az egységesített általános forgalmi adók bevezetését.

23 Észak Koreában a hivatalos álláspont szerint nincsenek adók. Április 1-jét a adómentesség napjaként tartják számon. Yoo Gwan Hee, Tax? What Tax? The North Korean Taxation Farce Daily NK. 2010. 04. 05.

24 Samu, Mihály: Államelmélet Püski Budapest 1992. 27.

25 A hatályos magyar alaptörvény 8.cikke tiltja az adókról illetékekről szóló népszavazás kiírását.

26 Erről lásd részletesen Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban című munkáját.

27 Clark, Grahame: A világ őstörténete Gondolat Budapest 1975. 140.

28 Weber, Max: Gazdaságtörténeti tanulmányok KJK Budapest 1979. 300, és 347., továbbá Herzog, Roman: I.m. 205-206., és Ellickson, Robert, C and Thorland, Charles: Ancient Land Law: Mesopotamia, Egypt, Israel 71. Chi-Kent L. Rev. 321. 1995. 374-375.

29 Djakonov, Igor, Mikhailovics: Az ókori Közel-Kelet Társadalma az I.E. 3. évezredben és a 2. évezred első felében ELTE Ókortörténeti Tanszék Budapest 1972. XVI.

30 Az észak-amerikai indiánoknál törzsi tanács, a görögöknél népgyűlés, a hettitáknál a nemesi gyűlés a pankus, az indiai királyságban a népgyűlés a samiti volt ez a szerv.

31 Cameron, Rondo: i.m. 52.

32 Klengel, Horst: Nomádok az ókori Elő-Ázsiában Gondolat Budapest 1985. 169.

33 Scott, James, C: The Moral Economy of the Peasant Yale University Press 1977. 4-7.

34 Klengel, Horst: i.m. 169.

35 Finley, Moses: Politika az ókorban Európa Könyvkiadó, Budapest 1995. 72.

36 Klengel, Horst: Az ókori Szíria története és kultúrája Gondolat Budapest 1977. 115.

37 Aguilar-Moreno, Manuel: Élet az aztékok földjén Gold Book 2006. 128.

38 Aguilar-Moreno, Manuel: i.m. 129.

39 Herzog, Roman: i.m. 58.

40 Oppenheim, Leo, A: Az ókori Mezopotámia Gondolat Budapest 1982. 143.

41 Beöthy, Leó: A társadalom keletkezéséről. Megjelent: Az ősi társadalom magyar kutatói Gondolat Budapest 1977. 76.

42 Ellickson, Robert, C and Thorland, Charles: i.m. 373.

43 Clark, Patrick, E: Taxation and the Formation of the Late Roman Social Contract University of Berkeley 2017. 1-3.

44 Posner, Richard, A: Theory of Primitive Society, With Special Reference to Law, 23 Journal of Law and Economics .I. Econ. 1, Chicago 1980. ápr. 10-19.

45 Anthes, Rudolf: Die Felsinschriften von Hatnub Leipzig 1928. 54.

46 Renfrew, Colin-Bahn, Paul: i.m. 175.

47 Oppenheim, Leo, A: i.m. 141.

48 Ellickson, Robert, C and Thorland, Charles: i.m. 374.

49 Kraus, Fritz Rudolf: Ein Edikt des Königs Ammi-Sadukva von Babylon (= St D 5) E.J. Brill, Leiden Idézi Földi, Zsombor: Táblázatos szövegek

és helyük a mezopotámiai gazdaságtörténet tanulmányozásában. Ökonómia és ökológia L' Harmattan Budapest 2015. 55.

50 Harris, Rivkah: Old Babylonian Temple Loans JCS, 14 1960. 126-137.

51 Sanjeev, Kumar Sharma: Taxation and Revenue Collection in Ancient India: Reflections on Mahabharata, Manusmriti, Arthashastra and Shukranitisar Cambridge Scholars Publishing 2016.3.

52 Dambuyant, Marinette: Egy gazdasági nagyhatalom Kautilja Indiája Az ázsiai termelési mód című tanulmánykötetében Gondolat Budapest 1982. 429.

53 Antalffy, György Állam és alkotmány az athéni demokráciában KJK Budapest 1962. 131.

54 Andreau, Jean: Banking and Business in the Roman World Cambridge University Press 1999. 118.

55 Maspero, Henri: Légendes mythologiques dans le Chou-king. II. Les Légendes dites du Déluge JAS 1924. 47-97.

56 Maspero, Henri: Az ókori Kína Gondolat Budapest 1978. 129.

57 Si king 437 (Ta ja, Wen-wang ódák 3. Mien óda)

58 Maspero, Henri: i.m. 416.

59 Elvin, Mark: Fejlődés és stagnálás a Kínai történelemben Kossuth Könyvkiadó 1977. 48.

60 FitzGerald, Patrick: Ancient China Elsevir Publishing Lausanne 1978. 14.

61 Morgan, Henry, Summer: i.m. 222.

62 Antonova, Koka, Aleksandrovna-Bongard-Levin, Grigory-Kotovszkij, G: India története Kossuth könyvkiadó Budapest 1981. 71.

63 Antonova, Koka, Aleksandrovna-Bongard-Levin, Grigory-Kotovszkij, G: India története Kossuth könyvkiadó Budapest 1981. 71.

64 Willeitner, Joachim: Királyok és istenek ünnepei Egyiptom a fáraók világa Vince Kiadó 2004. 453.

65 Suret-Canale, Jean: A trópusi Afrika hagyományos társadalmi Megjelent: Az ázsiai termelési mód a történelemben Gondolat Budapest 1982. 557.

66 Ellickson, Robert, C and Thorland, Charles DiA: Ancient Land Law: i.m. 384.

67 Ellickson, Robert, C and Thorland, Charles DiA: Ancient Land Law: i.m. 385.

68 Foster, Benjamin, R: Early Mesopotamian Land Sales Journal of The American Oriental Society 1994. 129.

69 Harris, Edward, M: The legal Foundations of Economic Growth in Ancient Greece in The Ancient Greek Economy Cambridge University Press 2016. 119.

70 Arist. Ath. Pol. 56.2.

- 71 SIG 526. 22-24. sor
- 72 Finley, Moses, I: (1873) i.m. 229-230.
- 73 Pistrios in Thrace SEG 49:911, lines 7-12. Delphi FD III 294.col VII, lines 6-7 a Kr.e.V-IV. századból.
- 74 Laws 741 c. 745 c-d. P
- 75 Miletus: Faraguna 2000: 82-4. Samos : Faraguna 2000 84-5 Camarina: Faraguna 2000 92-6 Idézi Harris, Edward, M: i.m. 127.
- 76 Harris, Edward, M: The legal Foundation of Economic Growth in Ancient Greece The Ancient Greek Economy Cambridge University Press 2016. 121.
- 77 Harris, Edward, M: i.m. 127.
- 78 Cameron, Rondo: A világgazdaság története Maecenas könyvek Budapest 1994.44.
- 79 Clark, Grahame: A vadembertől a civilizációig Magyar Könyvbarátok Egyesülete Budapest 1948.38.
- 80 Maquet, Jacques: Afrique, les civilisations noires Paris 1962. 71. Megjelent az ázsiai termelési mód című kötetben 541.
- 81 Clark, Grahame: A vadembertől a civilizációig Magyar könyvbarátok Egyesülete Budapest 1948 68.
- 82 Polányi, Károly: Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet Gondolat Budapest 1976. 131.
- 83 Mair, Lucy, P: An African People in the Twentieth Century, 1934. Idézi Polányi, K Az archaikus társadalom és gazdasági szemlélet c munkájában Gondolat Budapest 1976 132.o
- 84 Polányi, Károly: (1976) 55.
- 85 Altenmüller, Hartwig: Hétköznapi élet a túlvilágon Megjelent az Egyiptom a fáraók világa című kötetben Vince Kiadó Budapest 2004. 86.
- 86 Altenmüller, Hartwig: Hétköznapi élet a túlvilágon Megjelent az Egyiptom a fáraók világa című kötetben Vince Kiadó Budapest 2004. 86.
- 87 Djakonov, Igor, Mikhailovics: Az ókori Közel-Kelet Társadalma az I.E. 3. évezredben és a 2. évezred első felében ELTE Ókortörténeti Tanszék Budapest 1972. 69.
- 88 Oppenheim, Leo, A: i.m. 143.
- 89 Djakonov, Igor, Mikhailovics: i.m. 80.
- 90 Djakonov, Igor, Mikhailovics: i.m. 85.
- 91 Polányi, Károly: Kereskedelem, piacok és pénz az ókori Görögországban Gondolat Budapest 1984.128.
- 92 ánczy, Gyula: A faluközösség eredete. Ősi család és tulajdon Megjelent Az ősi társadalom magyar kutatói című kötetben Gondolat Budapest 1977. 312.
- 93 Flavius, Josephus: A zsidók története Európa Könyvkiadó Budapest 1980. 424-425.
- 94 Flavius, Josephus: i.m. 431.
- 95 Arisztotelész. Az athéni állam Akadémiai Kiadó, Budapest. 1954. Magyarázatok: írta Sarkady, János: 235.
- 96 Principia historiae 17. Megjelent a Római történelem című kötetben Osiris Kiadó Budapest 1998. 258-259.
- 97 Antalffy, György: i.m. 76.
- 98 Idézi Renfrew, Colin-Bahn, Paul: Régészet elmélet, módszer, gyakorlat Osiris. Budapest. 1999. 206.
- 99 Schneider, Thomas: A szakrális királyság, Egyiptom a fáraók világa. Szerk: Schulz, R és Seidel, M. Vince Kiadó 2007. Budapest. 325.
- 100 Schneider, Thomas: i.m. 325.
- 101 Urk. IV. 1865. Idézi Kákossy, László: Ré fiai Gondolat Budapest 1979. 225.
- 102 Beöthy, Leó: A társadalmi fejlődés kezdetei MTA Könyvkiadó Budapest. 1882. 43.
- 103 Waitz, Theodor: Anthropologie der Naturvölker Leipzig 1860. III. k.
- 104 Beöthy, Leó: A társadalmi fejlődés kezdetei MTA Könyvkiadó Budapest. 1882. 105.
- 105 ÓKTCh 24. Varga Edit fordítása (Idézi Kákossy: i.m. 110)
- 106 Vargyas, Péter: A pénz története Babilóniában a pénzverés előtt és után L' Harmattan Pécs-Budapest 2010. 28.
- 107 Feljegyzések a Három Királyságról idézi Elvin, Mark: Fejlődés és stagnálás a kínai történelemben Kossuth Könyvkiadó 1977. 37.
- 108 Elvin, Mark: i.m. 32.
- 109 Polányi, Károly: Kereskedelem, piacok és pénz az ókori Görögországban Gondolat Budapest 1984 118.
- 110 Polányi, Károly: (1984) i.m. 120.
- 111 Polányi, Károly: (1984) i.m. 253.
- 112 Finley, Moses, I: Politika az ókorban Európa Könyvkiadó Budapest 1995. 76.
- 113 Arisztotelész Oikonomikos II. könyv 17.
- 114 ML 30, SGDI 5632, Tod 23, SEG 31,
- 115 Finley, Moses, I: Politika az ókorban Európa Könyvkiadó Budapest 1995. 90.
- 116 Finley, Moses, I: (1995) i.m. 45.
- 117 Borhy, László: „Non castra sed horrea” Bestimmung einer der Funktionen spatrömischer Binnenfestungen. Bay Vorgeschbl 61. 1996. 207-224.
- 118 Finley, Moses, I: (1995) i.m. 225.
- 119 Antonova, Koka, Aleksandrovna-Bongard-Levin, Grigory-Kotovszkij, G: India története Kossuth Könyvkiadó Budapest 1981. 17. és 19.
- 120 Adams és társai bizonyították, hogy Mezopotámiában nagy elosztó központok működtek már a Kr.e. III. évezredben. McCormik, Adams,

Robert: Heartland of Cities: Surveys of Ancient Settlement and Land Use on the Central Floodplain of the Euphrates. University of Chicago Press 1981.

121 Childe, Gordon: Az európai társadalom őstörténete Gondolat Budapest 1962. 84.

122 Herzog, Roman: Az ősi államok Corvina Budapest. 1999. 61.

123 Childe, Gordon: (1959) i.m. 37.

124 Schneider, Thomas: i.m. 325.

125 Wilson, Hillary: People of the Pharaohs Michael O' Mara Books London 2000. 247.

126 Oppenheim, Leo, A: i.m. 188, és 232.o

127 Klengel, Horst: Az ókori Szíria története és kultúrája Gondolat Budapest 1977. 74.

128 Djakonov, Igor, Mikhailovics: i.m. 211.

129 Oppenheim, Leo, A: i.m.196.

130 Oppenheim, Leo, A: i.m.136.

131 Oppenheim, Leo, A: i.m. 148.

132 Démosthenész: 59, 74-75

133 Antalfy, György: i.m. 150.

134 Balázs, Etienne: Bürokratikus monarchia Kínában Gazdaság és társadalom a régi Kínában Európa Kiadó 1976. 29.o

135 Balázs, Etienne: i.m. 29.

136 Maspero, Henri: Az ókori Kína Gondolat Budapest 1978. 51.

137 Dennys, Nicolas, Belfield: The Folk-Lore of China London and Hongkong 1876. 125. /Közzétette Beöthy, L A társadalmi fejlődés kezdetei II. Magyar Tudományos Akadémia Budapest. 1882. 128.

138 Bray, Warwick, M-Swanson, Earl, H-Farrington, Ian, S: The New World Elsevier Publishing Lausanne 1975. 139.

139 Bray, Warwick, M- Swanson, Earl, H-Farrington, Ian, S: i.m. 139.

140 Warburton, David: State and Economy in Ancient Egypt: Fiscal Vocabulary of the New Kingdom Göttingen University Press 1997. 101-102.

COLLOQUIUM

dr. Békési Gábor

*tudományos segédmunkatárs,
Pécsi Tudományegyetem Állam- és
Jogtudományi Kar Munkajogi és
Társadalombiztosítási Jogi Tanszék*

A munkavállaló védőoltásra kötelezésének alapjogi vonatkozásai a hazai joggyakorlat tükrében*

I. Bevezetés

A 2020. évben megjelent koronavírus (COVID-19) következtében számos olyan munkajogot érintő változás következett be, ami sok esetben alapjaiban megváltoztathatta a felek között – akár már a járványhelyzet előtt – létrejött munkavégzésre irányuló jogviszony tartalmát. A járvány megfékezése, illetve következményeinek elhárítása céljából – a munka világában is – az otthoni munkavégzés lehetősége mellett kétségtelenül a koronavírus elleni védőoltás

tekinthető meghatározónak. A veszélyhelyzet kihirdetésével, valamint veszélyhelyzeti intézkedések meghozatalával – különösen a különleges jogrendi alapjog-korlátozás okán – a téma alkotmányjogi szempontból történő vizsgálata megkerülhetetlenné vált. A függő munka jogviszonyaiban a védőoltás felvételére kötelezés következtében többen az Alkotmánybírósághoz fordultak a szabályozás alaptörvény-ellenességére hivatkozva. Azokban a munkavégzésre irányuló jogviszonyokban, amelyeknél jogszabály írta elő a védőoltás kötelező felvételét, viszonylag hamar körvonalazódott az Alkotmánybíróság álláspontja a kérdést illetően. A munkaviszony tekintetében azonban – a dolgozatban kifejtettek okán – egészen 2024. május 14-ig várni kellett az első érdemi döntésig.

A tanulmány célja, hogy áttekinthesse és értékelje a védőoltás felvételére kötelezéssel kapcsolatos alkotmánybírói döntéseket. A téma átfogó bemutatása – amellet, hogy pontosan kijelöli az Alkotmánybíróság álláspontját a vizsgált kérdést illetően – felhívja a figyelmet az alapjogok magánjogi jogviszonyokban való érvényesülésének kérdésére, továbbá egy konkrét eset bemutatásán keresztül illusztrálja a bírói alapjogvédelemi eszköztárat.

II. Bírói alapjogvédelem a magánjogi jogviszonyokban

Az alapjogok horizontális hatálya kérdésével – a jogtörténeti előzményeket szem előtt tartva – számos külföldi és hazai szerző foglalkozik,¹ ennek okán a magyar jogirodalomban is eltérő ál-

* „A Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.” A tanulmány elkészítését az OTKA 132085 „Magánautonómia és kollektív autonómia a munkajogban” című kutatás támogatta.

laspontok alakultak ki. A közvetlen horizontális hatály elvét képviselők (Lábady Tamás, Kovács Krisztina, Tóth Gábor Attila, Halmai Gábor) álláspontját és érvelését szem előtt tartva megállapítható, hogy az alapjogok közvetett érvényesülésének elve tekinthető uralgó felfogásnak (Vékás Lajos, Gárdos-Orosz Fruzsina, Sonnevend Pál).² Ezzel összefüggésben – a dogmatikai vitákra is reagálva – az Alkotmánybíróság a következő megállapítást tette: *„az a vita, hogy az alapjogok és az államcélok a magánjogra hatással vannak-e, ma már csak arról folyik, hogyan van hatással az alkotmány-törvény a magánjogi viszonyokra. Vagyis a behatás módszerei és intenzitása a vita tárgya. A közvetett hatály tana értelmében az alkotmány-törvény érvényesülésével együtt a polgári jogviszonyok azonban továbbra is polgáriak maradnak. Az Alaptörvényben foglalt jogok a magánjog generálklauzuláin keresztül képesek beszűrődni a magánjog rendszerébe. Ahol tehát még generálklauzula alkalmazására sincs lehetőség, ott az alkotmányi jogok sem képesek közvetlenül hatni a magánjogban.”*³ A horizontális hatály problematikájával összefüggésben a kérdés a továbbiakban az, hogy az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban a bíróságok milyen módon és mértékben tudják biztosítani a hatékony alapjogvédelmet.

Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A bírói alapjogvédelemmel összefüggésben megfogalmazott alkotmánykonform értelmezés azt jelenti, hogy több értelmezési mód-

szer alkalmazásának lehetősége esetén az alkotmánykonform értelmezést kell irányadónak tekinteni, azzal, hogy az értelmezés nem vezethet a jogszabály tartalmának szűkítéséhez, tágításához.⁴ Az Alaptörvény a bíróságok alapjogi bíráskodásával összefüggésben – a kötelező alkotmánykonform értelmezés mellett – rendelkezik az alkotmányjogi panasz intézményéről, melynek részletszabályait az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) tartalmazza. Az alkotmányjogi panasz sokféleképpen csoportosítható.⁵ A dolgozat a továbbiakban normatív alapú alkotmányjogi panasz, illetve valódi alkotmányjogi panasz kifejezéseket használja, azzal, hogy a legfőbb ügyészi panasz – relevancia hiánya okán – nem képezi a vizsgálódás tárgyát.

A normatív alapú alkotmányjogi panasz esetén az alapjog-sérelem valamely jogszabály alkalmazása, hatályosulása folytán következik be, a panasz közvetett, illetve közvetlen jellegét pedig az határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgált-e egyedi ügy. Másképp: a közvetlen normatív panasz esetén az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem.⁶ A közvetett normatív panasz esetében pedig arról van szó, hogy a bíróság az előtte folyó (magánjogi) jogvitában egy olyan jogszabályi rendelkezést alkalmaz, amely – Alaptörvény-ellenessége okán – nem alkalmas arra, hogy felek között fennálló jogkérdést

az Alaptörvényben támasztott követelményekkel összhangban orvosolja, tekintettel arra, hogy az alapjogot sértő helyzet a jogalkotó magatartásából következik. A normatív alapú alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az érintett (indítványozó) a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. a közvetett normatív panasszal összefüggésben rendelkezik a bírói normakontroll-jogkör gyakorlásáról. Abban azt esetben, ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.⁷

A bírói döntés orvoslására vonatkozó valódi alkotmányjogi panasz arra az esetre kíván hatékony jogvédelmet nyújtani, amikor az ügyben eljáró bíróság nem tesz eleget az alkotmánykonform értelmezés követelményének vagy nem megfelelően alkalmazta azt. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében „[...] alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a

jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” A kötelező alkotmánykonform értelmezés, valamint a valódi alkotmányjogi panasz intézményesítése folytán a magánjogi viszonyokban a bíróságok alapjogvédelmi kötelezettsége megkerülhetetlen. A kérdéssel kapcsolatos Alkotmánybírósági döntések⁸ alapján megállapítható, hogy a horizontális hatály tartalma a magánjogi jogviszonyokban akként határozható meg, hogy a bíróságoknak a jogszabályok értelmezésekor és alkalmazásakor tekintettel kell lenniük az Alaptörvény rendelkezéseire, az alapjogok generálklauzulákon keresztül való érvényesülésének intenzitását pedig alapvetően az ügy jellege határozza meg. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a szerződéses szabadság tiszteletben tartása mellett az Alaptörvényből fakadó alapjogi követelmények végső soron a magánjog generálklauzuláin keresztül szolgálhatnak a magánfelek közötti jogviszonyok megítélésének alkotmányjogi mércéjeként. Megjegyzendő, hogy ezen elvi tétel általános jelleggel való deklarálása sem mentes a kritikai észrevételektől.⁹

III. A munkavállaló védőoltásra kötelezése a munkajogviszonyban

A koronavírus világjárvány elleni védekezés legfontosabb eszköze az orvostudomány – és ennek alapján az Európai Unió, illetve a Kormány – akkori álláspontja szerint a SARS-CoV-2 korona-

vírus elleni védőoltás volt.¹⁰ Ennek fényében Magyarország Kormánya még 2020. decemberében oltási programot hirdetett, valamint megkezdődött az egészségügyi dolgozók – ekkor még önkéntes alapon történő – oltása.¹¹ A foglalkoztatott védőoltásra kötelezésének kérdése Magyarországon először 2021. nyarán öltött jogszabályi formát: 2021. július 29-én megjelent a Magyar Közlönyben a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet, amely lényegében bevezette a kötelező oltást az egészségügyben foglalkoztatottak számára. Ennek a meglépése, valamint az ezt követő tendencia – az oltási kötelezettség kiterjesztése egyre szélesebb körben – természetesen nem magyar jelenség volt, a lépcsőzetes kötelező oltás bevezetése illeszkedett a nyugati országok által alkalmazott megoldási módszerhez.¹²

A munkahelyek koronavírus elleni védelméről szóló 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) szintén nem előzmény nélküli. A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara már 2021. júliusában olyan jogszabály-módosítást javasolt, amelynek alapján bizonyos munkakörökben a cégek kötelezővé tehetnék az oltást a munkavállalóiknak.¹³ A 2021. november 1-jén hatályba lépett szabályozás célja a koronavírus elleni védekezés szempontjából kétségtelenül az volt, hogy a munkáltatók jogot kapjanak arra, hogy a munkavégzés feltételeként előírják a koronavírus elleni védőoltás felvételét a munkavállalóik számára, ha ezt szükségesnek látták az ott dolgozók biztonsága érdekében. Ennek biz-

tosítására a munkáltató – az egészség megóvását szem előtt tartva, a munkahely és a munkakör sajátosságaira is figyelemmel – a védőoltás felvételét azon foglalkoztatott¹⁴ esetében, aki az R. hatálybalépése előtt a védőoltást nem vette fel, a munkavégzés feltételeként állapíthatta meg.¹⁵ A védőoltás felvételét a foglalkoztatott a személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolvány és az R.-ben meghatározott dokumentumok valamelyikének egyidejű bemutatásával – a munkáltató által meghatározott módon – igazolhatta.¹⁶ A jogkövetkezményeket illetően sajátos megoldást alkalmazott az R. Ha a foglalkoztatott a védőoltást a munkáltató által meghatározott határidőn belül nem vette fel, a foglalkoztatott részére a munkáltató fizetés nélküli szabadságot rendelhetett el.¹⁷ A jogkövetkezményeket nem lehetett alkalmazni arra a foglalkoztatottra, aki az R. szabályai alapján mentesült az oltási kötelezettség alól. Nem volt kötelezhető a védőoltás felvételére az a foglalkoztatott, akinek egészségügyi indokból ellenjavallt a védőoltás felvétele, és ezt az R. szerinti orvosi szakvélemény is alátámasztotta.¹⁸ A munkáltató a foglalkoztatott jogviszonyát felmentéssel, illetve felmondással azonnali hatállyal megszüntethette, ha a fizetés nélküli szabadság elrendelésétől számítva egy év eltelt.¹⁹ Abban az esetben, ha foglalkoztatott a fizetés nélküli szabadság elrendelését követően felvette a védőoltást (és megfelelően igazolta), a munkáltató a fizetés nélküli szabadságot haladéktalanul megszüntette.²⁰ Az R.-t a koronavírus-világjárvány elleni egyes védelmi intézkedések megszün-

tetéséről szóló 77/2022. (III. 4.) Korm. rendelet 2022. március 7-i hatállyal hatályon kívül helyezte, és rendelkezett a korábban elrendelt fizetés nélküli szabadságok sorsáról. A vonatkozó rendelkezés értelmében 2022. április 1-jén megszűnt az R. alapján elrendelt fizetés nélküli szabadság. A dolgozat az R. rendelkezéseinek értékelésére, a jogirodalomban felmerült esetleges aggályok bemutatására nem törekszik, erre egy korábbi munkámban már kísérletet tettem.²¹

IV. A védőoltás kötelező elrendelésével kapcsolatos alapjogi kérdések

1. Alapjogokért közvetlen normatív alkotmányjogi panasszal

A koronavírus elleni védőoltás munkavállalók számára a munkáltató által történő kötelezővé tétele miatt 2021. december 2-ig beérkezett húsz indítvány közül a törvényi feltételeknek megfelelő típusindítványokat az Alkotmánybíróság Hivatala egyesítette. Az Alkotmánybíróság 2022. február 18-án közzétett végzésével az R. alkotmány-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasította.²² Az indítványozók álláspontja szerint a veszélyhelyzeti alapjog-korlátozás nem felelt meg az Alaptörvényben, valamint sarkalatos törvényben meghatározott garanciális szabályoknak. Álláspontjuk szerint az oltás elmulasztásához fűzött joghátrány következményei nincsenek arányban a járvány visszaszorításának

céljával. Az indítványok előterjesztői szerint védőoltás – munkáltató általi – kötelezővé tétele – többek között – sérti az egészségügyi önrendelkezéshez való jogot, a testi és lelki egészséghez való jogot, a foglalkozás szabad megválasztásához, illetve az egészséges és biztonságos munkafeltételekhez való jogot. Az egyenlő bánásmód követelményével összefüggésben indítványozók aggályosnak tartották, hogy az oltatlanok homogén csoportjában hátrányt szenved az, akinek munkáltatója a védőoltás felvételét (más munkáltatókkal szemben) kötelezővé teszi, jöllehet a munkáltatónak az oltás szükségessége megállapítására sem szakmai, sem egyéb képesítése nincsen. Továbbá hivatkoztak arra, hogy a védettségi igazolványra vonatkozó szabályok szerint a fertőzésen átesettek is bizonyos védettséggel rendelkeznek, amit az R. nem értékelt. Összességében tehát a munkavállalást oltáshoz kötni diszkriminatív, szükségtelen és aránytalan intézkedés. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem az oltás kötelező felvételének elrendelése, sem a munkavállaló fizetés nélküli szabadságra küldése, sem a foglalkoztatási jogviszony megszüntetése, azaz az állított jogsérelmek egyike sem következik kényszerítőleg közvetlenül a támadott szabályozásból, a jogszabály pusztán az oltás kötelező felvételének és a jogkövetkezmények alkalmazásának a lehetőségét teremtette meg. Másképpen: a kifogásolt jogszabályi rendelkezés az indítványozókra, tehát a munkavállalókra nézve közvetlenül nem hatályosult. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a munkáltató döntéseivel szem-

ben a munkavállaló az általános munkajogi szabályok szerint érvényesítheti az igényét, ha a munkáltató a döntésének kialakítására irányadó szabályokat megsértette. Az ügyben az indítványozók nem merítették ki a jogorvoslati lehetőségeiket (munkaügyi bírósághoz fordulás joga), mindezek alapján az alkotmányjogi panasz nem felelt meg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdésében rögzített törvényi feltételnek.

Noha az Alkotmánybíróság hivatkozott végzése érdemben nem foglalkozott az R. és az Alaptörvény összhangjával, érdemes megemlíteni Alkotmánybíróság egyéb határozatait,²³ amelyekben az egyes jogviszonyokra (állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak, egészségügyben foglalkoztatottak) vonatkozóan vizsgálta a jogszabály által megállapított kötelező oltással szemben támasztott alkotmányossági követelményeket. Az Alkotmánybíróság az alapjogkorlátozás tekintetében rögzítette, hogy a védőoltás kötelező elrendelésére vonatkozó rendeleteket a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében bocsátotta ki. Az Alaptörvény – a határozatok meghozatalának időpontjában hatályos – 54. cikk (1) bekezdése értelmében „[k]ülönleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2) – (6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható”. Az alapjog-korlátozás és a legitim jogalkotói cél összefüggésében általánosságban megállapította,

hogy „a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását.”²⁴ Kiemelte, hogy ezzel összefüggésben a támadott szabályozás az egészségügyi ellátórendszer folyamatos működését, illetve a betegellátás biztonságát, ezen államcélok keretei között pedig a társadalom tagjai, a betegek élethez és egészséghez való jogának érvényesülését szolgálja. Az alapjog-korlátozás feltétlen szükségességét azzal igazolta, hogy a tudományos álláspont – a WHO és más globális intézmények – szerint egyedül az oltás alkalmas arra, hogy a járványt jelentős mértékében megfékezze, annak negatív társadalmi és gazdasági hatásait mérsékelje (ezzel tulajdonképpel elutasítva a természetes immunitás vakcinációval azonos hatékonyságát). Az arányosság körében leszögezte, az élethez és az egészséghez való jog érvényesülése jelentette előnyöket kell összevetnie az egészségügyi önrendelkezéshez való jogot ért korlátozásban megtestesülő hátrányokkal. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban állnak egymással.

2. Egy a sok közül – egy konkrét eset²⁵ anatómiája

2.1. A tényállás

A felperes 2007. szeptember 1-től áll munkaviszonyban az alperesnél, 2020. január 1-től docens munkakörben ok-

tatói tevékenységet végez. Az alperes 2021. szeptember 1-től kezdődően közérdekű vagyonkezelői alapítvány fenntartásában működő egyetem. A munkáltató az R. 2. § (1) bekezdése, valamint az Mt. 51. § (4) bekezdése alapján 2021. december 1. napjától hatályos közös rektori és kancellári utasítás (továbbiakban: utasítás) alapján előírta a munkavégzés feltételeként a SARS-CoV-2 koronavírus elleni védőoltás felvételét. Az utasítás tartalmazta a védőoltás felvételének határidejét (2022. január 14.), utalt az R.-ben foglalt mentesítés szabályaira, illetve felhívta a munkavállaló figyelmét, hogy az oltás felvételének (megfelelő igazolásának) elmulasztása esetén fizetés nélküli szabadság elrendelésére fog sok kerülni. A felperes a védőoltást határidőben nem vette fel, azonban rendelkezett a Kormányhivatal által részére 2022. december 1-jén kiállított, 2022. június 1-jeig érvényes védettségi igazolvánnyal, amely igazolta koronavírus fertőzésből való felgyógyulás tényét. Az alperes 2022. január 24-én ismételt felhívta írásban a felperes figyelmét a védőoltás felvételére, a mentesülés szabályaira, illetve a jogkövetkezményekre. A felperes a védőoltást nem vette fel, a mentesülés tényét pedig az alperes által megjelölt időpontig (2022. február 4.) nem igazolta. Ezt követően az alperes a felperes részére 2022. február 8-tól fizetés nélküli szabadságot rendelt el. Az alperes 2022. március 7-én a koronavírus világjárvány elleni egyes védelmi intézkedések megszüntetéséről szóló 77/2022. (III. 4.) Korm. rendelet alapján az utasítást hatályon kívül helyezte, a felperes fizetés nélküli

szabadságát 2022. március 11-től megszüntette. Az alperes a felperes részére a fizetés nélküli szabadság tartamára munkabért nem fizetett.

2.2. A törvényszéktől a Kúriáig

A felperes keresetében 2022. február 8-tól 2022. március 10-ig elrendelt fizetés nélküli szabadság jogellenességének megállapítását és erre az időszakra 590.227 forint távolléti díj megfizetését kérte kamataival együtt. Álláspontja szerint az alperes az R. alapján jogellenesen rendelt el részére fizetés nélküli szabadságot, tekintettel arra, hogy az alperes mérlegelés nélkül, valamennyi foglalkoztatott számára írta elő védőoltás felvételét, ami szembe megy az R. 2. § (1) bekezdésében foglalt, valamint ezzel összefüggésben a 3088/2022. AB végzésben hivatkozott mérlegelési kötelezettséggel.²⁶ Megjegyzendő, hogy a felperes már az elsőfokú eljárásban előterjesztette az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése iránti kérelmet, tekintettel arra, hogy álláspontja szerint az R. alaptörvény-ellenes, mert a védettségi igazolvánnyal rendelkezőknek nem biztosított mentességet, valamint az R. alapján elrendelhető fizetés nélküli szabadság egy éves időtartama túlnyúlik a veszélyhelyzet időtartamán, a veszélyhelyzet megszűnésével a jogkövetkezmények alkalmazását lehetővé tévő felhatalmazás (R.) hatályát veszti. Az elsőfokú bíróság elsőként megállapította, hogy a felperesre az R. szabályai vonatkoznak, ugyanis ezt a felperes keresetében vitatta, álláspontja szerint az ő esetében a 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet rendelkezéseit le-

hetett volna alkalmazni. Az elsőfokú ítélet szerint összességében az alperes az R.-ben foglaltaknak megfelelően járt el, jogszerűen döntött a védőoltás felvételéről, annak eredménytelensége esetén a fizetés nélküli szabadság elrendeléséről, valamint – mindezt megelőzően – megfelelően tájékoztatta a felperest a védőoltás felvétele kötelezéséről, annak határidejéről, mentesülés szabályairól, illetve a védőoltás felvétele elmaradásának jogkövetkezményeiről. Az elsőfokú bíróság – a korábban hivatkozott alkotmánybíróági döntésekben foglaltakra tekintettel – szükségtelennek tartotta, hogy perbeli kérdéssel az Alkotmánybírósághoz forduljon.

A másodfokú bíróság ítéletében rámutatott, hogy az Mt. 285. § (3) bekezdése értelmében: *„a munkáltató mérlegelési jogkörében hozott döntésével szemben igény abban az esetben érvényesíthető, ha a munkáltató a döntésének kialakítására irányadó szabályokat megsértette.”* A bíróság álláspontja szerint azonban ez a perbeli esetben nem állt fenn. A bíróság megállapította, hogy *„a keresettel érintett időszak a veszélyhelyzet időszakára esett, így kizárt, hogy a felperes kereseti kérelmének elbírálása során olyan jogszabályt kellene alkalmazni, amelynek megalkotására a jogalkotó felhatalmazással nem rendelkezett és amely miatt az Alkotmánybíróság eljárása a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében indokolt lenne.”*²⁷ A bíróság szükségtelennek tartotta az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezését azon okból is, hogy az alperes az R. alapján védettségi igazolvánnyal rendelkezők részére nem biztosított mentességet. A bíróság álláspontja szerint a felperes a

kifogásolt jogszabály kapcsán jogalkotói mulasztás megállapítását kérte, utalva az Alkotmánybíróság a 3128/2022. (IV. 1.) határozatában kifejtettekre. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *„az irányadó gyakorlat alapján az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotói mulasztás megállapítását az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során hivatalból alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza, így annak indítványozására senki nem jogosult. Ennek megfelelően nem alkalmas az indítvány érdemi elbírálásra, ha olyan jogkövetkezmény alkalmazását kéri – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását – amelynek indítványozására az indítványozó nem jogosult.”*²⁸ Az 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat [106] pontja értelmében annak megítélése, hogy a fertőző betegségen átesett, védettséggel rendelkező személyek esetén a védőoltás felvétele egészségügyi okból ellenjavalt – ennek okán az R. szerint mentesülést eredményez – az R.-ben foglalt mentesülési szabályoknak megfelelően orvosi szakvéleménnyel dönthető el. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta, tekintettel arra, hogy – az elsőfokú ítéletben kifejtettek alapján – az alperes a fizetés nélküli szabadságot jogszerűen rendelte el.

A felperes felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és új határozat meghozatalát, másodlagosan a jogerős ítélet elsőfokú ítéletre kiterjedő hatályon kívül helyezését kérte és a bíróságok új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását indítványozta. Érvelése szerint a másodfokú bíróság ítélete sérti az Mt. 285. § (3) bekezdését,

ugyanis az abban foglaltakat jelen ügyben a bíróság nem értékelte, pusztán az R. és az utasítás összhangját vizsgálta. Álláspontja szerint az R.-ben foglaltaknak, valamint az Mt. 285. § (3) bekezdése alapján a munkáltatónak tudnia kell igazolni, hogy a védőoltás felvételére kötelezés, valamint a nemteljesítés következményeként elrendelt fizetés nélküli szabadság valóban indokolt, szükséges és az elérni kívánt céllal arányos intézkedés volt, mely kötelezettségnek a munkáltató nem tett eleget. A felülvizsgálati érvelés értelmében a feleperes nem mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását kérte (ahogy azt a másodfokú bíróság értékelte), álláspontja alapján a jogalkotó szándékosan kívánta az előre meghatározott ideig érvényes és a lejárát nélküli védettségi igazolvánnyal rendelkezőket megkülönböztetni, így az R. sérti az Alaptörvény XV. cikkében foglalt diszkrimináció tilalmát. Mindezek alapján a másodfokú bíróság megsértette az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglaltakat, tekintettel arra, hogy a felperes kifejezett kérelme ellenére sem fordult az Alkotmánybírósághoz, így alaptörvény-ellenes R.-t kellett alkalmaznia. A Kúria szerint a másodfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy az indítványozó az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezését valójában jogalkotói mulasztás megállapítása érdekében kérte, valamint utalt a jogalkotói mulasztás megállapítására vonatkozó – korábban ismertetett – rendelkezésekre, gyakorlatra. Az alapjogok érvényesülésével összefüggésben a Kúria vizsgálta az Alkotmánybíróság koronavírus elleni védőoltás kötelező

igénybevételének elrendelésével kapcsolatos gyakorlatát, és megállapította, hogy az Alkotmánybíróság – a vizsgált ügyekben – nem tekintette alaptörvény-ellenesnek a védőoltás felvételének elrendelését, illetve a kötelezettség elmulasztásának szankcionálását. Mindezek alapján a Kúria 2023. szeptember 27. napján kelt ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, az indítványozó Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezése iránti kérelmét elutasította.

2.3. Az Alkotmánybíróság döntése

A fenti előzményeket követően az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján a felülvizsgálati ítélet, valamint az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az R. 2. § (1) és (8) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság a közvetett normatív alkotmányjogi panaszt, valamint a valódi alkotmányjogi panaszt a 3201/2024. (V. 31.) AB végzésével visszautasította.

Az indítványozó álláspontja szerint az R. 2. § (1) és (8) bekezdése alaptörvény-ellenes, ugyanis védőoltás felvételének elrendelése, illetve a kötelezettség elmulasztásának szankcionálása sérti az egészségügyi önrendelkezési jogát, valamint hivatkozott az egyenlő bánásmód követelményének sérelmére. Érvelése középpontjában – a korábbiakban kifejtettekkel egyezően – az állt, hogy az R. hivatkozott rendelkezései alapján a jogalkotó indokolatlanul tett különbséget a betegségen átesett és a védőoltással rendelkezők között, ezáltal a munkáltató egy olyan védőoltás

felvételére kötelezte őt, amely természetes immunitása alapján szükségtelen volt. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen ügyben a közvetett normatív alkotmányjogi panasz – tartalmát tekintve – jogalkotói mulasztás megállapítására irányul, amely – hivatalból alkalmazandó jogkövetkezmény – indítványozására az indítványozó nem jogosult. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg a hátrózott kérelem Abtv. 52. § (1a) bekezdés d) pontjában foglalt feltételeknek, így érdemi vizsgálatra nem alkalmas.

Az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti panaszában az egészségügyi önrendelkezési jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozva kérte a Kúria ítéletének megsemmisítését. Az indítványozó az egészségügyi önrendelkezési jog, valamint diszkrimináció tilalom megsértése indokolásaként az ügy korábbi szakaszaiban kifejtett érveket (munkáltatói mérlegelés elmulasztása, természetes immunitás alapján kiállított védettségi igazolvány figyelmen kívül hagyása) jelölte meg, míg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét abban látta, hogy az ügyben eljáró bíróságok a felperes kifejezett indítványa ellenére sem fordultak az Alkotmánybírósághoz, így megfosztották őt egy alapvető fontosságú bírói alapjogvédelmi eszköz [Abtv. 25. § (1) bekezdés] érvényesítésétől. Álláspontja szerint az ügyben eljáró bíróságok érdemben nem foglalkoztak az ügy alapjogi vonatkozásaival, a bírói normakontroll-jogkör

gyakorlásának elmulasztása a felperes által felvetett alaptörvény-ellenesség figyelmen kívül hagyását eredményezte. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ügyben eljáró bíróságok felismerték és érdemben foglalkoztak az ügy alapjogi vonatkozásaival, utalva arra, hogy a kúriai döntés részletesen vizsgálta az Alkotmánybíróság koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételének elrendelésével kapcsolatos gyakorlatát, és megállapította, hogy az Alkotmánybíróság – a vizsgált ügyekben – nem tekintette alaptörvény-ellenesnek a védőoltás felvételének elrendelését, illetve a kötelezettség elmulasztásának szankcionálását. Az Alkotmánybíróság döntésében kifejtette, hogy: „az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés feltételeit részletező 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében foglaltakkal összhangban jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy egyedi normakontroll eljárást csak bíró kezdeményezhet, s az indítványnak tartalmi szempontból is teljes egészében az indítványozására jogosult bírótól kell származnia. Ekként az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének észlelése – mint az eljárás megindításának előfeltétele – is az eljáró bíró feladata. Jelen ügyben megvizsgálva az ügy alapjogi összefüggéseit a Kúria és az Ítélőtábla is részletesen indokolt döntésében arra a következtetésre jutott, hogy az alkalmazandó jogszabály nem hordoz olyan, jogértelmezéssel nem feloldható alaptörvény-ellenességet, amely okán bírói normakontroll eljárás kezdeményezésének lenne helye.”²⁹ Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az ügyben eljáró bíróságok jogértelmezésének és jogalkalmazásának kritikája önmagában nem

elégséges indok a támadott döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására. A panasz visszautasítása indokolásával összefüggésben mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, *„hogy az indítvány nem tartalmaz olyan indokot, ami alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel, vagy a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét támasztaná alá.”*³⁰

V. Összegzés

A munkavállalók védőoltás felvételére kötelezése tekintetében a legújabb alkotmánybírói döntés ismételten felhívta a figyelmet a téma relevanciájára. Noha az Alkotmánybíróság egyes jogviszonyok tekintetében a közvetlen normatív alkotmányjogi panaszokra reagálva a védőoltás felvételére való – jogszabály általi – tényleges kötelezés vonatkozásában már 2021. őszén megfogalmazta az álláspontját, a munkavállalók ügyében az alapjogok közvetett normatív, valamint valódi alkotmányjogi panasszal való érvényesítéséhez a 3088/2022. (III. 10.) AB végzés alapján egyedi ügyben született döntésre volt szükség. Az indítványozó a közvetett normatív alkotmányjogi panasszal – feltehetően abban bízva, hogy a témában született korábbi alkotmánybírói döntések eltérő jogviszonyokra vonatkoztak, eltérő kötelezettségeket, valamint eltérő jogkövetkezményeket tartalmaztak – tulajdonképpen az R. alaptörvény-ellenességének megállapítására tett kísérletet, sikertelenül. Az ügy alapjogi vonatkozásainak – álláspontja szerint – bíróságok általi figyelmen kívül hagyása okán pedig

valódi alkotmányjogi panasszal kívánt vélt jogsérelmére jogorvoslatot találni, feltehetően abban bízva, hogy a közvetett normatív alkotmányjogi panasz elutasítása esetén az egyedi ügy alapjogi vonatkozásainak nem megfelelő figyelembe vételére, értékelésére való hivatkozás alapjául szolgálhat a jogsértés megállapításához. Az Alkotmánybíróság álláspontja a kötelező oltást elrendelő jogszabályok tekintetében változatlan maradt, immáron az R. is „kiállta az Alkotmánybíróság próbáját”. Természetesen nincs kizárva, hogy az R. alapján indult jogviták eredményeképp további valódi alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be, azonban az Alkotmánybíróság kötelező oltással kapcsolatos gyakorlata – különösképp a 3021/2024. (V. 31.) AB végzésben megfogalmazottak – alapján nem tartom valószínűnek, hogy érdemben eltérő döntés szülessen.

1 Az alapjogok horizontális hatálya kialakulásáról és fejlődéséről ld.: Kiss György: Alapjogok kollíziója a munkajogban. Justis, Pécs 2010., Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011.

2 Ld.: Bedő Renáta: Az alapjogok érvényesülése magánviszonyokban Magyarországon – fókuszban a fórumrendszer. In: Fundamentum 2018/1. sz. 59-61. o., Vincze Attila: Az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása a polgári jogviszonyokban. In: Polgári Jogi Kodifikáció 2004/3. sz.

3 8/2014. (III. 20.) AB határozat.

4 Petréttei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 137-138. o.

5 Ld.: Naszladi Georgina: Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében. Doktori Értekezés, PTE ÁJK, Pécs 2016. 46-48. o.

6 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 26. § (1)-(2) bek.

7 Abtv. 25. § (1) bek.

8 8/2014. (III. 20.) AB határozat, 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, 3052/2016. (III. 22) AB határozat, 14/2017 (IV. 30.) AB határozat, 3165/2021. (IV. 30.) AB határozat.

9 Ld.: Pokol Béla a 8/2014. (III. 20.) ügyben hozott különvéleménye: „[...] ez az értelmezés megengedhetetlenül leszűkíti az Alaptörvény 28. cikkét, mivel az általános jelleggel írja elő a bírák kötelezettségeként az alkalmazott jogszabályi szöveg értelmének megállapításánál az Alaptörvény bevonását, és nem szűkíti ezt le ezt a generálklauzulák alkalmazásának esetére. Minden jogszabályi hely, melynek normatív tartalma nyitott, és így konkretizáló értelmezést igényel, kötelezésként veti el a bíró számára a 28. cikk révén az Alaptörvénnyel összhangban való értelmezést. Ezért nem csak az a hibás megállapítás a többségi határozat indoklásában, hogy ezt a kötelezettséget a generálklauzulák létre szűkíti le, hanem az is, hogy főszabályként ezt a bevonást a rendes bíróságok saját mérlegelése területéhez tartozónak deklarálja. Ezzel a deklarációval az Alkotmánybíróság felmenti magát attól a terhes kötelezettségtől, hogy az Alaptörvény 28. cikkének bírói gyakorlatban való érvényesülését ellenőrizze, és ennek hiányosságai esetén fellépjen az Alaptörvény érvényesülése védelmében. Megítélem szerint az Alkotmánybíróság ezzel a szűkítéssel a bírói jogalkalmazást illetően lemond arról a feladatról, melyre létrehozták: az Alaptörvény, jelen esetben ennek 28. cikke érvényesülésének ellenőrzéséről.”

10 Unió oltóanyag-stratégia. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_hu (2024. augusztus 15.).

11 Megérkezett a koronavírus elleni vakcina, kezdődik az egészségügyiek oltása. <https://kormany.hu/hirek/megerkezett-a-koronavirus-elleni-vakcinakezdozik-az-egeszsegugyiek-oltasa> (2024. augusztus 15.).

12 Magyarország nincs egyedül a kötelező védőoltással: egyre több ország lépi meg. <https://www.portfolio.hu/global/20210721/magyarorszag-nincseyedul-a-kotelezo-vedooltassal-egyre-tobb-oroszag-lepi-meg-493446> (2024. augusztus 15.).

13 Új javaslat érkezett: kötelezővé tehetné a munkahelyed a koronavírus-oltást. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20210720/uj-javaslat-erkezett-kotelezove-tehetne-a-munkahelyed-a-koronavirus-oltast-493234> (2024. augusztus 15.).

14 A személyi hatályt illetően a munkahelyek koronavírus elleni védelméről szóló 598/2021. (X.

28.) Korm. rendelet (továbbiakban: R.) úgy határozott, hogy arra a foglalkoztatottra kellett alkalmazni, aki nem tartozott a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. Korm. rendelet hatálya alá. Ez alapján az R.-ben foglaltakat – elméletileg – a függő munka egyéb olyan jogviszonyaira is alkalmazni kellett, amelyek kívül estek a hivatkozott kormányrendeletben nevesített munkavégzésre irányuló jogviszonyokon.

15 R. 1. § (1) bek.

16 R. 2. § (6) bek.

17 R. 2. § (8) bek.

18 R. 2. § (4) bek.

19 R. 2. § (9) bek.

20 R. 2. § (11) bek.

21 Ld.: Békési Gábor: A védőoltás felvételére kötelezés a függő munka jogviszonyaiban. Munkajog-ORAC 2022/4. sz. 63-73. o.

22 3088/2022. (III. 10.) AB végzés.

23 3128/2022. (III. 10.) AB határozat, 3537/2021. (XII. 22). AB határozat.

24 3537/2021. (XII. 22). AB határozat.

25 Kúria Mfv. 10.093/2023/5. számú határozat.

26 3088/2022. AB végzés [22] pont: „[...] E döntés meghozatala során a munkáltató nem járhat el önkényesen. Amint azt a támadott norma 1. § (1) bekezdése tartalmazza, a munkáltatónak elsősorban az adott munkahelyen dolgozók biztonságát kell szem előtt tartania, továbbá a 2. § (1) bekezdése értelmében az egészség megóvása érdekében köteles figyelembe venni a munkahely és a munkakör sajátosságait is. [...]”

27 Kúria Mfv. 10.093/2023/5. számú határozat [22] pont. Álláspontom szerint a bíróságnak ezen megállapítása aggályos. A felperes arra hivatkozott, hogy az R. alapján elrendelhető fizetés nélküli szabadság egy éves időtartama túlnyúlik a veszélyhelyzet időtartamán, a veszélyhelyzet megszűnésével a jogkövetkezmények alkalmazását lehetővé tévő felhatalmazás (R.) hatályát veszti, ennek okán az R. alaptörvény-ellenes. A Kúria ítélete alapján a másodfokú bíróság – ellentmondásoktól korántsem mentes – megállapítása érdemben nem tért ki a felperes által hivatkozott jogkérdésre.

28 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat [105] pont.

29 3021/2024. (V. 31.) AB végzés [40] pont.

30 3021/2024. (V. 31.) AB végzés [42] pont.

Prof. Dr. habil. Csaba Fenyvesi PhD
*professor, Department of Criminal
 and Civil Procedure, Faculty of Law,
 University of Pécs*

dr. Vanessza Fábián
*doctoral student, Doctoral School of the
 Law, University of Pécs*

Investigation into the Brutal Murder of a Young Child in 1989

This study describes the investigation of a brutal murder of a 4 year old girl named Aniko O. who disappeared in September 1989. The child was playing around the house in the afternoon but she never returned home. The authorities were searching her for three days. On the fourth day, her stabbed body was found in the basement storage of a nearby apartment. After one week the authorities identified the perpetrator, who lived in the flat-house. She confessed to the crime after a series of contradictions in her statements. Besides, many hard evidence and expert opinion supported her guilt. The court did not have any doubt, and imposed severe punishment.

I. Introduction

On September 1989 (Friday), at 8.05. p.m., Sándor O. reported to the Komló

Police Station on duty that his 4-year-old daughter, Anikó O., had disappeared during the afternoon. She said that they started looking for her at around 17.45 after she had not come home from playing around the house. Together with the residents, they searched the four-story house, from the basement to the attic. They also searched their relatives, but to no avail.

The notifier gave a detailed description of the girl's identity and clothing. She was wearing dark blue sweatpants and top, under the latter a long-sleeved light blue blouse, and underneath dark blue tights. She wore gold earrings the size of lentils in her ears and white canvas shoes with Velcro fastenings on her feet. Her thick, long, glossy black hair was covered with a white plastic bow with polka dots and a hair clip with a pink flower and a teddy bear.

The child had never been involved in a similar incident before. She never left the immediate vicinity of the house for more than 100-150 meters. She is a friendly type, but always reserved towards strangers. She could give her name and address.

The police station on call notified the Criminal Investigation and Emergency Service, which started the search with the help of some patrols. The first search – with the help of about 30-35 civilians – lasted until 1 a.m. the next night. The ineffectiveness of the extensive search and the evaluation of the information obtained led to a decreasing probability of a possible stray or an accident in the surrounding area, so the Law Enforcement Department of the Baranya County Police Headquarters was notified,

which immediately took over the professional management of the search and the entire procedure the next day.

From 16 September onwards, a detailed data collection was carried out over three days, focusing mainly on the apartment building and its surroundings. We gathered a lot of useful information on the little girl's movements on Friday. Several people had seen her in the afternoon hours that day, in areas away from their house, but after a thorough and detailed description of her clothing, we were able to confirm that there was a girl living in the area who looked remarkably like the missing girl. She was playing in the street on the afternoon in question, just like Anikó, and even their clothes were almost identical. The only difference was the pink sweat-shirt she was wearing, which made it very difficult to spot the misidentification.

We established that the little girl was playing around the house on the afternoon of the disappearance. She was last seen by an elderly woman in the sandpit outside the house shortly after 5 p.m. (It turned out that she was mistaken about the time.) At the same time as the data was collected, we searched the surrounding woodland with 50 workmen, looking at the construction sites, schools, garages, stairwells, basements, and attics in the area.

On the 16th, based on a scent pattern, we launched a dog search in front of the missing person's house from the sandpit and two remote locations identified by witnesses, but neither yielded any meaningful results. In each case

the dogs lost the scent after a longer or shorter roam.

Information and appeals were continuously issued through the press. We also asked for the public's help in the local newspaper, on the radio and on district television.

II. The investigation, the inspection

On 19 September at 7.20 a.m., local resident Zoltán B. reported to the Komló Police Station on duty that the body of – presumably – Anikó was lying in the basement of their house, in one of the storage rooms.

The inspection team immediately started the on-site inspection according to the administrative rules. A dog was set on the trail from the storage room in the basement, which went to the house at 26 Fürst S. Street but lost the trail there.

The body – which did belong to Anikó O. – was found in the pantry of one of the occupants of the house, a man named Zoltán Á. The room was not locked, a heavy 55×55 cm boiler plate was propped against its wooden wall. The narrow window of the storage room was closed and intact. There were no signs of slipping or other marks on the sill or the wall. The heavily bloodied body lay on top of a log pile, covered with a fiberboard, naked. The hands had been tied behind her back with shoelaces.

As there was no doubt that a crime had been committed, the committee proceeded to a criminal investigation.

Examination of the body revealed lobular lacerations on the face and upper lip, scarring on the tip of the chin, a long-incised cut opening the trachea on the neck, and a disfigurement on the nose.

Several puncture wounds were observed around the left breast nipple and on the abdominal wall, with protrusions of both the small and large intestines. The bones of the limbs and torso were intact. All the listed clothing and utensils were found placed on top or near the body. Also recovered from the vicinity of the body were pieces of the Transdanubian Journal of 18 and 21 August, used as a gripping material, two crumpled paper bags of 16.80 and 16.50 hand-rolled paper used in grocery stores, and a 100-piece nylon bag with a handkerchief. A stinking fragment of body residue was discovered in the bottom of the latter.

At 12.05 the search was interrupted, a blackout was carried out and at 13.45 a luminol procedure was applied in the basement corridor, at the bottom of the staircase and in Zoltán Á.'s apartment. The blood search was inconclusive.

III. Versions and directions for detection

According to one version, the perpetrator is a person of unsound mind and/or an aberration who, on occasion or occasion created, undressed the girl with sexual motives and then, fearing being caught, brutally killed her – she must have known him at least by sight. The specific location (given his sup-

posed state of mind) fell within his line of movement, but more likely, he chose it for misdirection.

Given the circumstances of the discovery, no special packaging was required for the transport, and the body could have been transported naked, which makes the primary location very likely to be inside the house, but the surrounding area of about 150-200 meters cannot be excluded.

The other version is that the perpetrator, motivated by revenge, hatred, anger, etc., lured or took the little girl with him. He had learned about nose cutting in a Roma environment as a form of revenge. As it is not known to have been used against a child, the perpetrator may not be of Roma origin, but most probably a young person who, under the influence of aggressive video films, has tried all the brutalities he has seen on the girl.

After the murder, he hid the girl either at his place of residence or in the external environment of the secondary location. To divert suspicion from himself, or to complete his revenge, he placed the body in the basement of her parents' house, in the storage room of Zoltán Á., who he considered a fool, between Sunday evening and Tuesday morning.

To confirm or exclude these versions, the following tasks were defined:

- a) the Forensic Medical Institute should immediately carry out an autopsy and, involving the Forensic Technical Institute of the Federal Ministry of Defense, all tests whose results could be used in the investigation;

- b) a complex data collection in the form of an environmental study of all residents of the staircase (from possible witnesses to the possible perpetrator in order to uncover all reasonable suspicions);
- c) any data of interest relating to the movements of the little girl, the family's anger issues, mentally handicapped or aberrant persons in the environment, incidents involving young children, "sugar daddies", homosexuals, alcoholics. Nor can Polish, Romanian and Yugoslav guest workers be ignored in the worker hostel;
- d) police continue to collect and monitor data on the girl's movements on Friday. This task will be carried out by an experienced county investigator who will take the case forward once the perpetrator has been identified;
- e) the detection of cases within the family and relatives and the persons involved, checking their alibis, which could have motivated this revenge.

To carry out the above tasks effectively, it was necessary to collect and check the records of persons suspected of homicide, rape, crimes against children or other aberrations in Pécs and Komló.

In addition, investigators also had to check the records of people who had received treatment for neurological, alcohol or drug abuse in Szigetvár, Pécs, with particular attention to the immediate surroundings of the site. Police also had to check on those discharged

from IMEI, parolees, dangerous criminals, people under police supervision, people who show their private parts, stalkers, etc.

Authority organized a thorough search of four days' waste in the municipal landfill in order to find objects and clues linked to the crime.

Luminol, benzidine procedures were used to search for blood contamination to find the primary site. Starting with the body, officers systematically searched all the rooms of the staircase and the apartments (with the help of the residents, of course). Police had to find out where the two paper bags with the price label, the patterned nylon bags with the price label, the two August issues of the Transdanubian Journal, and the shoelaces tied on the little girl's hands could have come from.

Criminalists started to account for, and check persons arrested based on a report from the public or the police, and then sorted out the primary information.

In order to streamline the investigation management, organization and record-keeping tasks and to ensure that the evaluation was up-to-date, we assigned a special evaluating investigator to the head of the investigation, who prioritized the new information that kept coming in, forwarded it to the chief or assigned immediate new tasks to the investigator or team of investigators who provided the information.

The level of control of the versions had to be known by all investigators involved in the investigation in order to carry out their tasks effectively. Therefore, every evening or every

morning, depending on the time of completion of the day's work, the head of the investigation carried out a situation assessment, consulted the investigators and defined new tasks.

IV. The primary medical expert's opinion

An autopsy on 20 September concluded that death was caused by haemorrhage due to transection of the carotid arteries and multiple stab wounds to the left lung and heart. These were so severe that even professional medical intervention would not have saved her life. A total of 24-26 stab wounds to the body were caused by a sharp object, probably a kitchen knife. The puncture wound was 11-12 cm and the input was 8-20 mm.

The injuries to the vaginal entrance and vaginal wall were caused by the perpetrator inserting and twisting two fingers into the genital area. There was no biological intercourse with full penetration of the penis, no ejaculatory intercourse and no semen was found. The body fragment found was the missing part of the nose, which had been cut off from a dagger.

The injuries were inflicted before death occurred, in rapid succession over a short period of time. They caused great pain and physical and mental anguish. The ligation of the wrists, according to the results of the histopathological examinations, occurred after death. The time of death was estimated to be between 17 and 20 hours on the 15th September.

V. Results of the clearances

The first to be accounted for was the owner of the storage room, Zoltán Á., who was already acting nervous during the search. His basement apartment was close to the cellar entrance. Investigators observed a huge mess at his home and noticed that despite the warm weather, he had been lighting the stove for the past few days.

His alibi for Friday was that he was at work, although he had taken the day off. He was living alone, and we also learned that he had tried to lure a little girl 10 years ago.

His immediate colleagues and flat mates said he was not normal. Police were not aware of any specific affairs with women. He read the Transdanubian Journal regularly, usually borrowing it from his neighbors. On the day of the crime, he bought cigarettes in paper bags from the grocery shop and eggs and peppers from the greengrocer.

During the accounting he admitted that he was not working that day, but he admitted that this was a mere mistake and that he had no role in the crime. A polygraph examination was carried out with the assistance of the BM Psychology Institute, to which he agreed without hesitation. This examination did not exclude him as a possible perpetrator, but it did not confirm his suspicions.

When the discovering witness, Zoltán B., was being held to account, he contradicted one of the witnesses on a crucial point. According to his statement, the witness picked him up at 5 p.m. on Friday in his car, with whom

he had gone hunting. The hunting companion, however, insisted that he had arrived at the house at 6 p.m., and his wife confirmed this. Why does Zoltán B. stubbornly insist on this one critical hour?

No explanation for the discrepancy was found, so he could not be definitively excluded as a suspect, although no other data or facts supported our suspicions.

On the night of 20 September, a considerable amount of blood was found in the hallway, kitchen, and bathroom of the ground floor apartment of the man József K. with a luminol. During the accounting, it was revealed that a 3.5 kg carp had been purchased the previous day and that the housewife had tried several ways and places to “calm down” the wriggling, hardy animal. On checking, he was also ruled out as a possible culprit.

In the course of the data collection, authority received more and more information about a 15-year-old gypsy young man named Béla L., whom Anikó knew and was even a distant friend of Anikó. Béla L. was a strong boy with a very aggressive temper, who on 15 September, two days before the crime, twisted the hands of his aunt, who was visiting them, tied them together and threatened to kill her. After this act he fled into the woods, where he has been hiding ever since. He was wearing Adidas sports shoes and has been seen frequently in the area of Fürst Sándor Street, where he was seen shopping at the grocery store.

He was carrying a 12 cm blade kitchen knife from home. His mother pre-

sented a similar knife, which was found by a medical expert to be suitable for the crime. The boy was particularly fond of Rambo and kung-fu movies, which were constantly shown on their videos. He was angry with the gypsies and repeatedly said that he would like to kill one of them.

After a three-day search, he was apprehended and brought before the police on the 22nd. He had heard about the incident but did not know who had committed it. His shoelaces were in place, his knife was a simple pocketknife, and none of his clothing was stained with blood. The polygraph and alibi check ruled him out as a possible perpetrator.

The names of several people, who had previously been convicted, were aberrant, had been treated for neurological complaints and were registered, were found to warrant checking.

Luminol searches in garages, stairwells and all the flats in building were not successful, nor were searches for rubbish or identification of writings.

The extremely extensive data collection among the relatives did not reveal any significant personal conflicts or specific conflicts that would have confirmed the motive of family or ethnic revenge. In each of these lines, conscientious work was carried out, yielding valuable information. All of these may have played a role in the successful detection.

VI. Detecting the perpetrator

During a systematic check of the occupants of the house, a 25-year-old man, József G., a young man aged 25 who

lived with his partner, was already acting disturbed during the first interview. Our suspicions were confirmed by the fact that he jumped out of the window one day after the police arrived, for which he could not give an explanation. When the search started, he came out of his flat, stood around for a while, looked around and then hurriedly left for the city. On Friday, he went to his relatives in the Alföld, where he left them at around midnight without saying goodbye. He spent the night at the bus station in Baja, then arrived back in Komló to their flat on Saturday morning. His statement was verified, which corresponded to reality, so that he could be excluded from the circle of suspects.

This was not the case with his partner, Éva V., who was a pensioner and was born with severe brain damage, the consequences of which were visible in her whole body and appearance (oligophrenic), was alone in their home on Friday afternoon. Police suspicions were heightened by the fact that her previous testimony had included a false statement about her whereabouts on Friday afternoon. Due to information dumping, this was clarified and filtered out on the 22nd and 23rd. Authority found the person to whom she referred, proving her alibi. The witness stated emphatically that Éva V. had not been at her place on the afternoon of the 15th.

Meanwhile, detectives also interviewed an elderly teacher couple who had previously taught Eva V. They told us in detail about her aggressiveness, her spite, her occasional tantrums, when she lost control and went berserk.

According to the medical expert's opinion, the victim's genitals were probably not penetrated with a penis. Éva V. appeared to be a woman of remarkably strong build and considerable physical fitness. She lived almost within arm's reach of the cellar door. She regularly bought the Transdanubian Journal and used a tissue. She and the victim were mutually acquainted, the little girl had confidence in her and could turn to her for help.

Detectives have also learned that when the girl disappeared, she made a comment to the effect that "what's all the fuss about, she must have gone astray". On Saturday, she did a big clean and a big wash. Investigators' interviews throughout the week, which focused on the movements and activities of the deceased on Friday afternoon, also confirmed that Anikó O. returned to their house between 4.15 and 4.30 pm, where she was most likely missing. Her parents were not at home at the time and the apartment was locked. It is assumed that she went to someone's house and that it was mainly the same or below their floor (ground floor).

Police growing suspicions about Éva V. were weakened by the fact that the luminol test showed no blood in her apartment, and what it did show could have been detergent. Nevertheless, after careful consideration of all the information we had, we decided to hold her thoroughly to account.

During her interrogation, she was contradictory about her alibi and her initial confidence was waning. As a tactical ploy, police suggested that they knew that she had met the girl that afternoon

and that she had gone to her flat. After admitting this, Éva V. gradually got to the point of making a confession before the prosecutor and official witnesses.

She sobbed and said that sometime after 4 p.m. Anikó knocked on her door and asked her for a glass of water. While complying with the request, she began to feel an excited tremor in her body. She started to play sexually, but it hurt her, and she tried to escape. Then, fearing that she would tell her parents what had happened, she hit her repeatedly on the head, causing her face to bleed. After standing the victim in the bathroom bathtub, she cruelly stabbed and cut her with a kitchen knife.

She hid the body in the bed linen holder of her bed and by 18.00 hours

she was “helping” to search for the little girl.

Three days later, at night, she took the body, wrapped in paper, to an open storage room in the basement. She believed it was safer there because it had been searched several times.

The primary (incomplete and inaccurate) confession was corroborated by investigative acts and expert opinions.

VII. The verdict

Éva V., who had been detained continuously since her first interrogation, was sentenced to 18 years’ imprisonment by the courts for manslaughter with malice aforethought and for forcible sodomy against nature.

dr. Csizmadiáné dr. Dóczy Zsuzsanna
bírósi titkár, Nagyatádi Járásbíróság

dr. Projics Nárcisz
tanársegéd, Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar Büntető és
Polgári Eljárásjogi Tanszék

Az apaság vélelmének megdöntése iránti nemperes eljárás mint a gyermek származás iránti joga érvényesülésének biztosítója

I. Bevezető gondolatok

„A gyermekjogok oszthatatlanok. Minden gyermek jog minden gyermeké, és minden gyermeket megillet valamennyi gyermek-jog.”¹ A gyermekjogok minden gyermeket megilletnek, meg kell, hogy illessenek, függetlenül attól, hogy melyik országba született és milyen a családi háttere. Ezzel összefüggésben, az összes gyermek részére valamennyi gyermekjog érvényesülését biztosítani kell.

„Általánosan elismert az a felfogás, miszerint a gyermeknek ismernie és értenie kell saját élettörténetét, hiszen a származás megismerése kulcsfontosságú az identitás, valamint az önértékelés fejlődésének szem-

pontjából is.”² Minden gyermek számára ahhoz, hogy saját magával, és értékeivel is tisztában lehessen, elsődleges annak a megismerése, hogy kik a szülei, milyen családból származik.

A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezménynek (kihirdette: az 1991. évi LXIV. törvény, a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 7. cikke szerint a gyermeknek joga van ahhoz, hogy születésekor anyakönyvezzék, nevet kapjon, és állampolgárságot szerezzen, valamint joga van, hogy ismerje a szüleit és azok neveljék őt.³ A gyermekeknek az előbbieken felsorolt jogait segít biztosítani az apaság vélelmének megdöntése iránti nemperes eljárás, amely a peres eljárás elkerülésével egyszerűbbé, gyorsabbá és költségkímélőbbé teszi a gyermek családi jogállásának rendezését és nevének megváltoztatását, hiszen meghatározott törvényi feltételek fennállása esetén nincs szükség az apaság vélelmének megdöntése iránti perindításra.

„A származás megismeréséhez való jog egyre szélesebb körben képviselt nézet szerint az ember személyiségi jogának, az emberi méltósághoz való jognak része, alkotó eleme – anélkül mégis, hogy bárki is ennek a jognak a korlátlanóságát állapítsa. A korlátokat, a határokat alapvetően a más ember személyiségének személyiségi jogainak tisztelete, adott esetben a házasság, a családi élet békéjének figyelembevétele, a kiskorú gyermek érdeke, vagy más jelentős védelmet érdemlő érdek, esetleg a joggal való élés joggal való visszaélésnek minősülő gyakorlásának kiküszöbölése kell, hogy megszabják, hogy meghatározzák.”⁴ A gyermeknek alapvető joga, hogy a

származásával tisztában legyen, hiszen ez meghatározza a személyiségét. Ezt a jogot korlátozni nem lehet, csak más gyermekek, más emberek jogai és más családok érdekei szabhatnak neki korlátot.

Jelen tanulmány célja, hogy a gyermek jogainak érvényesülése tükrében, gyakorlati oldalról mutassa be az apaság véelmének megdöntésére irányuló nemperes eljárást. Ennek érdekében áttekintésre kerül a hatályos anyagi és eljárásjogi szabályozás, mi az eljárás célja, mi volt a mögöttes jogalkotói szándék. Bemutatásra kerül az apaság véelmének megdöntésére irányuló nemperes eljárás gyakorlata, ezen belül az eljárás kezdeményezése, megindítása, az idézés, a bíróság előtti meghallgatás, továbbá az eljárás lezárása és jogkövetkezményei, valamint a bíróság további teendői.

II. A gyermek érdeke, családi jogállásának rendezése

„A gyermek családi jogállása a gyermeknek az anyai és apai családhoz való tartozását jelenti, az anyai és apai családból való származását. A családi jogállás rendezésének az a célja, hogy megállapítsák, kitől származik a gyermek anyai, illetve apai oldalon, egyúttal betöltésre kerüljön az apa és az anya státusza. A családi jogállás rendezése egyúttal létrehozza mind az apa, mind az anya oldalán a szülő-gyermek jogviszonyt, s keretet ad a szülő és gyermeke közötti kapcsolatnak. A jogállás rendezése mind a gyermek, mind a szülők érdekeit szolgálja.”⁵ A családi jogállás rendezése tehát több jogviszonyt is létrehoz, úgymint

szülő és gyermek közötti viszonyt, a gyermek és az anya, illetve apa rokonai közötti viszonyt. A családi jogállás rendezésének következményeként új kapcsolatok, új családok is létrejöhetnek.

A téma napjainkban is nagyon aktuális, mert a szerzők által bázisévnek választott 2016-os évet (51.805 db) követően a házasságkötések száma 2017. (50.572 db) és 2018. évben (50.828 db) enyhe mértékben csökkent, majd 2021-ig emelkedést mutatott, azonban ez a tendencia a 2022. évben megfordult. Mondhatjuk, hogy a 2021-es év volt a „csúcsev”. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint a 2018-as évben 50.828 db házasságot kötöttek, amely folyamatos emelkedő tendenciát mutatott a 2021-es mondhatjuk úgy, „csúcs” évig, amikor is 72.030 házasságkötést regisztráltak. A 2022. évben már csak 63.967 db, majd 2023. évben már csak 50.150 db házasságot kötöttek.⁶

A házasságkötések számának tükrében tekintjük át a gyermekek élve születése számának alakulását a 2016-os és a 2023. év között. A bázisévnek választott 2016-os évben 93.063 gyermek született, a 2017. évben ez a szám csökkenni kezdett, szám szerint 91.577 gyermek született. 2018. és 2019. évben a csökkenő tendencia tovább folytatódott, a két évben szinte ugyanannyi gyermek született. A 2018-as évben 89.807, majd a 2019-es évben 89.193 gyermek jött a világra. A 2020-as évben elindult egy emelkedő tendencia, ebben az évben 92.338 gyermek született. A 2021-es évben ez az emelkedés tovább folytatódott, ebben az évben 93.039 gyermek jött a világra. Ez az emelkedő tendencia aztán a 2022. évben megfordult és

az élve születések száma csökkenni kezdett. A 2022-es évben 88.491 gyermek született, amely a 2023-as évben mindösszesen 85.200 gyermek születését jelentette.⁷ Párhuzamba állítható az élve születések számának növekedése a házasságkötések számának növekedésével, itt is azt mondhatjuk, hogy a 2021-es év volt a „csúcsev”.

A házasságkötések és a gyermekvállalások számának növekedését minden bizonnyal elősegítette az új család- és lakástámogatási program 2015. július 01. napjával induló bevezetése. E programnak az elemei a családi otthonderemelési kedvezmény (CSOK), a családi otthonderemelési kedvezmény preferált kistélepülésen történő lakás vásárlására és korszerűsítésére (falusi CSOK), az adó-visszatérítési támogatás (ÁFA), a kamattámogatott hitelek és a babaváró kölcsön.

A házasságkötések számának csökkenésével összefügg, hogy a születendő gyermekek egyre nagyobb része házasságon kívül, vagyis élettársi kapcsolatokból születik. Az élettársi és egyéb párkapcsolatokból született gyermekek származásának rendezése elengedhetetlen, erre Szeibert Orsolya is utal a *„Családi jog”* című könyvében: *„Annak ellenére, hogy napjainkra további alapvető változások következtek be, így a DNS-vizsgálatokkal a családi kapcsolatok biológiai megalapozottsága egyszerűen és főként bizonyosan megállapíthatóvá váltak, a párkapcsolatok jelentős része nem házasságon alapszik.”* A gyermekek jelentős része nem házasságból, hanem egyéb, olyan kapcsolatokból jön a világra, amelyek nem állják ki az idő próbáját és sokszor már nem állnak fenn, mire a

gyermek megszületik. A 13/2020. (VI. 22.) AB határozat indokolása is megerősítette, hogy az apaság vélelme nem feltétlenül a biológiai származást tükrözi.⁸

Fromm Tünde, *„Az apaság vélelmének megdöntése nemperes eljárásban”* című értekezésében foglaltak is ezt támasztják alá. Általa itt megfogalmazásra kerül, hogy a nemperes eljárásban annak a bírói gyakorlatban kimunkált elvnek feltétlenül érvényesülnie kell, miszerint, ha a családi jogállás rendezése a kiskorú gyermek elsődleges érdeke, akkor a bíróságnak erre kell helyeznie a hangsúlyt, szemben a származás kiderítésével.⁹

III. Az apaság vélelmének megdöntése iránti nemperes eljárás anyagi jogi szabályai

A jogalkotó egyes ügyfajtákat azért terel nemperes útra, mert így a gyakran nehézkes és túlszabályozott peres eljárás helyett, egy egyszerűbb és rugalmasabb formátumban az eljárás gyorsabban befejeződhet, ezáltal a felek és a bíróság is időt és pénzt takaríthat meg.¹⁰ Az eljárás anyagi jogi szabályait több jogszabályban találhatjuk meg, amelyeket az alábbiakban részletesen sorra veszünk.

Elsőként említendő a bevezetőben már hivatkozott Gyermekjogi Egyezmény 7. cikke, amely szerint a gyermeket a születésekor anyakönyvezik és ettől kezdve joga van ahhoz, hogy nevet kapjon, állampolgárságot szerezzen és lehetőség szerint ismerje a szüleit, valamint ahhoz is joga van, hogy

a szülei neveljék. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeknek ezeket a jogait a hazai törvényhozás és a vonatkozó nemzetközi okmányokban vállalt kötelezettségeiknek megfelelően érvényesítsék, különösen abban az esetben, ha ezek hiányában a gyermek hontalan lenne. A gyermek anyakönyvezéséhez, a családi nevének a megváltoztatásához, valamint ezeken keresztül ahhoz, hogy a gyermek a vér szerinti szüleit ismerje és őt a vér szerinti szülei neveljék, jelentős segítséget nyújt az apaság vélelmének megdöntése iránti nemperes eljárás.

Másodsorban meg kell említeni, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt (a továbbiakban: Gyvt.), amelynek II. Fejezete tartalmazza az alapvető jogok és kötelességek körében a gyermeki jogok felsorolását, az alábbiak szerint: *„A gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnevelkedését és jólétét biztosító saját családi környezetében történő nevelkedéshez.”*¹¹ Továbbá *„A gyermeknek joga van ahhoz, hogy segítséget kapjon a saját családjában történő nevelkedéséhez, személyiségének kibontakoztatásához, a fejlődését veszélyeztető helyzet elhárításához, a társadalomba való beilleszkedéséhez, valamint önálló életvitelének megteremtéséhez.”*¹² A gyermek abban az esetben tud a saját családjában nevelkedni, ha a családjának tagjai, az anya és természetesen az apa személye is biztos.

A következő, fontos, megemlíten-dő jogforrás a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.), amelynek a Negyedik –

Családjogi – könyve tartalmazza az ide vonatkozó rendelkezéseket. A Ptk. szerint a szülő és gyermek közötti rokoni kapcsolat kétféle módon keletkezhet: leszármazással vagy örökbefogadással. A Ptk. szerint az apai jogállás négyféle módon keletkezhet: házassági kötelék alapján, az élettársak esetén emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárással (a továbbiakban: reprodukciós eljárás), apai elismerő nyilatkozattal, vagy – végső soron – bírósági határozattal.¹³ A Ptk. szerint apai jogállást az apai elismerő nyilatkozat is keletkeztet.¹⁴

A gyermek apjának kell tekinteni azt a férfit, – mondja a Ptk. – aki a gyermeket teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal a magáénak ismerte el, az alábbi esetekben: ha az anya a fogamzási idő kezdetétől a gyermek születéséig eltelt idő vagy annak egy része alatt nem állt házassági kötelékben, és apasági vélelmet keletkeztető reprodukciós eljárásban sem vett részt, illetve, ha az apaság vélelme megdőlt.¹⁵ Vagyis amennyiben a gyermeknek sem az anya házassága alapján, sem reprodukciós eljárás alapján nem állapítható meg, hogy ki az apja, továbbá az apaság vélelme megdőlt azzal a férfivel szemben, akit a gyermek apjának tekintettek.

A Ptk. Családjogi Könyve az apasági vélelmek között sorrendet állít fel, az alkalmazási sorrendben felsorolja tételesen az apai jogállást keletkeztető jogi tényeket. E sorrend felállítása nem jelent sem pozitív, sem negatív diszkriminációt a vélelmek között, a rendszer egységes, azaz ugyanazon jogkövetkezmények fűződnek hozzájuk

függetlenül attól, hogy a gyermek házasságból vagy házasságon kívüli kapcsolatból született. Amíg a sorrendben előbb álló vélelem alapján az apaság megállapítható, addig a sorrendben hátrébb álló apasági vélelem nem alkalmazható.¹⁶ Ezért, ha az anya házasságban él, a férje betölti az apai jogállást a gyermek tekintetében, és más férfi nem ismerheti el a gyermeket a sajátjának, amíg ez a vélelem – az anya házassága alapján – fennáll. A sorrend visszafelé is érvényesülni tud, ha a gyermek tekintetében apai elismerő nyilatkozatot tesznek, ezt követően apaság megállapítása iránt pert nem lehet indítani. Ebben az esetben kizárólag az apasági vélelem megdöntésének lehet helye.

Az apasági per és az elismerő nyilatkozat összeütközésére két jogintézmény is adott: egyrészt a vélelem megdöntése nemperes eljárásban¹⁷, másrészt az elismerő nyilatkozat halsztott hatálya.¹⁸

Az apa személyével szemben egy további feltételt is tartalmaz a Ptk., ugyanis apai elismerő nyilatkozatot csak az a férfi tehet, aki a gyermeknél minimum tizenhat évvel idősebb. Ez a szabály a szülő-gyermek közötti generációs különbséget, a kettejük közötti minimum életkori eltérést kodifikálja. Természetesen előfordulhat – és elő is fordul –, az életben, hogy a gyermek és az apa között nincs meg a 16 évnyi korkülönbség. Ebben az esetben a Ptk. a cselekvőképességében korlátozott kiskorú jognyilatkozatára vonatkozó szabályokat hívja segítségül, amelyről a későbbiekben, az apasági nyilatkozat teljes hatályához szükséges hozzájárulásoknál írunk.

Az elismerő nyilatkozat megtételével nem kell várnia annak a férfinak, aki a gyermeket el szeretné ismerni addig, amíg a gyermek a világra jön, azt már a gyermek fogamzási idejének kezdetétől is megteheti. Ilyenkor azonban az apai elismerő nyilatkozat csak akkor válik teljes hatályúvá, ha a gyermek – élve – megszületik.¹⁹

További fontos jogszabályi előírás a nyilatkozat érvényességéhez, hogy azt csak személyesen lehet megtenni. Előfordulhat azonban, – ahogy arról már fentebb is írtunk –, hogy a nyilatkozattevő a cselekvőképességében korlátozott. Ez két esetben is előfordulhat: az első, hogy a nyilatkozattevő férfi korlátozottan cselekvőképes kiskorú, vagyis a 14. életévét betöltötte, de a 18. életévét még nem. A másik eset, hogy a nyilatkozattevő férfi a cselekvőképességében a származás megállapításával összefüggő jognyilatkozatok megtétele tekintetében részlegesen korlátozott személy, vagyis a nagykorú férfit a bíróság e nyilatkozatokkal kapcsolatosan részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezte. Mindkét esetben az apasági elismerő nyilatkozathoz szükséges a törvényes képviselőjének a hozzájárulása is. A törvényes képviselő vonatkozásában a Ptk. további előírásokat is tartalmaz. Előfordulhat ugyanis, hogy a törvényes képviselő a nyilatkozattételben tartósan akadályozott, például tartósan beteg, vagy egyszerűen a hozzájárulását nem adja meg, mondjuk azért, mert azt a kapcsolatot, amelyből a gyermek származik nem nézte jó szemmel, és a hozzájárulása megtagadásával próbálja megaka-

dályozni, hogy a gyermeket az általa képviselt személy elismerje. Ezekben az esetekben a törvényes képviselő nyilatkozata pótolható, még hozzá a gyámhatóság hozzájárulásával.²⁰

Ahhoz, hogy az apai elismerő nyilatkozat teljes hatályú legyen, a Ptk. szerint további feltételeknek is teljesülniük kell, további hozzájárulásokra is szükség van. Elsősorban az anyának, illetve a kiskorú gyermek törvényes képviselőjének a hozzájárulása is szükséges. A gyakorlatban az esetek döntő többségében a gyermek anyja, egyben a gyermek törvényes képviselője is, így a szükséges hozzájárulást az anya ebben a törvényes képviselői minőségében is megadhatja. Továbbá, amennyiben a gyermek a tizennegyedik életévét már betöltötte, akkor a gyermeknek a hozzájárulásra is szükség van. Előfordulhat – sajnos – azonban az is, hogy az anya és a gyermeke között érdekellentét áll fenn. Ilyenkor az anya a gyermek törvényes képviselőjeként nem nyilatkozhat, ebben az esetben azt a megoldást alkalmazza a jogalkotó, hogy a gyámhatóságnak eseti gyámot kell kirendelnie a gyermek részére, a gyermek érdekeinek képviseletére. Szintén a gyámhatóságot hívja segítségül a jogszabály, a gyámhatóság adja meg a hozzájárulást, abban az esetben is, ha az anya vagy a gyermek már nem él, vagy a nyilatkozat megtételében egyikük, vagy másikkuk tartósan gátolva van.²¹ Fentebb már említésre került, hogy amennyiben a nyilatkozatot a gyermek megszületése előtt, a fogamzási idő alatt tették, az csak akkor lesz teljes hatályú, ha a gyermek – élve –

megszületik. A nyilatkozat teljes hatályához van még egy további feltétel, ha a nyilatkozat megtételekor más férfi apaságának megállapítása iránt per van folyamatban, akkor a pernek úgy kell jogerősen befejeződnie, hogy abban az apaság megállapítására nem kerül sor. Hiszen amennyiben az apaságot a bíróság a peres eljárásban megállapítja, az megdönthetetlen vélelmet keletkeztet, ezt követően apasági nyilatkozat megtételére a nemperes eljárásban már nincsen mód.

Egy további szabályt szintén nevesít a Ptk. a gyermek névviselésével kapcsolatosan, a hivatkozott Gyermekjogi Egyezmény 7. cikke szerint a gyermeknek a születésétől joga van ahhoz, hogy nevet kapjon. A Gyermekjogi Egyezmény 12. cikke szerint továbbá, a részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy az ítélőképessége birtokában levő gyermek az őt érintő ügyekben szabadon kinyilváníthassa álláspontját és véleményét, és azt, figyelemmel a gyermek korára és érettségi fokára tekintetbe is vegyék.²² A Ptk. szerint ugyanis, ha a gyermek már nagykorú, azaz a 18. életévét betöltötte abban az időpontban, amikor a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat megtételére kerül sor, akkor a gyermeknek lehetősége van arra, hogy kinyilvánítsa a véleményét, hogy a vér szerinti apa családi nevét kívánja-e viselni a jövőben, vagy megtartja a születésekor kapott, addig is használt családi nevét. Ha a gyermek nem nyilatkozik a névviselésével kapcsolatban, akkor a neve nem fog változni.²³

A Ptk. szerint nincs szükség peres eljárásban az apaság vélelmének meg-

döntésére, azaz nincs szükség perindításra, akkor, ha az alábbi három feltétellel együttesen fennáll:

- az első, hogy az apaság vélelme az anya házassága alapján áll fenn,
- a második, hogy a házastársak életközössége legalább háromszáz napja megszűnt,
- a harmadik, hogy az a férfi, akitől a gyermek ténylegesen származik, a gyermeket teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal a magáénak kívánja elismerni.²⁴

Amennyiben mindhárom fenti feltétel fennáll, akkor a bíróság nemperes eljárásban:

- a vélelmezett apa,
- az anya,
- és a gyermeket teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal magáénak elismerni kívánó férfi

közös kérelmére megállapítja, hogy a gyermek apja nem az anya férje, illetve – ha a házasságukat a bíróság már felbontotta –, volt férje. Az apaság kérdését a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal ugyanebben az eljárásban kell rendezni.²⁵

A Ptk. szerint a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat alaki feltételéhez előírás, hogy azt csak meghatározott hatóságok, vagy a bíróság előtt teheti meg az a férfi, aki a gyermeket a magáénak kívánja elismerni. A teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat tehát kizárólag akkor lesz érvényes, ha azt az anyakönyvvezetőnél, a bíróságnál, a gyámhatóságnál, illetve hivatásos konzuli tisztviselőnél, vagy a konzuli tanúsítvány kiállítására felhatalmazott tiszteletbeli konzulnál teszik

meg.²⁶ További fontos jogszabályi előírás, hogy amennyiben az apai elismerő nyilatkozatot aláírja a vélelmezett apa, azt követően már nem vonhatja vissza, továbbá az elismerő nyilatkozat – csakúgy, mint a bíróság ítélete – mindenkivel szemben hatályos.²⁷

A nemperes eljárás jogalkotó általi életre hívásának mikéntjét Barzó Tímea úgy fogalmazta meg, hogy a Csjt. rendelkezései értelmében az apaság vélelmének megdöntésére irányuló igény az apaság megállapítására irányuló igénnyel egy keresetben történő érvényesítésük nem volt lehetséges, ezért csak elhúzódó, apai jogállás megdöntésére irányuló per befejeződése után kerülhetett a biológiai apa abba a jogi helyzetbe, hogy magáénak ismerje el az élettársi kapcsolatából született gyermekét. A házassági köteléken alapuló vélelem esetében azonban a peres eljárás bizonyos esetekben mellőzhető, így a gyakorlat egyszerűsítést követelt.²⁸

A 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről Kommentárja (a továbbiakban: Kommentár) szerint korábban, a gyermek vérszerinti apjának, aki a tartós élettársi kapcsolatból származó gyermekét szerette volna a magáénak elismerni, először hosszú ideig tartó apai jogállás megdöntésére irányuló peres eljárást kellett végig asszisztálnia.²⁹ A szakirodalom és maga a Ptk. Kommentár is üdvözli, hogy a korábban kizárólag hosszadalmas peres eljárás útján megdönthető apasági vélelem, az új nemperes eljárás bevezetésével jóval egyszerűbbé és gyorsabbá vált azokban az esetekben, ahol a felek között nincs vita abban,

hogy a gyermek apja nem az anya férje, hanem őt a magáénak elismerni kívánó másik férfi, a vélelmezett apa.

IV. Az apaság vélelmének megdöntése iránti nemperes eljárás eljárásjogi szabályai

Az eljárás eljárásjogi szabályait több jogszabályban találhatjuk meg, amelyeket az alábbiakban részletesen sorra vesszünk. A 2018. január 1. napján hatályba lépett polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) XXXIV. Fejezete a „Származási perek”³⁰ címet viseli. A Pp. 464. §-a nevesíti a származási pereket az alábbiak szerint: az apaság megállapítása iránti per, az apaság vélelmének megdöntése iránti per, valamint az anyaság megállapítása iránt indított perek.

Szintén 2018. január 1. napján lépett hatályba a bírósági polgári nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nemperes eljárásokról szóló 2017. évi CXVIII. törvény³¹ (a továbbiakban: Bnp.). A jogszabály az apaság vélelmének megdöntése iránti nemperes eljárás mellett, több olyan eljárást is szabályoz, amelyek a gyermekek jogainak/érdekeinek védelmét hivatottak ellátni. Ezek közé tartoznak például a kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása iránti eljárások, és a kapcsolattartásra vonatkozó külföldi határozat végrehajtása iránti eljárások, amelyek elbírálása a hatékonyság és a fokozott eljárási garanciák követelménye miatt 2020. március 01. napjától a bíróságok hatáskörébe tartozik. A kapcsolattartás-

ra vonatkozó határozat végrehajtása iránti eljárásokkal kapcsolatban visszatalnánk a Gyermekek jogi Egyezményre, amely szerint a gyermeknek joga van kapcsolatot tartani mindkét szülőjével, akkor is, ha azok nem élnek együtt.³² További, a gyermekek jogainak/érdekeinek védelmét ellátó eljárásokhoz sorolhatjuk a jogellenes elvitellel veszélyeztetett gyermekek tekintetében szükséges utazás megakadályozásával járó figyelmeztető jelzés elhelyezése iránti eljárást (SIS), és a figyelmeztető jelzés felülvizsgálata iránti eljárásokat. E két utóbbi eljárás rendkívül újszerű, alig egy éve, 2023. március 07. napjával léptek csak hatályba.

A Bnp. már a jogszabály elején deklarálja, hogy a nemperes eljárásokban a Pp. szabályait a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel kell alkalmazni.³³ Az apaság vélelmének megdöntésére irányuló per megindítására vonatkozó határidők a nemperes eljárás megindítására nem alkalmazhatók.³⁴

Az apasági vélelmek egymásra épülésének következménye, hogy azok egymást követő sorban jönnek, azaz, ha az előző alapján az apai státusz betöltött, akkor az azt követő vélelem nem jöhet szóba, az már nem alkalmazható. A korábbi szabályozás szerint ahhoz, hogy az apai jogállás felszabaduljon, először peres eljárásban meg kellett támadni a fennálló apasági vélelmet, (amelyre sem korábban, sem jelenleg nem jogosult az a férfi, aki magát apának véli), és csak az apai státusz „felszabadulását”, vagy megüresedését követően volt elismerhető az apaság. Mivel az életben ezek a szituációk gyakran

előfordultak, ezért a Ptk. bevezette az apaság véelmének megdöntése iránti nemperes eljárást, amely lényegesen egyszerűbben tudja rendezni ezeket az élethelyzeteket abban az esetben, ha nincsen vita a felek között.

Az apai jogállás rendezése iránti peres eljárások „ultima ratio” szerepét hangsúlyozza Farkas Mihály is, szerinte a jogalkotó csak utolsó lehetőségként kívánta „bíróági erővel” rendezni az apai jogállást, hiszen amennyiben a felek meg tudnak egyezni az apaság kérdésében, akkor a bíróság a megegyezésben a feleket csak segíti, például a megfelelő tájékoztatás nyújtásával, a nyilatkozataik jegyzőkönyvezésével, továbbá a szükséges okiratok beszerzésével.³⁵

V. Az eljárás kezdete, a kérelem és annak tartalmi elemei, a csatolandó iratok

A Bnp. szerint az eljárás csak abban az esetben indítható meg, ha mindhárom, a Ptk. 4:114. § (1) bekezdésében foglalt feltétel fennáll.³⁶ Ez a három feltétel – ahogy arra a III. Fejezetben már utaltunk – a következő: az első, hogy az apaság véelme az anya házassága alapján álljon fenn, a második, hogy a házastársak életközössége legalább háromszáz napja megszűnt, és a harmadik, hogy az a férfi, akitől a gyermek ténylegesen származik, a gyermeket teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal a magáénak kívánja elismerni.

Lényeges – és a peres eljáráshoz képest jelentős különbség –, hogy a feleknek, vagyis a véelmezett apának, az

anyának és a gyermeket teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal magáénak elismerni kívánó férfinak lehetősége van az eljárást megindító kérelem közös előterjesztésére.³⁷ A gyakorlatban általában elmondható, hogy az anya az I. rendű, a véelmezett apa a II. rendű és az a férfi, aki a gyermeket teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal magáénak elismerni kívánja a III. rendű kérelmező. Az eljárás szemben a kétpólusú peres eljárással, lényegében egyoldalúvá válik, hiszen a három személy, a három kérelmező közösen terjeszti elő a kérelmet, amely azt is jelenti, hogy a nemperes eljárásban a felek között jogvita nincsen.³⁸ Fontos megemlíteni továbbá azt is, hogy a gyermek, akinek a származása a per tárgya, ebben az eljárásban fél nem lehet, és őt a kérelemben kérelmezőként sem lehet feltüntetni. A Bnp. kimondja, hogy az apaság megdöntése iránti nemperes eljárás iránti kérelmet más kérelemmel nem lehet összekapcsolni.³⁹ A jogalkotó szándéka valószínűleg arra irányult, hogy ezt az „egyszerűsített” és közös konszenzuson alapuló eljárást ne nehezítse meg, illetve ne bonyolítsa egy kapcsolt kérelem – például gyermektartásdíj megállapítása iránt – hiszen annak elbírálásához már bizonyítás felvételére is szükség van, ezért az nemperes eljárásban már nem, kizárólag peres eljárásban lenne elbírálható.

Bár ahogy arra fentebb már utaltunk, a gyermek jogilag az eljárásban nem számít félnek, a nemperes eljárásban eljáró bíróság illetékességét – általános illetékesség – a gyermek belföldi lakóhelye, ennek hiányában a gyermek belföldi tartózkodási helye alapozza

meg. Ez az általános illetékességi szabály is a gyermek érdekében áll, hiszen az eljárást oda telepíti, ahol az a gyermek, illetve az ő törvényes képviselője számára a legközelebb esik, ezzel is megkönnyítve – többek között –, az eljárásban való személyes részvételt. A nemperes eljárásra azonban – a vagylagos illetékesség szabályai alapján – az a bíróság is illetékes lehet, amelynek területén az anya belföldi lakóhelye, vagy ennek hiányában az anya belföldi tartózkodási helye található. Ennek a lehetővé tétele azért is fontos, mert a Bpnp. megengedi a nemperes eljárás megindítását a gyermek fogamzási idejében, annak megszületése előtt, és ebben az esetben a gyermek lakóhelye – mint általános illetékességi szabály – nem is értelmezhető.⁴⁰ Ha az illetékességet sem az általános, sem a vagylagos illetékességi szabály alapján nem lehet megállapítani, akkor az eljárásra, – mint kiegészítő illetékességi szabály – a Budai Központi Kerületi Bíróság lesz illetékes.

Azt, hogy a nemperes eljárás a járásbíróságok hatáskörébe tartozik, a Bpnp. így nem mondja ki. A Pp. mögöttes jogszabályi jellegéből – Pp. 20. § (3) bekezdés b) pontja –, a Pp. hatásköri szabályaiból következik, hogy a személyi állapotot érintő perek (ideértve a személyi állapotot érintő nemperes eljárásokat is) járásbíróági hatáskörbe tartoznak. Az apaság vélelmének megdöntése iránti nemperes eljárás pedig egyértelműen olyan eljárás, amely a státuszt, a gyermek státuszát érinti.⁴¹

A Bpnp. részletesen felsorolja, hogy az eljárást megindító kérelemnek mi mindent kell tartalmaznia, abban mit

kell feltüntetni. A kérelmezőknek a kérelemben fel kell tehát tüntetniük az eljáró bíróságot és azokat az adatokat, amelyekből a bíróság illetékessége, vagy a joghatósága megállapítható; a kérelmezők és képviselőik nevét, lakóhelyét, továbbá a kérelem előterjesztésére való jogosultság jogcímét; a kérelmezőknek és a gyermeknek azon adatait, amelyeket a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatban fel kell majd tüntetni; ha a gyermek a kérelem beadásának időpontjában már megszületett akkor a gyermek családi és utónevét, lakóhelyét, születési helyét és idejét, anyja születési családi és utónevét továbbá törvényes képviselője nevét és lakóhelyét. A kérelmezőknek fel kell tüntetniük továbbá a kérelemben: a gyermeket teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal magáénak elismerni kívánó férfi születési idejét; a fennálló apasági vélelmet megalapozó házasság létrejöttének időpontját, valamint annak az időpontját is, hogy a házastársak életközössége mikor szűnt meg; és végül, de nem utolsósorban a bíróság döntésére irányuló határozott kérelmet.⁴² A feleknek kérniük kell a bíróságtól az apaság vélelmének megdöntését, továbbá azt, hogy a bíróság állapítsa meg, a gyermeknek nem az anyja férje vagy volt férje az apja.⁴³ A bíróság döntésére irányuló határozott kérelem elengedhetetlen, hiszen ahhoz a bíróság kötve van, a felek kérelmén túl nem terjeszkedhet, azonban azt köteles kimeríteni.

A Bpnp. a kérelemhez kötelezően csatolandó iratokról is részletes felsorolást ad. A kérelemhez tehát csatolni kell a következő dokumentumokat: a gyer-

mek eredeti születési anyakönyvi kivonatát vagy annak hiteles másolatát, és a fennálló apasági véelmet megalapozó házasság anyakönyvi kivonatát vagy annak hiteles másolatát, továbbá azokat az okiratokat, amelyek a kérelem elbírálásának alapjául szolgáló körülmények igazolásához szükségesek, kivéve, ha az adatok személyazonosító igazolvánnyal is igazolhatóak. Fontos, hogy amennyiben a házasság, amely az apaság véelmét megalapozza, a kérelem előterjesztésekor már megszűnt, akkor további csatolandó irat lesz a házasság megszűnését igazoló bírósági ítélet is. Ha a gyermek a kérelem benyújtásakor még nem született meg, akkor a születés várható időpontját tanúsító szakorvosi igazolás is csatolandó.⁴⁴ Az eljárás során a bíróság elsősorban formai szempontból vizsgálja az eljáráshoz szükséges feltételeket, hiszen a kérelmezők személyes nyilatkozatain túl, csak az okirati bizonyítás a megengedett.⁴⁵

Amennyiben a kérelem mégis hiányosan került előterjesztésre, akkor a jogi képviselővel eljáró kérelmezők esetén a Pp. 176. § (5) bekezdése alapján, ha a felek jogi képviselővel nem rendelkeznek, akkor a Pp. 248. § (1) bekezdése alapján a bíróságnak hiánypótlási felhívást kell kibocsátania. Ha a hiánypótlási felhívás ellenére a felek valamely hiányt mégsem pótolnak, a bíróságnak a kérelmet vissza kell utasítania. Ebben az esetben ugyanis nem alkalmazható a Pp. 115. § (5) bekezdése, amely szerint a hiányos tartalom szerinti elbírálás megengedett, mivel a Bpnp. speciális törvényi rendelkezést tartalmaz.⁴⁶

A részletesen felsorolt okiratok benyújtását követően a bíróságnak azokat alaposan meg kell vizsgálnia, hiszen a jogszabályi feltételek fennállása a teljeskörűen csatolt iratokból állapítható meg. Az eljárás következő szakaszára, vagyis a felek meghallgatására, csak abban az esetben kerülhet sor, ha a kérelem és a csatolt mellékletek alapján a tényállás egyértelmű, és világos, valamint minden jogszabályi feltétel fennáll.

VI. A meghallgatás

Amennyiben a kérelem a jogszabályban foglalt feltételeknek megfelel és ahhoz a szükséges iratokat csatolták, illetve, ha mégis hiányosan terjesztették elő, azonban a hiánypótlást követően teljessé vált, akkor az eljárás a következő, a meghallgatás, a „kvázi tárgyalás” szakaszába lép. A Bpnp. szerint a bíróságnak a kérelmezőket (az I., a II. és a III. rendű kérelmezőt) és mindazon személyeket, akiknek hozzájárulása az apai elismerő nyilatkozat teljes hatályához szükséges lehet (például a gyermek törvényes képviselője, amennyiben az nem az anya, vagy annak a korlátozottan cselekvőképes férfinak a törvényes képviselője, aki a gyermeket a magáénak kívánja elismerni), együttesen meg kell hallgatnia.⁴⁷

A bíróságnak a kérelmezőket és mindazon személyeket, akiknek hozzájárulása az apai elismerő nyilatkozat teljes hatályához szükséges, a meghallgatásra meg kell idéznie. A Pp.-ben foglaltaknak megfelelően az idézésben fel kell tüntetni az eljáró bíróságot és a bírósági ügyszámot, a felek nevét, per-

beli állását és a per tárgyát, valamint a kitézött tárgyalás, illetve meghallgatás idejét és helyét. Figyelemmel kell lennie a bíróságnak arra is, hogy az idézés kézbesítése a felek részére időben megtörténjen, továbbá a kézbesítés és a meghallgatás napja között elegendő idő álljon a kérelmezők rendelkezésére.⁴⁸

A feleknek azért kell az elegendő idő például, hogy a meghallgatáson való személyes megjelenés érdekében azok a felek, akik dolgoznak, a munkáltatójuktól szabadságot igényeljenek. A bíróságnak továbbá az idézésben figyelmeztetnie kell a feleket a Bpnp. 17. § (1) és (2) bekezdésében foglalt jogkövetkezményekre. Vagyis a figyelmeztetésnek tartalmaznia kell azt, hogy a bíróság csak abban az esetben tud érdemben döntést hozni, ha a meghallgatáson a kérelmezők és mindazok a személyek, akiknek hozzájárulása az apai elismerő nyilatkozat teljes hatályához szükséges, együttesen megjelennek és az apaság vélelmének megdöntéséhez, az apai elismerő nyilatkozat megtételéhez és annak teljes hatályához szükséges feltételek fennállnak. Ha az előző feltételek valamelyike nem áll fenn – például valamelyik kérelmező nem jelenik meg – akkor a bíróságnak a kérelmet végzéssel el kell utasítania.⁴⁹ Ez pedig abban az esetben, ha a három kérelmező közül csak az egyik nem jelenik meg, a másik két kérelmező eljárását is feleslegessé teszi, hiszen a bíróság nem tudja a meghallgatást megtartani és érdemben döntést sem tud hozni.

A bíróságnak a feleket együttesen, személyesen kell meghallgatnia, ezért, ha a feleknek közös jogi képviselőjük

van, aki esetleg távol marad a meghallgatásról, az nem akadályozhatja meg annak a megtartását. A Bpnp. a meghallgatás elhalasztását, mint lehetőséget nem tartalmazza, ezért, ha kizárólag a jogi képviselő marad távol a meghallgatásról, az nem alapozza meg annak elhalasztását. A meghallgatást kizárólag a törvényben előírtak teljesülése esetén és csak a Pp.-ben nevesített esetekben lehet elhalasztani.⁵⁰ A Bpnp. tehát nem nevesíti a halasztás lehetőségét, ezért, amennyiben a jogi képviselő nem jelenik meg, viszont mind a három kérelmező jelen van, akkor a meghallgatás megtartható, hiszen a Bpnp. azon előírása, miszerint a bíróságnak a feleket együttesen, személyesen kell meghallgatnia, teljesíthető, azt a jogi képviselő hiánya nem akadályozza meg.

VII. A „bizonyítás”, avagy mit vizsgál a bíróság

A Bpnp. indokolása szerint, a bíróság kizárólag a felek közös kérelmére járhat el, ezért jogvita hiányában az okirati bizonyításon túl, további bizonyítás lefolytatására, – mint például tanúk meghallgatása, szakértői bizonyítás, vagy szemle – nem kerülhet sor. Ha az okirati bizonyításon túl további bizonyítás lefolytatására lenne szükség, akkor a felperesnek a Pp.-ben szabályozott peres eljárást kell keresetlevéllel megindítania.⁵¹

A bíróság tulajdonképpen nem bizonyítást vesz fel, de a Bpnp.-ben foglaltak szerint meg kell, hogy vizsgálja az apaság vélelmének megdöntéséhez, az apai elismerő nyilatkozat megtéte-

léhez és teljes hatályához szükséges feltételek fennállását, továbbá meg kell állapítania azokat az adatokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a személyállapot-változást az anyakönyvbe bejegyezzék.⁵² A bíróságnak tehát alaposan, minden részletre kiterjedően át kell vizsgálnia a kérelmet és annak mellékleteit, megállapítandó, hogy a jogszabályi feltételek egyike sem hiányzik, továbbá a kérelem a bírálatra alkalmas. Itt ismételtten nevesíti a jogszabály, hogy a bíróságnak a feleket tájékoztatnia kell arról, hogy megállapodhatnak a gyermek családi nevében.⁵³ A gyermek családi nevében való megállapodás fontosságát mutatja az is, hogy a Bpnp. ezt az anya és az apasági nyilatkozatot tenni kívánó férfi felé történő felhívást több helyen is tartalmazza.

A meghallgatáson a bíróság először figyelmezteti a kérelmezőket a Pp. által nevesített, a felek eljárástámogatási és igazmondási kötelezettségére, amelyek szerint a felek tényállításaikat és egyéb, tényekre vonatkozó nyilatkozataikat a valóságnak megfelelően kötelesek előadni.⁵⁴ A bíróság továbbá arra is figyelmezteti a kérelmezőket, hogy az igazmondási kötelezettség megsértése esetén a bíróság azt a felet, aki önhibájából a perben jelentős tények tekintetében olyan nyilatkozatot tesz, amelyről bebizonyosodik, hogy valótlan, pénzbírság megfizetésére kötelezi, valamint a Pp.-ben meghatározott más jogkövetkezménnyel sújtja.⁵⁵

A figyelmeztetések elhangzását követően a bíróságnak a kérelemben foglaltak alapulvételével, a kérelmezőket egyesével, külön-külön meg kell

hallgatnia, amelynek során a tényállást teljeskörűen fel kell tárnia. A bíróság a feltett kérdésekre adott válaszokból meg kell, hogy győződjön arról, hogy az alábbi három konjunktív feltétel maradéktalan teljesül:

1. az apaság véelme az anya házassága alapján áll fenn, és
2. a házastársak életközössége legalább háromszáz napja megszűnt, továbbá
3. az a férfi, akitől a gyermek teljesen származik, a gyermeket teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal a magáénak kívánja elismerni.

Az életközösség és a házasság megszűnése, valamint a gyermek fogantatása körében a bíróságnak meglehetősen szenzitív kérdéseket kell feltennie először az I. rendű, ezt követően a II. rendű, majd a III. rendű kérelmezőknek. Az I. rendű kérelmezőnek, az anyának – csak példálózó jelleggel – az alábbi kérdésre kell válaszolnia: Mikor kötött házasságot a II. r. kérelmezővel? Mikor szűnt meg a házassági életközösségük II. rendű kérelmezővel? Az életközösség megszűnése után II. rendű kérelmezővel még találkoztak-e? II. rendű kérelmezővel volt-e köztük nemi kapcsolat a gyermek megszületéséig? Fennáll-e II. rendű kérelmezővel a házasságuk? A III. r. kérelmezővel élettársi kapcsolatban él-e? Ha igen, akkor mióta? A III. r. kérelmezővel házasságot kötöttek-e? A III. r. kérelmezővel mikor volt az első nemi kapcsolatuk? Mikor derült ki, hogy várandós? Mikor született a gyermek? Biztos-e benne, hogy a gyermek a III. r. kérelmezőtől származik?

Az I. rendű kérelmező meghallgatását követően a bíróság a II. rendű kérelmezőt – az anya férjét, vagy volt férjét – hallgatja meg, akinek a kérelemben foglaltak alapulvételével, – szintén csak példálózó jelleggel – az alábbi kérdéseket kell megválaszolnia: Megerősíti-e, amiket elmondott az I. r. kérelmező? Mikor kötött házasságot az I. r. kérelmezővel? Mikor szűnt meg a házassági életközösségük I. r. kérelmezővel? Az életközösség megszűnése után még találkoztak-e I. r. kérelmezővel? Nemi kapcsolat volt-e I. r. kérelmezővel közöttük a gyermek megszületéséig? I. r. kérelmezővel a házasságuk még fennáll-e? Biztos-e benne, hogy a gyermek nem tőle származik?

Végül, de nem utolsósorban az I. rendű és a II. rendű kérelmező meghallgatását követően a bíróság, a gyermeket teljes hatályú apai elismerő nyilatkozáttal magáénak elismerni kívánó férfit, mint III. rendű kérelmezőt hallgatja meg, akinek – szintén a kérelemhez kötötten, példálózó jelleggel – az alábbi kérdéseket kell megválaszolnia: Mióta élettársak az I. r. kérelmezővel? Mikor ismerkedtek meg? Házastársak-e az I. r. kérelmezővel? Volt-e és folyamatos-e a nemi kapcsolatuk az I. r. kérelmezővel? Mikor volt első nemi kapcsolatuk az I. r. kérelmezővel? Mikor született a gyermek? Biztos-e benne, hogy a gyermek öntől származik? A gyermeket a nevére kívánja-e venni?

Kun Annamária szerint, a kitűzött meghallgatáson a bíróságnak az előbb felsoroltakon túl, további kérdéseket is fel kell tennie, mint például: a gyermek tervezett volt-e, várt gyermek volt-e, a gyermek vér szerinti apja részt vett-e

a terhesgondozásban, a gyermeket a megszületése óta együtt nevelik-e, valamint, hogy a gyermek és a szülők egy háztartásban élnek-e.⁵⁶ Nyilvánvaló, hogy a bíróság minél több kérdést tesz fel, annál jobban fel tudja deríteni a tényállást, illetve azt, hogy a kérelemben foglaltak megfelelnek-e a valóságnak, és a jogszabályi (Ptk., Bnpn.) feltételek fennállnak-e. Ezért nem fordulhat az elő, hogy a bíróság a meghallgatáson „túl sok”, vagy szükségtelennek vélt kérdést tesz fel a kérelmezőknek.

A meghallgatás eredményeként – a Bnpn. szerint –, a bíróság végzéssel megállapítja, hogy a gyermeknek nem az anya férje, vagy volt férje az apja. Ehhez azonban egyrészt a meghallgatáson a kérelmezőknek és azoknak a személyeknek, akiknek a hozzájárulása az apai elismerő nyilatkozat teljes hatályához szükséges, együttesen jelen kell lenniük. Másrészt az apaság vélelmének megdöntéséhez, az apai elismerő nyilatkozat megtételéhez és annak teljes hatályához szükséges feltételek fenn kell állniuk.⁵⁷

Amennyiben a feltételek valamelyike nem áll fenn, akkor a bíróságnak a kérelmet végzéssel el kell utasítania. A Bnpn. azonban kimondja, hogy amennyiben a bíróság jogerősen elutasítja a kérelmet, ez az elutasítás nem zárja ki, hogy a jövőben egy újabb, az apaság vélelmének megdöntése iránti nemperes eljárás iránti kérelmet nyújtsanak be.⁵⁸ A nemperes eljárásban történő elutasítás azonban nemcsak egy újabb nemperes eljárás iránti kérelem benyújtását nem zárja ki, hanem a Bnpn. szerint azt sem, hogy azok, akik perindításra joga-

sultak, később peres eljárásban is érvényesíthessék az igényüket.⁵⁹

A meghallgatás során, miután a bíróság a tényállást az okiratok és a kérdésekre adott válaszok alapján teljeskörűen feltárta, szünetet rendel el. A bíróságnak a szünetben több intézkedést is meg kell tennie, amelyek a következők: egyrészt előkészíti, vagy inkább végleges formába önti

az apai elismerő nyilatkozatot, másrészt amennyiben az apai elismerő nyilatkozat teljes hatályához további hozzájáruló nyilatkozatra, vagy nyilatkozatokra is szükség van, akkor ezeket a nyilatkozatokat is elő kell készítenie. A szünetet követően az apai elismerő nyilatkozatot – jegyzőkönyvet – elsőként, a gyermeket teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal magáénak elismerni kívánó férfi írja alá, ezt követően az anya, aki általában a gyermek törvényes képviselője is egyben, végül az eljáró bíró, vagy bírósági titkár. A gyakorlatban ugyanis ezeket az eljárásokat általában a bírósági titkárok intézik, ugyanis a Pp. alapján, az apaság véelmének megdöntésére irányuló nemperes eljárásban a bírósági titkárok is eljárhatnak.⁶⁰

A Bnp. kimondja, hogy amennyiben valami miatt az apaság véelmének megdöntését megállapító végzés nem emelkedik jogerőre, akkor ez ki fog hatni az eljárás során tett apai elismerő nyilatkozatra is, amely hatálytalan lesz.⁶¹ Hiszen amennyiben a bíróságnak az a végzése nem tud jogerőre emelkedni, amely azt állapítja meg, hogy a gyermek apja nem az anya férje, vagy volt férje, akkor az apa jogállása nem üresedik meg, vagyis a gyermek

apjának változatlanul az anya férjét, vagy volt férjét kell tekinteni. Ezáltal az apai elismerő nyilatkozat sem lép hatályba, hiszen az apasági véelmek sorrendje szerint az apai jogállás az anya házassági köteléke alapján – változatlanul – betöltött.

A gyakorlatban – tekintettel arra, hogy a már többször hivatkozott Gyermekjogi Egyezmény 7. cikke is deklarálja a gyermek azon jogát, hogy nevet kapjon – a bíróság a meghallgatás során kiemelten törekszik a gyermek ezen jogának is érvényt szerezni, méghozzá azáltal, hogy a meghallgatás során konkrét kérdést tesz fel az anyának és annak a férfinak, aki az apasági elismerő nyilatkozatot ekkorra már aláírta, hogy mi legyen a jövőben a gyermek családi neve. A válaszuk természetesen a jegyzőkönyvben szintén rögzítésre kerül.

Ehhez kapcsolódóan a Bnp. rendelkezik arról is, hogy mi a bíróság további teendője a meghallgatást követően. Azt követően, ha a kérelemnek helyt adó végzés jogerőre emelkedik, a bíróságnak a következő teendői vannak: az apaság véelmének megdöntését megállapító jogerős végzést, továbbá a külön jegyzőkönyvbe foglalt teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatnak egy eredeti példányát meg kell küldenie az illetékes anyakönyvvezetőnek.⁶² A Bnp. kommentár szerint a rendelkezés bevezetésének komoly gyakorlati indoka volt, ugyanis amennyiben az eljárás során a kérelmezők nem határozták meg a gyermek családi nevét, akkor az anyakönyvvezetőnek külön meg kellett idéznie nyilatkozattételre a szülőket, mielőtt bejegyezte volna a

gyermek családi jogállásának változását az anyakönyvbe. Tehát a szülőknek külön meg kellett jelenniük egy másik hatóság – az anyakönyvvezető – előtt is.⁶³ Ez mind a hatóság – anyakönyvvezető – számára, amely duplán dolgozott, mind a szülők számára további időt, szabadságot, és költséget jelentett. Ez mind kiküszöbölhető azáltal, ha a bíróság a nemperes eljárásban feltétlenül nyilatkoztatja a szülőket a gyermek családi nevében való megállapodás lehetőségéről.

A nemperes eljárás végén a joghatást eredményező, végzés formájú döntés, amely az apaság vélelmének megdöntését jelenti, jogkövetkezményeiben megegyezik azzal, amikor a bíróság ítélettel mondja ki, hogy a gyermeknek nem az anya férje az apja.⁶⁴ A nemperes eljárásokban a bíróság végzés formában hozza meg a döntéseit.

VIII. Az eljárás költségei

A Bpnp. szerint a bíróság a rendelkezésre álló adatok mérlegelése alapján dönt az eljárási költségek viseléséről.⁶⁵

Az illeték összegének meghatározása az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) alapján, ha az eljárás tárgyának értéke az (1) bekezdésben foglaltak szerint nem állapítható meg, és ha törvény másként nem rendelkezik, az illeték számításának alapja a járásbíróság előtt nemperes eljárásban 200 000 forint.⁶⁶ Az Itv. 42. § (1) bekezdésének g) pontja szerint, továbbá a 39–41. §-ban meghatározott illetékalap után az illeték mértéke: egyéb nemperes eljárásokban az

eljárás tárgya értékének 3 %-a.⁶⁷ Tehát az eljárás illetéke: 6.000.- forint.

A költségmentesség és a költségfeljegyzési jog polgári és közigazgatási bírósági eljárásban történő alkalmazásáról szóló 2017. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kmtv.) 3. § (1) bekezdésének a) pontja csak a származási perekben biztosítja a tárgyi költségfeljegyzési jogot, ezért az adott nemperes eljárásban tárgyi költségkedvezmény a feleket nem illeti meg. A gyakorlatban azonban előfordul, hogy a kérelmezők személyes költségkedvezményt (személyes költségmentességet, vagy személyes költségfeljegyzési jogot) kérnek a bíróságtól.

Természetesen amennyiben a kérelmezők jogi képviselőt – jelen eljárásban közös jogi képviselőt – is igénybe vesznek, annak a költségét maguknak kell viselniük.

IX. A gyakorlat

Hogy a gyakorlatban miként is kezdődhet egy ügy, erre Illés Melinda bírósági titkár is hoz egy példát a „*Ki a gyermek apja?*” című tanulmányában, nagyon gyakran előfordul, hogy miután a házasság megromlott, de a házastársak még nem váltak el, a feleség kapcsolatot létesít egy másik férfival, akitől teherbe esik és gyermeke születik. Ebben az esetben a gyermek születési anyakönyvi kivonatában a férjet tüntetik fel apaként, bár a gyermek a feleség új kapcsolatából származik.⁶⁸

A házassági bontóper 30.000.- forintos illetéke sok család számára jelentős összeg, a családi költségvetés számára megterhelő, szinte kifizethetetlen, ez

is hozzájárulhat ahhoz, hogy bár a házastársak között az életközösség – akár hosszú évek óta is – megszűnt, mégis az anya új – akár élettársi – kapcsolatából származó gyermek, vagy gyermekek apjaként, mivel a házasság még mindig fennáll, az anya férje kerül fel tüntetésre.

Az általunk 2017. és 2024. év közötti időszakban vizsgált tíz ügyből mindössze egyetlen esetben fordult elő, hogy az I., a II. és a III. rendű kérelmezők közül az egyik fél nem jelent meg a meghallgatáson, így a kérelmüket a bíróság nem tudta érdemben elbírálni. Ez az arány is jól mutatja, hogy a nemperes eljárás rendkívül hatékony. Mutatja továbbá ez az arány azt is, hogy amennyiben a felek közösen kezdeményezik az eljárást és képesek együttműködni, akkor ezt az együttműködést, és ebből kifolyólag az eljárás kimenetelét a kérelem beadását követően már nem hiúsítják meg.

A gyakorlatban természetesen gyakoriak a szövevényes családi kapcsolatok, a többgyermekes mozaik (patchwork) családok, a még fennálló, de valójában már nem működő házasságok és ezekkel párhuzamosan kialakuló, majd fennálló, új élettársi kapcsolatok is.

X. Záró gondolatok

A Ptk. és a Bnp. által bevezetett apaság vélelmének megdöntése iránti nemperes eljárás jogintézménye mérföldkőnek mondható az oszthatatlan gyermekjogok hatékony érvényesülése terén. Az anyakönyvezéshez, a családi jogállás tisztázásához, a családi névvi-

seléshez, a vér szerinti szülők megismeréséhez és az általuk történő neveléshez való jogosultságok a nemperes eljárásban teljeskörűen biztosítottak. A korábban kizárólag a peres eljárás keretében lehetséges jogérvényesítéssel szemben, az új nemperes szabályozásnak köszönhetően, a gyermek családi jogállásának rendezése jelentősen felgyorsult, és leegyszerűsödött, továbbá költséghatékonyabbá vált. Az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai alapján is megállapítható, hogy az eljárás a gyakorlatban jól működik, az együttműködni képes kérelmezők számára kiváló és gyors megoldást kínál. Az apaság vélelmének megdöntése iránti nemperes eljárás életre hívása által a jogalkotói cél teljesült, a gyermekjogok érvényesülése a korábbi szabályozáshoz képest nem csorbult, sőt jelentősen hatékonyabbá vált.

1 Gyurkó Szilvia: A gyermekjogok helyzete Magyarországon 2021-ben. Családi jog 2022. 4. sz. 27. o.

2 Katonáné Pehr Erika: Alapvető jogok és kötelezettségek. (7. §) In: Mattenheim Gréta (szerk.): Nagykomentár a gyermekvédelmi törvényhez. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest 2017. 81. o.

3 Gyermekjogi Egyezmény 7. cikk

4 Weiss Emília: A származás megismeréséhez való jog és e jog korlátai. Jogtudományi Közöny 2002. 1. sz. 1. o.

5 Szeibert Orsolya: Családi jog. ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest 2022. 126-127. o.

6 KSH adatok www.ksh.hu, Letöltve: 2024. április 19.

7 KSH adatok www.ksh.hu, Letöltve: 2024. április 19.

8 Szeibert Orsolya: Az apai jogállás betöltése: régi szabályok - új világ. Családi Jog 2021. 2. sz. 6-7. o.

9 Fromm Tünde: Az apaság vélelmének megdöntése nemperes eljárásban – a Ptk. új jogintézménye a joggyakorlat tükrében. Családi jog 2017. 15. évf. 1. sz. 31. o.

10 Németh János: A polgári nemperes eljárások

fogalma és jogi természete. In: Németh János – Kiss Daisy (szerk.): A bírósági nemperes eljárások magyarázata. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2002. 35. o.

11 A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 6. § (1) bekezdés

12 Gyvt. 6. § (2) bekezdés

13 Ptk. 4:98. §

14 Ptk. 4:98. § c) pontja

15 Ptk. 4:101. § (1) bekezdés

16 Barzó Tímea: Az apai jogállás keletkezése. In: Csehi Zoltán (főszerk.), Bodzási Balázs – Tőke Balázs (szerk.): 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről Kommentárja. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. 2021. 804. o.

17 Ptk. 4:114. §

18 Ptk. 4:101. § (6) bekezdés

19 Ptk. 4:101. § (3) bekezdés

20 Ptk. 4:101. § (4) bekezdés

21 Ptk. 4:101. § (5) bekezdés

22 Gyermekjogi Egyezmény 12. cikke

23 Ptk. 4:101. § (7) bekezdés

24 Ptk. 4:114. §

25 Ptk. 4:114. §

26 Ptk. 4:102. §

27 Ptk. 4:102. §

28 Barzó: i. m. 840. o.

29 Barzó: i. m. 840-841. o.

30 A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) XXXIV. Fejezet

31 A bírósági polgári nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nemperes eljárásokról szóló 2017. évi CXVIII. törvény (Bnp.)

32 Gyermekjogi Egyezmény 9. cikk

33 Bnp. 1. § (1) bekezdés

34 Barzó: i. m. 841. o.

35 Farkas Mihály: A családi jogállás rendezése. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Posztgraduális Képzés, Szakdolgozat 2020.

36 Bnp. 14. § (1) bekezdés

37 Bnp. 14. § (2) bekezdés

38 Völcsy Balázs: Egyes bírósági nemperes eljárások. In: Völcsy Balázs (szerk.): Kompakt kommentár a bírósági polgári nemperes eljárásokról szóló törvényhez. Wolters Kluwer, Budapest 2022. 114. o.

39 Völcsy: i. m. 115. o.

40 Völcsy: i. m. 120.-121. o.

41 Völcsy: i. m. 117. o.

42 Bnp. 15. § (1) bekezdés

43 Völcsy: i. m. 125. o.

44 Bnp. 15. § (4) bekezdés

45 Pongrácz Zoltán Tamás: Az apaság vélemének megdöntése nemperes eljárásban. Jogi Fórum 2020. 32. o.

46 Völcsy: i. m. 163. o.

47 Bnp. 16. §

48 Pp. 133. § (1) bekezdés

49 Bnp. 17. § (1) és (2) bekezdés

50 Völcsy: i. m. 58. o.

51 Völcsy: i. m. 115. o.

52 Völcsy: i. m. 126. o.

53 Bnp. 16. § (3) bekezdés

54 Pp. 4. § (3) bekezdés

55 Pp. 4. § (4) bekezdés

56 Kun Annamária: Az apaság vélemének megdöntése nemperes eljárásban. Családi jog 2018. 16. évf. 1. sz. 40. oldal

57 Bnp. 17. § (1) bekezdés

58 Bnp. 17. § (3) bekezdés

59 Bnp. 17. § (4) bekezdés

60 Pp. 11. §

61 Bnp. 18. § (2) bekezdés

62 Bnp. 18. § (3) és (4) bekezdései

63 Völcsy: i. m. 127. o.

64 Völcsy: i. m. 115. o.

65 Bnp. 18. § (5) bekezdése

66 Itv. 39. § (3) bekezdés a) pont

67 Itv. 42. § (1) bekezdés g) pont

68 Illés Melinda: Ki a gyermek apja? Letöltve: 2024. május 5. forrás: <https://arsboni.hu/ki-gyermek-apja/>

Prof. Dr. habil. Marian Małecki PhD
 professor, Department of General History
 of State and Law, Faculty of Law,
 Jagiellonian University

Dr. habil. Orsolya Falus PhD
 associate professor, Institute of Social
 Sciences, University of Dunaújváros
 honorary professor, Department of Legal
 History, Faculty of Law, University of
 Pécs

On the Updated EU Honey Directive 2024/1438 – from the Spectacle of a Polish and a Hungarian Legal Historian

“Eat honey my son, because it is good”
 Holy Bible, Proverbs 24: 13
 (Motto)

I. Introduction

The European Union is the world's second largest honey producer after China. Production, however, does not cover demand: hundreds of tons of honey are imported into the EU, mainly from China, which accounted for about 40 percent of EU imports. Compared to other competitors, EU beekeepers face relatively high produc-

tion costs, and limited EU exports are priced higher than EU imports.¹ While the EU beekeeping sector is small, it is important for agriculture, food security and biodiversity, as bees pollinate crops and wild plants. Profitability is crucial for the sustainability of the apiculture sector. Outbreaks of animal diseases, intensive agriculture, exposure to chemicals, as well as habitat loss and adverse climatic conditions can also threaten the productivity of beehives. By the beginning of the 21st century, the sector is struggling with many difficulties.

The European Parliament thus called on the European Commission and EU countries to develop new measures to protect bees and help beekeepers. In particular, the representatives called for better protection of bee species, greater financial support for beekeepers, as well as a ban on harmful pesticides and action against the importation of fake honey. World competitors with lower production costs and cheaper prices represent a threat to EU producers' market share. Furthermore, a control plan organised recently by the European Commission has highlighted illicit practices as adulteration of honey with sugar carried out both in and outside the EU. Non-compliance with EU rules on production standards, and false labelling affect beekeeper income and have triggered a call from producers for broader checks to secure fair competition on the EU market. In its role as co-legislator, the European Parliament has adopted a number of measures promoting EU beekeeping. The 2013

reform of the CAP addressed concerns expressed in a number of Parliament resolutions on bee health and the situation of beekeeping (20 November 2008, 25 November 2010, 15 November 2011), while an own-initiative report (2017/2115 INI) tabled by the rapporteur Norbert Erdős (EPP, Hungary) on prospects and challenges for EU beekeeping is currently under deliberation.² The European Parliament called on the Commission and the Member States to provide support for the EU apiculture sector via strong policy tools and appropriate funding measures corresponding to the current bee stock. It proposed, therefore, a 50 % increase in the EU budget line earmarked for national beekeeping programmes. The Parliament also called on the Commission to promote and boost European beekeeping research projects and suggested broadening and sharing beekeeping research topics and findings. Members suggested that greater private and public investment in technical and scientific know-how is essential and should be incentivised, at national and EU level, in particular on genetic and veterinary aspects and the development of innovative bee health medicines. They also called on the Member States to ensure appropriate basic and vocational training programmes for beekeepers. The resolution highlighted the need for the EU to take the necessary and immediate steps to implement a long-term and large-scale strategy for bee health and repopulation in order to preserve the declining wild bee stock in the EU. The Commission is called on to ensure

that honey and other bee products are considered as “sensitive products” in ongoing or future negotiations for free trade agreements, since direct competition may expose the EU apiculture sector to excessive or unsustainable pressure.³ The revised EU Honey Directive (2024/1438) has come into force on 13 June 2024.⁴ According to it all honey marketed in the EU must comply with the quality and labelling rules in this directive which sets out the definition and composition criteria for honey and other rules, in particular it provides for mandatory origin labelling for honey. From 2026, the countries of origin in honey blends will have to appear on the label in descending order with the percentage share of each origin. EU countries will have the flexibility to require percentages for the four largest shares only when they account for more than 50% of the blend. It empowers the Commission to introduce harmonised methods of analysis to detect honey adulteration with sugar. It confers powers to the Commission to adapt the composition criteria for honey to ensure that it is not overheated, pollen is not removed from honey, and the methods are put in place to trace its geographical origin, including exploring the feasibility of EU-wide traceability system from beekeeper or importer to the final consumer. All countries of origin will have to be indicated on the label of honey mixtures in descending order according to the indication of the exact percentages. Under the current EU rules, honey pots must show the exact country of origin if the honey comes from one country. However,

this is not the case for blends containing honey with different origins, making it hard for consumers to know the true origin of honey. Labels either include: “blend of honey from EU and non-EU countries”, “blend of honey originating from the EU”, or “blend of honey not originating from the EU”. In addition, additional measures will be available to the national authorities. According to this, for example, in the case of packages smaller than 30 grams, the name of the country of origin can be replaced with a two-letter ISO code. Mandatory origin labeling with an exact percentage can effectively support the combat against honey of uncertain origin and dubious quality from outside the EU.⁵

The sector and its regulation have roots that are almost as old as human culture, reaching back into the past. The honeybee (Latin: *apis mellifera*)

as a species probably evolved 8 to 30 million years ago, so it can be considered a relatively young species. The human utilization of honey produced by bees is as old as humanity itself. Beekeeping, the collection of honey, and its use for food and medicine dates back to antiquity. Honey is the natural sweet substance collected by bees from plant nectar or live plant juices or from selected material from living parts of plants by insects that absorb plant sap, which the bees collect, transform by adding their own substances, store, dehydrate and ripen in honeycombs. Man knew and consumed honey as early as the Stone Age. This is evidenced by a 8,000-year-old rock drawing in in the Cuevas de la Araña (English: *Spider Caves*) in Valencia, Spain situated on the river Cazunta depicting a man collecting honey from a honeycomb: a honey hunter (**Figure 1**).⁶

Figure 1 – Rock painting of honey Hunting at the Araña Caves in Valencia, Spain (Turismo Comunidad Valenciana)⁷



Honey thus obtained was the only sweetener at the time. It was also used as bait for bear hunting. The Old Testament also writes about keeping bees and harvesting honey. According to St. Augustine, honey indicates the tenderness and goodwill of God. As stated in *Surat An-Nahl* (16:68-69) of the Qur'an bees were commanded to eat the fruit and make honey, which has a healing effect on humans. Honey production is an integral part of the Hungarian and Polish culture as well. This paper aims to present the beginnings of its legal cultural history in Hungary and Poland – as EU's leading honey-producing countries – in order for today's legislators to see: honey production has been considered an important agricultural sector throughout the ages, and the value of honey in the centuries of the Middle Ages and early modern times was even higher than it is today. Accordingly, the producers of the sector were able to effectively represent their legitimate interests in all branches of law for the sake of a sustainable legislation.

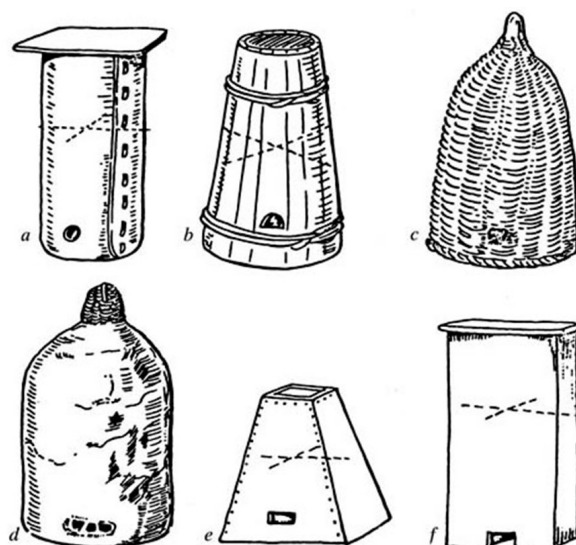
II. The Legal Cultural History of Honey Production in Hungary in the Middle Ages and Early Modern Times

The Thracians were engaged in beekeeping even before the Hungarian conquest of the Carpathian Basin (cc. in 895-896). Our ancestors initially obtained honey by plundering wild bee

colonies.⁸ Robbery of bee colonies was enough at the beginning, however, the rapidly growing demand could not be met by this, and bee colonies were also ruined. After the conquest, with the spread of the Christian faith – The actual conversion of the country and its ecclesiastical organization was the work of St. Stephen, son of Duke Géza, who succeeded his father in 997 – there was an increasing need for beeswax candles in churches.

Beekeeping did not develop much in the Middle Ages. Presumably, in the beginning, bees were not kept around the house and were not cared for separately, but wild bees farmed in the woods were looted. For this the so-called bee bone or honeycomb was used. The device was made of ox horns and the bees captured in it were released one by one and followed in the footsteps of the beehive. Later, the bee colony in the tree litter was probably taken home with the tree stump. In Hungary, the first reliable data on forest beekeeping can be found in a Transylvanian document from 1355, according to which the forest of the bishop of Várad bees were bred in places called "Méhľő".⁹ Artificial beehives were made for the swarms, imitating the original wooden path with a carved tree trunk. It is certain that bees have been kept around the house since the middle of the 11th century, because in 1055 King Andrew I (r. 1046 – 1060) counted the bees per hive.¹⁰

From the 11th century through the Middle Ages, the data of numerous documents and historical records testify that the Hungarians who settled

Figure 2 – Traditional medieval Hungarian beehives¹¹

in the Carpathian Basin were engaged in beekeeping. Hungary's first king, St. Stephen I (r. 1001 – 1038), already ordered in his donation letter 1019 that the abbey of Zalavár should not be disturbed by its lands, vineyards, fishing and beekeeping.^{12,13} At that time, the abbey also received twelve pounds of wax a year from the Drava region. Hungary's monasteries were large beekeepers in the time of the Árpáds, the first ruling dynasty of Hungary from 1000 to 1301, named after their ancestor, Árpád, head of the confederation of the Hungarian tribes at the turn of the 9th and 10th centuries. Beekeepers are often mentioned in old documents as a separate class (Latin: *apes custodes, curatores apiarios, apiarii or mellidatores*). According to the founding diploma, already in 1015, among the staff of the Benedictine monastery of Pécsvárad¹⁴ we find 12 beekeepers, a wax maker

(Latin: *cerearius*), and a gingerbread maker. King Andrew I (r. 1046 – 160) donated two beekeepers and 50 hives to the Tihany abbey,^{15,16} while according to the 1075 decree of King Géza I (r. 1074 – 1077) the village of Ártánd was obliged to give annually 12 five-year-old pigs, 12 akos (~1 ton) of honey, and 2 horses each in winter and summer to the Garamszentbenedek abbey: "*quorum servitus sit dare omni anno XII porcos V annorum et XII modios mellis [...] et tam estate, quam hyeme duobus equis abbati semper servire*".¹⁷ From the 13th century, the ecclesiastical owners collected a bee tithes from their serfs.¹⁸

Until 1370, royal beekeepers lived in Baranya county in possession of the Bodvölgy valley passion. With the immigration of the Saxons to Szepes (now: Spiš, Slovakia) and Transylvania, the industries processing raw bee products also began to flourish, such

as wax makers (Latin: *cerarii*), beekeepers and honeymakers. In 1370, the Saxons of Nagyszeben (now: Sibiu, Romania) obtained an exclusive patent from King Louis I the Great (r. in Hungary 1342 – 1382) to sell wax with the seal of their town on the market in Székesfehérvár. He extended this patent to 1374 in Brasov (Hungarian: Brassó; German: Kronstadt – now: Braşov, Romania). They could also sell or exchange their wax cakes at the market in Székesfehérvár, and if their stock was not sold there, they could take them further, and they really traded in Venice as well.¹⁹ The medieval Hungarians consumed a lot of honey, but they even sweetened their wine with honey many times, and also liked beers. Wax candles were usually used in the divine service, these were sacrificed in memory of the deceased, wax seals were applied to the diplomas, all of which increased the high demand for wax. It also played a major role in the waxing church bureaus, in gaining mastery, and in the life of guilds in general. Churches, guilds, often imposed punishment on the perpetrators of minor transgressions in wax. For failing to visit the services, Roman Catholic believers responded by supplying a certain amount of wax candles. On the occasion of his inauguration as a master, new members of the guild donated wax candles to the guild. The importance of beekeeping in the Middle Ages is also indicated by the certificates that contain data on the use of wax in the discussed period. The huge consumption of wax in the Middle Ages is also shown by the fact that when King

Matthias I (r. 1458 – 1490) was visiting Archbishop Hyppolit of Esztergom in 1487, 300 wax candles were bought to illuminate the castle. The construction and illumination of the splendor of the royal palace did not only represent the usual generosity, but Matthias used all this to strengthen his royal authority, to express his power and dignity, since this was the only way he could compete with the prestigious ruling dynasties. In addition to wax candles, wax was also needed to make seals for sealing various official letters. The seal was made in melted wax with the seal press – however, not everyone had the right to do so, they were authenticated by royal secretaries and in official chancelleries. Honey is also mentioned among the salaries of village priests.²⁰ The continuously developing beekeeping over time is also proven by the data, according to which medieval Hungarians used a lot of honey and honeydew to prepare their favorite drink, mead beer. Mead was also often included as a serf's service. The serfs of the 13 villages of the Dömsöd rectory, for instance, paid a total of 175 casks of mead per year to their landlord based on the property census of the Pannonhalma Benedictine Abbey between 1237 and 1240.²¹

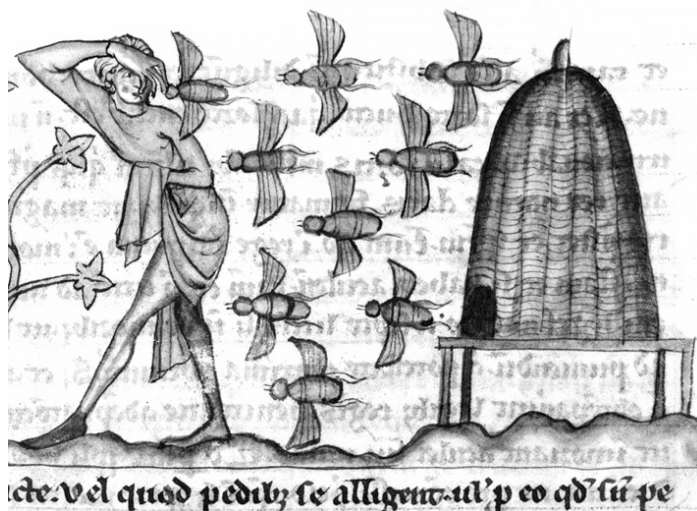
Honey and wax were very important in the folk household as well. Significant amounts of honey were consumed for nutritional and medical purposes. György Lencsés's Hungarian manuscript book from the end of the 16th century recommends honey for the treatment of various diseases.²² Also significant amounts of honey were needed to make gingerbread from the

Middle Ages to the early 19th century. There was a flourishing gingerbread industry in Hungary in the middle of the 14th century, but the monasteries already had gingerbread makers. Gingerbread made in Transylvanian cities in the 16th-17th centuries. century was a favorite delicacy not only of the Transylvanian princes but also of the Turks during the Ottoman rule in Hungary between 1541-1686.²³

During the 13-15th centuries there were Hungarian villages in which the king's beekeepers lived. Some village names – as Méznevelő (now: Medovarce, Slovakia), Méhész (now: Včeláre, Slovakia), Méhkerék, and Méhesfalva (now: Pčoliné, Slovakia) – prove that the population was a beekeeper before or was mostly engaged in beekeeping.²⁴ The Hungarian word “méz” in English means honey, and the Hungarian expression “méh” in English means bee.

Bees played a prominent role in the collection of the priestly tithe and the noble ninth, the latter only in the 18th century terminated. During the Ottoman rule in Hungary the taxation of honey took great proportions. In Baranya county, for example, a significant portion of the tax was collected in honey, and it was not infrequently added to the imperial taxes.²⁵ After the bees, until the end of the 18th century, the Church, the king, and the landlord collected honey-, honeybeer- and wax-taxes from the serfs. As early as 1121, in the village of Páka (Zala county, Hungary), 6 tortillas waxes had to be delivered to the Church for each house.²⁶ It is characteristic of the value of honey that in the 11th century, in 1067, approximately a cart of shingles was added for 10 liters of honey. Later – in the middle of the 16th century – a Christian prisoner could be bought for 1 liter of honey on the Turkish market in Buda.²⁷

Figure 3 – Bees in military defense. (*De Natura animalium*, Cambrai ca. 1270 Douai, Bibliothèque municipale, ms. 711, fol. 37 r.)



Bees were used in 14-17th century military technology as well. At the city besiegers, the defenders threw piles full of bees among the besiegers. This way of defending the castle has been preserved to this day by some Transylvanian legends. The tradition of the court remembers the beehives thrown at the forcibly converting Jesuit monks.²⁸

The situation of Hungarian beekeeping during the 150-year rule of the Turks did not change significantly. At the Sultan's command, no one could disturb the honey merchants. Thus, in 1625, nearly 900 tons of Hungarian honey were exported to Vienna. Recognizing the importance of honey, Sultan Suleiman I (r. 1520 – 1566) imposed huge taxes on bee colonies. In the middle of the 16th century a significant amount honey, but mainly wax was exported to Poland, Austria, and Venice.²⁹ Hungary's oldest beekeeping book, published in 1645 in Nagyvárad (now: Oradea, Romania) by Miklós Horhi, the chief beekeeper of György Rákóczi, dates from this time.³⁰

Bees stealing, spoiling bees, were severely punished. In 1556, a serf who hid the stolen bee in the attic was sentenced to undress naked to the waist and the bees were covered on his head. In Bártfa (now: Bardejov, Slovakia) in 1569 a woman was burned at the stake for stealing honey and damaging bees. The bees and honey thieves were punished with similar severity by the Cheremises, Estonians, and Poles, as well.³¹

III. The Outline of the Starts of Apiarian Law in Poland

Beekeeping and the subsequent benefits have been in the centre of legal attention since the beginning of Polish statehood up to the present day. In the Old Polish language, the beekeeping law was known as obelny law. It concerned the use of beehives, but also the legal obligations between beekeepers and forest owners. In particular, the apiarian law regulated the following: the system of the so-called beekeeping fraternities; the duties of beekeepers; the inheritance system; and the criminal cases involving beehive theft. For this purpose, a special court was established in Mazovia. It consisted of the starost (English: *mayor*) – referred to as a judge of the beekeeping law – and six jurors selected by the beekeeping community amongst the habitants of a nearby town or village. There were attempts to unify beekeeping courts. From the 17th century onwards, the beekeepers' farms were controlled by a beekeeper, a judge and a magistrate, and crimes were punished severely – as mentioned below – including capital punishment.

The origin of the term obelus is not yet known, although the Polish ethnographer Zygmunt Gloger in his *Encyklopedia Staropolska* (English: *The Old Polish Encyclopaedia*) suggested the origin of the term derived from a spit, spear or an arrow.³² The name likely referred to the people known as *osocznicy*, i.e. hunters who surrounded the large game in the forest with a whole group and spears in their hands.

Apiarian law was regulated in the Statutes of King Casimir the Great (r. 1333-1370) and was developed in particular in the 15th century, although it was still changing later on, especially in some regions of Poland, such as Masovia, the Sandomierz Country, Podkarpacie and the Tuchola Forests. In the early modern period, the use of beehives constituted a piece of land, usually granted in perpetual ownership. This is related to the placing of bee hives on forest trees, which applies to the property. Obviously, the owner of the property had no right to set up an apiary next to the house. In the Middle Ages however, for example, in Masovia, it was a monarch's priority, *jura regalia*. This was because the dukes of Masovia used to seize the revenues from the beehives and the associated rights for themselves. Later, after the incorporation of Masovia to the Polish Crown (1529), the execution of the apiary law was entrusted to royal beekeepers. According to preserved historical records, the lucrativeness of the regalian rights led to numerous abuses, and this, in turn, led to changes in the law and its tightening. During a session of the Sejm in Piotrków (1538), regulations were introduced according to which royal beekeepers could no longer collect honey from beehives belonging to the gentry.³³

The concept of the beekeeping regalia was introduced by Polish pre-war scholar Józef Rafacz. According to him "beekeeping regalia should be understood as the ruler's right to keep beehives on his private estate and profit from them. The rights of the

landowner, on the other hand, were limited to the free use of the property. At first, the donation of regalia had to be explicit, but later in the 16th century it was considered implicit".³⁴

Wild beehives were usually built in forests: on pine and oak trees, less frequently among firs and ash trees. From court records of 1523 we learn that the court usher "*omnia et singula arborum quercorum et pinaticum excavata per mellicidas omnes ducales (...) exclamavit et inhibuit*".³⁵ Such trees could not be burnt or cut down under penalty of a fine called '50'. The royal beekeeper was allowed to inspect the beehives, and the 'right to the beehives' could be either permanent or temporary. He was usually subordinate to the land court clerk of the given district and – as the ruler's representative – could collect tribute from honey producers. The royal beekeeper was also in charge of rationing apiary equipment, even in noble estates. For this purpose, in Masovia, the vice-mayors and caretakers of beekeeping used to confiscate illegal or forged tools.³⁶ The basic beekeeping unit was the so-called *bór* (Latin: *mellificium*), or obelstwo, which included 60 beehives, i.e. 60 trees with bees. However, it was possible to sell individual parts (e.g. half of the *bór*, or even one beehive). The trees were marked to determine the ownership of the particular beehives. If there was a new buyer, the old mark was removed and a new one placed in. If a beehive was mortgaged (as a pledge), two symbols appeared on the tree.³⁷ Occasionally beehive trees two marks appeared in the records.

In case of a conflict, the mark was being cut out of the tree and examined for its depth based on the tree rings. The symbols were mainly lines or combinations of lines, mostly crosses and their variants: Latin, St Andrew's, slanted etc., and circles and their combinations. Far less common were numerals (e.g. Latin), letters such as "C", "D" and even knight's crests like Osmoróg coat of arms.³⁸ The owners of the beehives were most often men, though of course, less often, also women.³⁹ As an example, in 1507, Marek Pieczonka from the village of Rudno bequeathed bee hives to his daughter Dorota.

Many Polish legal acts regulated the beekeeping law. In the Middle Ages and the early modern period there were the Statutes of Casimir the Great (starting in 1347); the Statute of Warsaw (1401); the Statute of Warka (1420); the Armenian Statute (1519); the Three Statutes of Lithuania (1529, 1566,

1588); and the beekeeping law for the county of Przasnysz (1559). In addition to legal rights issued by the state, beekeeping was regulated by lords in their private estates. For example, in 1614, the voivode of Poznan, Ostroróg, regulated the beekeeping matters on his estate, Komarne.

The regulation of beekeeping law in the modern period was presented by Adam Antoni Kryński in his work *Porządek prawa bartnego dla starostwa łomżyńskiego z 1616*.⁴¹ According to literary sources, the 17th century, and a bit earlier, was the golden age of beekeeping in Poland. Polish monarchs granted numerous privileges to beekeepers, which included the possibility of gouging beehives (in Polish referred to as "dzianie") and owning meadows and forests. The most important regulations on apiary law were "*Prawo bartne bartnikom należące*", published in 1559 by Krzysztof Niszczycki,⁴² and the

Figure 4 – Beekeepers marks. Collected by Łapczyński, J. "Harvesting Honey in Kurpie"⁴⁰



aforementioned *“Porządek prawa bartnego”*,⁴³ written by Stanisław Skrodzki. Apiculture developed most strongly in Mazovia, as the conditions in that area were more favourable, and the concentrations of bees were much better.

Beekeepers were a social group that was particularly protected by contemporary law. According to the III Statute of Lithuania (1588), a murder of a beekeeper was punished with a fine (Polish: *głównoszczyzna*) of 40 three-score of groschen, and in case of injury, compensation (art. XII. 3). Based on the Mazovian regulation local beekeepers created their own self-government, which was headed by the beekeeper starost who was subordinate to the royal starost (castle town starost) and his deputy was the beekeeper's assistant. The beekeepers convened separate *sejmiki* (English: *regional assemblies*), created the clerical staff and established and managed the beekeeping books. They were self-sufficient, creating not only the administration but also their own treasury. At the same time they were obliged to provide the so-called honey tribute, which was precisely defined by the specific duties of beekeepers. The measure of honey was *rączki*, i.e. from 5 to 15 pots.⁴⁴ After the death of their companion, they used to take care of orphans by appointing a legal guardian who was obliged to report annually on their activities. In case of any damage, he had to compensate the wards. The succession order in beekeeping estates was also different from the land law. The legislation aimed at making the estates indivisible; however, there were attempts to exclude women from the

succession, as they were considered incapable of running a beekeeping farm.

The pre-war Polish historian, Przemysław Dąbkowski, wrote *“if therefore, after the death of a beekeeper there remained sisters alongside with brothers, the brothers would take the entire homestead, and the sisters would be entitled only to compensation, while those daughters who had already been furnished by their father were not entitled to any repayment. If the sisters were left alone, the homestead was taken over by the eldest married sister, whose husband took care of the farm, while the younger sisters had to make do with the allowance. If there were only unmarried sisters, the homestead was presumably taken over by side relatives. When a beekeeper died childless, the farm would pass to the beekeeper's relatives; the widow was obliged to let them have the homestead without any difficulty. The second principle of the beekeeping law of inheritance was the pursuit of singular succession. If there were several sons left after the beekeeper, the homestead was not divided into parts, but it was passed to the brother who knew the beekeeping trade, while other brothers were to be paid off. Also, the father was allowed to pass the beehives to one of his sons, leaving the other sons out, and such a paternal disposition could not be violated by anyone after the father's death.”*⁴⁵

In the 18th century, the importance of beekeeping declined, and in the draft of Andrzej Zamoyski's *Collection of Judicial Rights* (1778),⁴⁶ there was no longer any mention of a separate regulation for this area. It, however, should be noted that beekeepers were usually involved in handicrafts or other agricultural work on a daily basis. The dy-

namism of beekeeping organizations survived the partitions of Poland, as the records were still kept in Jedlnia near Radom in 1835. There were also recorded crimes committed on beehives. The punishment for counterfeiting honey (e.g. *July honey*) was fined, with payment in honey or money (e.g. *the penalty of "30"* – meaning thirty fines). Acts causing damage to beekeepers, such as destroying melliferous meadows located in the vicinity of beehives, were punished with similar financial penalties, while theft of beehives was severely and cruelly punished. The perpetrator's belly button was being cut out, nailed to the hive or a tree, and the unfortunate individual's innards were wrapped around it. In modern times, in Miechów, near Krakow, one such honey thief was caught. He came from central Poland (near Łęczyca), named Paweł Jadamczyk, who, during the inquisition process, additionally confessed to stealing horses. As it was stated in the sentence – the executioner was to behead him when "*he begins to lose his strength*". The justification set in the decree was quite interesting. The convict was accused of "*not remembering, for the glory of God, which worms do it*".⁴⁷ As noted by Marian Mikołajczyk, a bee is the only animal in the world that passes away but does not merely die (Mikołajczyk, 1998, p. 36).⁴⁸

IV. Conclusions

The importance of bees' protection and consequently the world as a whole is indisputable. If there are no more bees, there will soon be no more people.

Thus in every geographical latitude, these unusual and fascinating creatures should undergo particular attention and care.

As can be seen, it has been a peculiarly important branch of production for Poland and Hungary since the medieval times. This is also proven by the fact that according to the sources the theft of honey has been regulated everywhere with cruel penalties for general deterrence. The contemporary documents show the high value of honey and the honey-producing sector in the legal historical eras examined in both countries. Considering the detail of the regulations and the special marking system used in Poland, as well as the fact that special statutory elements of honey theft were codified in medieval Central European criminal law indicates that in this area beekeeping was considered a particularly developed production sector, whose representatives were able to effectively represent their producer interests in the judicial system.

This lesson learned from legal history can serve as an example for the present-day representatives of the field, as the sector is exposed to many dangers in the 21st century from environmental damage to low-quality products delivered from countries outside the European Union sometimes even without an indication of origin. The European Union took immediate action against the import of counterfeit Chinese and cheap Ukrainian honey. In accordance with the interests of honey producers, from now it will be mandatory to indicate the place of origin and

the exact percentage of the honey on bottles of honey sold in the European Union. Legal cultural history helps legal practitioners of today to see that a sustainable development must also include sustainable legislation that takes into account the current political and economic conditions.

1 European Parliament: Key facts about Europe's honey market (infographic), 2024 <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20180222STO98435/key-facts-about-europe-s-honey-market-infographic> (2024. 11. 18.)

2 Rossi, Rachele: "The EU's beekeeping sector. EPRS" European Parliamentary Research Service, 2017 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/608786/EPRS_ATA%282017%29608786_EN.pdf (2024. 11. 18.)

3 European Parliament, Legislative Observatory: 2017/2115(INI) - 01/03/2018 <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1525333&t=e&l=en> (2024. 11. 18.)

4 EUR-Lex: Document 32024L1438 <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1438/oj> (2024. 11. 18.)

5 Overview of the Annual Performance Report for Apiculture sectoral support under CAP Strategic Plans in FY 2023 (01/01/2023-15/10/2023)

6 Nayik, Gulzar Ahmad et al.: Honey: Its History and Religious Significance: A Review. *Universal Journal of Pharmacy* 2024. 3(01). 5-8.

7 Bogaard, Cecilia: The Araña Caves of Valencia: Entering a Bygone Era Through Rock Art. *Ancient Origin*, 6 July, 2021 <https://www.ancient-origins.net/ancient-places-europe/ara-caves-0015539>

8 Gunda, Béla: A magyar gyűjtögető és zsákmányoló gazdálkodás kutatása. [Research on Hungarian gathering and exploiting farming] Néptudományi Intézet, Budapest 1948. 12.

9 Kerecsényi, Edit H.: A népi méhészkedés története, formái és gyakorlata Nagykanizsa környékén [The history, forms and practice of folk beekeeping in the Nagykanizsa area]. *Néprajzi Közlemények*, 1969 13(3-4). 7.

10 László Gyula: Árpád népe [Árpád's People]. *Helikon*, Budapest 1988. 102 - 124.

11 Gunda Béla: Méhészkedés a magyarságnál [Beekeeping among the Hungarian]. *Agria - Annales Musei Agriensis*, 1991-1992 (27-28): 303-368. 334.

12 Kristó Gyula: Pozsonyi Évkönyv [Pozsony

Chronicle]. In: (Kristó Gyula ed.): *Az államalapítás korának írott forrásai* [Written Sources of the Era of the Founding of the State]. Szegedi Középkorász Műhely, Szeged 1999. 354 - 356.

13 Györffy György (ed.): *Diplomata Hungariae Antiquissima*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1992 (=DHA) 1:90.

14 DHA 1: 63.

15 Erdélyi András: *Méhészet a szerzetesek életében* [Beekeeping in the Life of Monks]. Ciszterci Műemlékkönyvtár, Zirc 221. 10 - 14.o.

16 Gombos Ferenc Albin: *Catalogus fontium historiae Hungariae aevo ducum et regum ex stirpe Arpad descenditum ab anno Christi DCCC usque ad annum MCCCC ab Academia litterarum de Sancto Stephano Rege nominata editus: O - Z. Tomus I. Academia Litterarum de Sancto Stephano Rege Nominata*, Budapest 1938.

17 DHA. 1: 204-218.

18 Erdélyi, 12.

19 Neugeboren Emil: *A szászok történelmi fejlődése* [The Historical Development of the Saxons]. In: (Sas Pál ed.): *Ódon Erdély. Művelődéstörténeti tanulmányok* [Ancient Transylvania. Cultural History Studies]. Magvető, Budapest, 1913.

20 Paládi-Kovács Attila: *Magyar Néprajz* [Hungarian Ethnography]. Akadémiai Kiadó, Budapest 2001, 64 - 65.

21 H. Kerecsényi, n. 7, 11.

22 Györffy István: *Nagykunsági krónika* [Nagykunság Chronicle]. Turul, Budapest 1941. 44.

23 Szabadfalvi József: *A magyar méhészkedés múltja* [The Past of Hungarian Beekeeping]. Piremon, Debrecen 1992, 107 - 128.

24 Kodolányi János: *Zsákmányolás-vadfogás, méhészet, gyűjtögetés* [Looting - hunting, beekeeping, gathering]. In: (Ortutay Gyula ed.): *Magyar Néprajzi Lexikon* [Hungarian Ethnographic Lexicon]. Akadémiai Kiadó, Budapest 1997, 47 - 60.

25 Paládi - Kovács, n. 16, 64 - 65.

26 Szabadfalvy, n. 19, 107 - 128.

27 Bél Mátyás: *Magyarország népének élete 1730 táján* [The Life of the People of Hungary around 1730]. Wellmann Imre Kiadója, Budapest 1984, 294.

28 Gunda Béla: *A felmentő méhrajról szóló erdélyi mondák* [Transylvanian Legends about the Liberating Swarm of Bees]. Erdélyi Múzeum 1945. 50(3-4). 234-235.

29 Takáts Sándor: *Méz és viasz kivitelünk a XVI-XVIII. században* [Our Honey and Wax Export from the 16th to the 18th Centuries]. *Magyar Gazdaságtörténelmi Szemle* 1900. VII. 477-478.

- 30 Szabadfalvy, n. 19, 107 – 128.
- 31 Paládi – Kovács, n. 16, 65.
- 32 Gloger, Zygmunt: *Encyklopedia Staropolska* [Old Polish Encyclopaedia]. Piotr Laskauer i Spółka, Warsaw 1792. 269.
- 33 Dąbkowski, Przemysław: *Prawo prywatne polskie* [Polish private law]. Towarzystwo dla Popierania Nauki Pol., Lwów 1911. 223.
- 34 Rafacz, Józef J.: *Regale bartne na Mazowszu w późniejszym średniowieczu* [Beekeeping regalia in Masovia in the later Middle Ages]. Tow. Nauk. z zasiłkiem Funduszu Kultury Nar. im. J. Piłsudskiego, Lwów 1938. 4.
- 35 Ibid, 6.
- 36 Ibid, 15.
- 37 Ibid, 18.
- 38 Ibid, 20.
- 39 Ibid, 22.
- 40 Ibid, 15.
- 41 Kryński, Antoni: *Porządek prawa bartnego dla starostwa łomżyńskiego z 1616* [The Order of the Beekeeping Law for the County of Lomza from 1616]. Imperial Jagellonian University, Krakow 1886.
- 42 Niszczycki, Krzysztof: *Prawo bartne bartnikom należące* [The Apiary Rights of Beekeepers]. K. Wł. Wójcicki, Warsaw 1559.
- 43 Skrodzki, Stanisław: *Porządek prawa bartnego* [The Order of Apiary Law]. A. Kryński, Warsaw 1886.
- 44 Braun, Adam: *Z dziejów bartnictwa w Polsce* [The history of beekeeping in Poland]. Skład Główny w Księgarni E. Wende i S-ka, Warsaw 1911. 12.
- 45 Dąbkowski, n. 29, 108.
- 46 Zamoyski, Andrzej: *Zbiór praw sądowych* [Collection of Judicial Rights]. Michał Gröll. Warsaw 1778.
- 47 Małeck, Marian: *Z dziejów Miechowa, jego prawa i wymiaru sprawiedliwości* [History of Miechów; Its Law and „Administration of Justice”. Sąd Rejonowy w Miechowie, Miechów 2011. 55.
- 48 Mikołajczyk, Marian: *Przestępstwo i kara w prawie miast miejskich południowej Polski XVI - XVIII wieku* [Crime and punishment in the law of southern Polish towns in the 16th - 18th centuries]. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1998. 36.