

✓307.475

6

ÁLLAM- ÉS

JOGTUDOMÁNY

53
2012

LIII/1

2012



ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT
JOGTUDOMÁNYI INTÉZETÉNEK FOLYÓIRATA

Főszerkesztő:

LAMM VANDA

Szerkesztőbizottság:

BRAGYOVA ANDRÁS, DEZSŐ MÁRTA, FEHÉR LENKE,
HOLLÁN MIKLÓS, LAMM VANDA, PACZOLAY PÉTER,
SAJÓ ANDRÁS, SÁRKÖZY TAMÁS, SULYOK GÁBOR,
VÁRNAY ERNŐ, VÖRÖS IMRE

Felelős szerkesztő:

HOLLÁN MIKLÓS

Szerkesztőség címe:

1014 Budapest, I. Országház u. 30.

1250 Budapest Pf.: 25

Telefon: 355-73-84

Fax.: 375-78-58

* * *

A kiadvány megjelenését támogatja
az MTA Könyv- és Folyóiratkiadó Bizottsága

Előfizethető és példányonként megvásárolható:

MTA TK Jogtudományi Intézete

Állam- és Jogtudomány Szerkesztősége

(1014 Budapest, Országház u. 30. tel. 00-36-1-355-9644)

E-mail: pardi@jog.mta.hu

Kiadja az MTA TK Jogtudományi Intézete

Borítóterv: ARCHAEOLINGUA Alapítvány

Nyomás: PRIME RATE KFT

Felelős vezető: Tomcsányi Péter

HU ISSN 0002-564X

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT
JOGTUDOMÁNYI INTÉZETÉNEK FOLYÓIRATA

Vol. LIII.

2012

N° 1.

TARTALOM

TANULMÁNYOK

GAJDUSCHEK GYÖRGY

Átpolitizált közszolgálat.

A személyzeti hatáskörök telepítése a magyar
közszolgálat jogi szabályozásában

3

GANCZER MÓNIKA

Az állampolgárság más államok általi elismerése
és az effektivitás elve

29

HOLLÁN MIKLÓS

A befolyással üzérkedés büntetendősége a közszférán túl

63

NÓTÁRI TAMÁS

A Lex Baiuvariorum rabszolgákra vonatkozó rendelkezései

101

VARGA ZS. ANDRÁS–TORMA ANDRÁS–KOI GYULA

A Public-Private Partnership Magyarországon

131

SZEMLE

HAMZA GÁBOR

A külföldi nemzeti (tudományos) akadémiák struktúrája –
különös tekintettel a természettudományok
és a társadalomtudományok kapcsolatára

161

JOGIRODALOM

Patyi András: Közigazgatás–Alkotmány–Bírászkodás
(Koi Gyula)

177

TANULMÁNYOK

Gajdusчек György*

ÁTPOLITIZÁLT KÖZSZOLGÁLAT.

A SZEMÉLYZETI HATÁSKÖRÖK TELEPÍTÉSE A MAGYAR KÖZSZOLGÁLAT JOGI SZABÁLYOZÁSÁBAN

Az alábbiakban a közszołgálat, vagyis a közigazgatás személyzeti avagy – másként fogalmazva – humán erőforrás (HR) menedzsment rendszerének egy aspektusáról lesz szó. Azt vizsgáljuk, hogy kik ezek a bizonyos HR menedzserek, kik hozzák meg az alapvető személyzeti döntéseket a magyar közigazgatásban, illetve jogi megközelítésben: kik gyakorolják a munkáltatói jogokat a köztisztviselők, illetve kormánytisztviselők tekintetében?

E vizsgálódásunkhoz az elméleti keretet a hazai közigazgatás-tudományban általánosan elfogadott elméleti kontextusba kívánjuk helyezni. Az utóbbi évtizedek legjelentősebb szerzői, illetve munkái¹ a közszołgálati rendszerek két nagy típusát különítik el: a zárt és a nyitott rendszereket. Az utóbbi évek publikációi is alapvetően ebben a keretben mozogtak, akár csak a közszołgálati szabályozás egészét, sajátos komplex rendszerként vizsgáló Ph.D. dolgozatok.²

* Tudományos főmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézete, Budapest, Országház u. 30.

E-mail: gajduscheck@hotmail.com

¹ Főleg: SZAMEL L.: Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása. In: *A közigazgatás személyi állománya* (szerk.: Fonyó Gy.). KJK, Budapest, 1980. BERÉNYI S.: *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszołgálat*. ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, Budapest, 1992. LŐRINCZ L.: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2007.

² Főleg: HAZAFI Z.: *Közszołgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. Ph.D. értekezés, Pécsi Egyetem ÁJK, Pécs, s.a.; LINDER V.: *Személyzeti po-*

Bár érzékelhetőek eltérések a zárt és nyitott rendszer értelmezésében az egyes szerzők között, az alapvető jellemzők meghatározásában mégis egyetértés mutatkozik. Eszerint a zárt rendszer lényege, hogy egyfelől a köz-igazgatási, közszolgálati másfelől a munkajogi jogviszony között alapvető eltérést feltételez,³ míg a nyitott szabályozás nem lát lényegi különbséget a két jogviszony tartalmában, és ezért a magánszférában alkalmazott munkajogi megoldásokat a közszolgálatban is megfelelőnek tartja. A két jogi megközelítés mögött valójában mélyebb, évszázados tartalmi ellentét húzódik. Az nevezetesen, hogy vajon a köz-igazgatás és a magán-igazgatás között lényegi azonosságot (ti. mindkettő igazgatás), vagy lényegi eltérést látunk (ti. az egyik a profiton orientálódó, versengő magánszféra; a másik a közérdeket megjelenítő inkább az együttműködés logikáján orientálódó közszféra igazgatása). A kérdést a hazai szakirodalomban Lőrincz Lajos vizsgálta számos munkájában.⁴ A hazai szakirodalomban általánosan mondható az a felfogás, amely a közszféra alapvetően eltérő jellegét vallja.

Jobbára ez jelenik meg a közszolgálat vizsgálatában is, amikor publikációikban a tudomány és a gyakorlat képviselői szinte egyhangúan a zárt közszolgálati szabályozás mellett voksolnak. A rendszerváltástól nagyjából 2006-ig a politika is ezt a preferenciát hangsúlyozta. Változást e tekintetben a második Gyurcsány kormány és Szetey Gábor személyügyi államtitkár megjelenése jelentett, de a 2010-ben hatalomra került Orbán kormány deklarációi sem a zárt rendszer egyértelmű preferálását tükrözik.

A zárt közszolgálat melletti érveket máshol már bemutattuk.⁵ Itt olyan szempontokat találunk, mint a közigazgatási ismeretek sajátos, máshol kevésbé hasznosítható volta, az állami foglalkoztatás példaadó szerepe, stb.

litika – humánstratégia a közigazgatásban. Ph.D. értekezés, Debreceni Egyetem ÁJK, Debrecen, 2010.; valamint GAJDUSCHEK Gy.: *A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése.* Ph.D. értekezés (fokozatszerzési eljárás folyamatban). Pécsi Egyetem ÁJK, Pécs, 2011.

³ PRUGBERGER T.: A közszolgálati jog újraszabályozásának problémája. *Új magyar közigazgatás*, 2010. (3. évf.) 5. sz. 43–50.

⁴ PL. LŐRINCZ: *i. m.* 40–89.

⁵ GAJDUSCHEK Gy.: *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében.* MKI–KSZK, Budapest, 2008. 29–34.

A legmeghatározóbb érvek talán:

– a közigazgatási szervezetrendszer egységes működtetésének igénye, amelyet veszélyeztet, ha az egyes szervek, élve a munkajog adta diszkrecionalitás lehetőségével, a legkülönbélebb módon foglalkoztatják a köztisztviselőket;

– a köztisztviselő feladatainak sajátosságai, az hogy állam és szolgálati titkokat, bizalmas magán- és üzleti adatokat kezel, s különösen, hogy a közhatalom birtokában, egyfajta fölérendelt pozícióban jár el az állampolgárral szemben, annak jogokat és kötelességeket állapíthat meg, gyakran jelentős joghátrányt, esetenként kényszer elrendelését is alkalmazva;⁶

– a szervezeti működés folyamatosságának, a szervezeti memória megőrzésének, összességében a képzett és tapasztalt személyi állomány biztosításának igénye, amit alapvetően veszélyeztet, ha a köztisztviselők jelentős részét, és különösen a vezetőket politikai szempontok alapján a választások után rendszeresen lecserélik.

Mindezt annak hangsúlyozásával egészíthetjük ki, hogy a politikus és a vállalkozás vezetője – bár strukturálisan hasonló helyzetben, a weberi „Úr” szerepében vannak – érdekeltségi viszonyaik alapvetően eltérnek. A vállalkozás vezetője a piaci árakon, és az abból előálló jövedelmezőségi mutatókon keresztül gyors és egyértelmű visszajelzést kap arról, hogy a piac miképpen értékeli teljesítményét. Ez a visszajelzés egyben kényszerítő erejű is. A veszteséges vállalkozás kiszelektálódik. Ezzel szemben a politikus visszajelzést csak a választások során, négyévente kap. Ez a visszajelzés ekkor is elsősorban nem a szervezet teljesítményére, hanem jobbra a politikus egyéni, elsősorban kommunikációs képességére (értsd: média-szereplés) reflektál. A politikus így akkor is megőrizheti pozícióját ha az általa – pl. miniszterként vagy államtitkárként – vezetett szervezet nagyon gyengén teljesít. Sőt, a politikus abban érdekelt, hogy azokat ültesse közpénzből jól megfizetett állásokba, akik az ő újraválasztását segítik, s nem azokat, akik a közösség érdekében munkálkodnak – mint arra a közösségi választások elmélete⁷ világosan rámutat.

⁶ E szempont különösen hangsúlyos, mondhatni domináns a hazai szakirodalomban és általában is jelentős a német orientációjú közigazgatási rendszerekben.

⁷ Erről magyarul JOHNSON, D. B.: *A közösségi döntések elmélete*. Osiris, Budapest, 1999., főleg: 174–218.

A hazai szakirodalomban zárt és nyitott rendszerként aposztrófált konstrukciókat a nemzetközi szakirodalomban is megtaláljuk. A zárt rendszernek itt az érdem-, illetve karrierrendszer (*merit, career system*) feleltethető meg. A nyitott rendszerrel a hazai szerzők sokáig az ún. zsákmányrendszert azonosították, amely pl. az Egyesült Államokat jellemezte a XIX. század folyamán, s amelyet a nagyfokú korrupció és a szakmai hozzáértés és közigazgatási tapasztalat hiánya jellemezett. Az utóbbi évek munkáiban a nyitott rendszert elsősorban az ún. állásrendszerrel (*position system*) azonosítják, amely számos európai országban működik.⁸ Az állásrendszerben meghatározó a szerződéses munkajogi foglalkoztatás, bár számos országban a kollektív szerződések rendszere ennek sajátos karaktert ad, és a zárt közszolgálat hagyományai is – egyfajta szokásjogként – gyakran tovább élnek. Tapasztalatok szerint az állásrendszer ezekben az országokban nem jár együtt a közszolgálat durva átpolitizálásával. Az állásrendszer meghatározó eleme egyszerűen az, hogy a megüresedett posztokat nem feltétlenül belülről előléptetéssel töltik be, amiként az a karrierrendszerben történne, hanem bármely pozícióba lehet felvenni valakit a közigazgatáson kívülről is. A kiválasztás, és bérezés szempontjai azonban ez esetben sem lehetnek önkényesek.

A zárt és nyitott személyzeti rendszerek közötti legfontosabb különbségek a köztisztviselő kiválasztásában, előmenetelének és illetményének meghatározásában, valamint a felmentés lehetőségének szabályozásában ragadhatók meg. Nem véletlen, hogy a már említett Ph.D. értekezések is ezeket az aspektusokat emelik ki. Mi magunk azt állítottuk,⁹ hogy a hazai közszolgálati szabályozás valójában kifejezetten nyitott rendszerű, abban a normativitás ténylegesen egyáltalán nem érvényesül, s azért széles tere nyílik az önkényes, szubjektív, politikailag, vagy egyéb illegitim szempontok (pl. nepotizmus) által indukált döntéseknek. Épp az ilyen döntésekkel szemben lenne garanciális tényező a zárt rendszer mindenre kiterjedő szabályozása. Ez egyfelől a döntési szempontok részletes tartalmi meghatározását, másfelől az eljárási garanciák kiépítését jelenti. Így pl. az új

⁸ Lásd erről: BOSSAERT, D.–DEMMKE, Ch.–NOMDEN, K.–POLET, R.: *Civil Service in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. EIPA, Maastricht, 2001. és DEMMKE, Cr.–MOILANEN, T.: *Civil Service in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010.

⁹ GAJDUSCHEK: *A köztisztviselői... i. m.* és GAJDUSCHEK: *Közszolgálat. i. m.*

köztisztviselő kiválasztásáról vagy az előléptetésről hozott döntés részletes szempontjait állami szabályok határozzák meg: versenyvizsga letétele és annak eredménye, iskolai végzettség, egyéb képzettségi elemek, belső vizsgák letétele, szakmai tapasztalat, a közszolgálatban töltött idő (senioritás) meghatározott minimális hossza, hosszú távú jó színvonalú munkavégzés, amelyet a minősítés eredményei igazolnak stb. Eljárási garanciák is biztosítják, hogy önkényes, részlehajló, személyes vagy politikai szempontok által motivált döntésekre ne kerüljön sor. Ilyen eljárási garancia a döntési jog megosztása pl. a szerv vezetője, a közvetlen felettes, a személyzeti vezető és az érdekképviselő képviselője között. Hasonló eredményt hozhat a döntések részleges vagy teljes centralizálása is, amikor az egyes kérdésekben nem az adott szervnél hanem központilag döntenek. Szintén eljárási garanciaként értelmezhetjük azokat a megoldásokat, amelyek az egyes tartalmi feltételek megléte megállapításának módját a döntéshozó szubjektumától független módon határozzák meg. A kiválasztásban e garanciák nagy részét egyesíti a versenyvizsga, amelyet központilag szerveznek, és az egyes szervek a vizsgák pontszámai alapján előálló lista legfelső helyén álló személyt alkalmazzák.

Ehhez képest a fent említett kutatásaink eredményeként azt állapítottuk meg, hogy a kiválasztás lényegében nélkülözi az érdemi szűrőfeltételként meghatározható, jogszabályban rögzített kiválasztási szempontokat. A hatályos magyar szabályozás szerint az aktív lakosság mintegy fele felvehető köztisztviselői pozícióba és mintegy negyede bármely vezetői pozícióba kinevezhető. Az erről hozandó döntés pedig a szerv vezetőjének kizárólagos és korlátlan döntési jogkörébe tartozik.

Az előmenetel számos útja közül az egyik jogszabályilag részletesen szabályozott. Ez az út azonban – amellett, hogy számos, itt nem részletezendő anomáliával terhelt – meglehetősen kevésbé jutalmaz. A felsőfokú végzettséggel rendelkező beosztott köztisztviselő legalacsonyabb és legmagasabb fizetési fokozata között pl. még kétszeres szorzó sincs. Ez egy teljes, a közszolgálatának szentelt élet, a folyamatosan kiváló teljesítmény és pl. egy munka mellett megszerzett Ph.D. fokozat jogszabály által rendelt maximális jutalma. Ehhez képest, ugyanez a köztisztviselő a szerv vezetőjének korlátlan, szubjektív döntése alapján bármikor kinevezhető főosztályvezetőnek, és ilyenként a maximális beosztott köztisztviselői bér mintegy kétszeresét keresheti meg, akár közvetlenül a főiskola elvégzése

után.¹⁰ Emellett számos más lehetősége is van a hivatali szerv vezetőjének arra, hogy az általa bármilyen oknál fogva preferált személyeket közpénzből jutalmazza. Ilyen a köztisztviselői körben a személyi bér, a kormány- és köztisztviselői körben egyaránt a különféle tanácsadói, vagy címzetes posztok adományozása, stb.

A zárt közzszolgálat további meghatározó eleme a köztisztviselő erős pályabiztonsága. A zárt rendszerben a köztisztviselő csak bizonyított alkalmatlanság esetén mozdítható el. A gyakorlatban az ilyen eset rendkívül ritka, ezrelékekben is alig kifejezhető. Tegyük ehhez hozzá, hogy még az EU azon országaiban is, ahol egyébként nyílt rendszereket találunk, a köztisztviselők eltávolításával szemben jelentős garanciák érvényesülnek.¹¹ Ehhez képest a magyar szabályozás már korábban is rendkívül megengedő volt, 2010 után pedig – nemzetközileg is példa nélkül álló módon – a köztisztviselőt könnyebbé vált eltávolítani, mint a munkavállalót. Ebben szintén meghatározó a hivatali szerv vezetőjének szerepe.

Érdemes megjegyezni, hogy miközben a törvényi szabályozás az utóbbi 18 évben rendkívül sokat és nagymértékben változott,¹² addig az itt felsorolt jellemzők lényegében változatlanok maradtak.

Összességében a közzszolgálati szabályozás elemzése során azt találtuk, hogy a meghatározó hatáskörök a „hivatali szerv vezetőjét” illetik meg. A jogi szabályozás azonban alig határoz meg olyan tartalmi és eljárási szabályokat, amelyek megkötnék e vezető kezét, amelyek útját állhatnák az illegitim, személyes, rokoni, baráti vagy éppen politikai szempontok érvényesítésének. A nemzetközi szakirodalom különösen a közzszolgálat átpo-

¹⁰ Igaz, hogy az így kinevezett vezető egy hasonlóan önkényes döntéssel el is veszítheti pozícióját; a megbízatás ugyanis bármikor “indoklás nélkül visszavonható”.

¹¹ DEMMKE–MOILANEN: *i. m.* 178.

¹² A DVD jogtár a jogszabály 83 állapotát tartotta nyilván 2011 év elején, ami háromhavi időközönként történő változást jelent. A változás mértékére jellemző, hogy pl. 2001-ben a korábbi négy besorolási osztályból kettő ki-, majd két évvel később az egyik visszakerült a közzszolgálat kötelékébe. 2006-tól a közzszolgálati szabályozás radikális reformját hirdette meg, és részben hajtotta végre a kormány. 2010-ben a korábbi egységes szabályozás kétfelé vált, külön törvényt alkotva a kormánytisztviselőkre, amelynek egy elemét még az Alkotmánybíróság is kifogásolta [ld.: 8/2011 (II. 18.) AB határozat].

lilizáltságát hangsúlyozza magyar és (általánosabb) poszt-szocialista kontextusban.¹³

E szempontból, tekintettel a hazai szabályozást jellemző szabályozatlanságra, különösen fontos, hogy ki, illetve mi a személyzeti hatáskörök e jószerével korlátlan ura, vagyis a „hivatali szerv vezetője”? Mennyiben tekinthető ez a személy egy független szakmai vezetőnek? Olyan köztisztviselőnek, aki a közszolgálatban szocializálódott, a közszolgálat értékeit szívta magába, és a közösségért végzett kitartó munkával, megfelelő szakmai fejlődés után, a szükséges tapasztalatok birtokában foglalta el posztját. Ha ilyen személyekről van szó, akkor az reményt adhat arra, hogy még a jogszabályi garanciák kiáltó hiánya mellett is, e személyek a személyzeti hatáskörükben pártatlan, objektív döntésekre törekcszenek, amely a közösség szempontjából legmegfelelőbb embert állítja az egyes posztokra és az érdemet, szorgalmat és hozzáértést jutalmazza. Ezzel szemben, ha azt találjuk, hogy e vezetők kifejezetten politikai alapon kerülnek kiválasztásra, akkor a személyiségben rejlő ilyen garanciákra aligha számíthatunk. Sőt, a politikai alapon kinevezett vezetők esetében joggal tartunk attól, hogy azok engednek a politikai nyomásnak e téren is (hiszen feltételezhetően éppen ezért nevezték ki éppen őket) és a személyzeti döntésekben nem a tényleges érdem, hanem más, politikai és/vagy azok mögött személyes tényezők válnak meghatározóvá.

Annak megválaszolása, hogy a jelenlegi, és a rendszerváltás óta kinevezett korábbi közigazgatási hivatali vezetők valójában milyen szempontok alapján nyerték el megbízatásukat a szociológiai vizsgálódás eszközeivel lehetséges. Az alábbiakban erre nem vállalkozunk. Ehelyett a jogi szabályozást vizsgáljuk meg. Különösen azt kutatjuk, hogy (i) e vezetők kiktől (ti. politikusoktól avagy valamilyen szakmai grémiumtól) nyerik el megbízatásukat; (ii) kiválasztásuknak vannak-e objektív szempontjai és azokban hangsúlyosan megjelenik-e a szakmai képzettség, a szakmai és különösen a közigazgatási gyakorlat követelménye. Emellett (iii) számos olyan egyéb

¹³ Ld. pl. MEYER-SÄHLING, J.-H.: Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8. (2. ed.) No. 6. 2001. 960–979.; MEYER-SÄHLING, J.-H.: *The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession. Governance*, Vol. 24. 2011. No. 2. 231–260.; *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe* Cheltenham (ed.: Verheijen, T.). Edward Elgar, Cheltenham (UK), 1999.

tényezőt is bevonunk a vizsgálódásba, amely a szabályozáson belül eligazítást adhat arról, hogy vajon itt egy érdemen alapuló szakmai avagy egy politikai szempontú kiválasztásról van szó. Végül elemezzük azokat a tényezőket is (iv), amelyek a már kinevezett hivatali vezető esetleges politikai függésére, kiszolgáltatottságára utalnak.

A jogi szabályozás¹⁴

A hatályos szabályozás szerint tehát a „munkáltató jogokat a hivatali szervezet vezetője gyakorolja”. Szó szerint ugyanazt a szabályozást adta az *1992. évi XXIII. törvény (a köztisztviselők jogállásáról; továbbiakban: Ktv.)* hatálybalépésekor [6. § (1)], mint 2011.01.01-én. Ugyanez a *2010. évi LVIII. törvény (a kormánytisztviselők jogállásáról; továbbiakban: Ktjt.)* rendelkezésének lényege is, azzal, hogy a következő bekezdés ilyenként nevesíti is a minisztériumok közigazgatási államtitkárait.

A hivatali szervezet egyszemélyi vezetője dönt tehát a személyzeti kérdésekben, ami egy rendkívül decentralizált rendszerre utal,¹⁵ és semmiképpen sem egyezik a klasszikus zárt rendszer logikájával. Ugyanakkor a szabályozás azt hangsúlyozza, hogy a „hivatali” (sic!) szervezet vezetőjéről van szó, vagyis egyfajta szakmai vezetőről. Erre utal a Központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló *2010. évi XLIII. törvény (továbbiakban Kszt.)* 6. §-a is, amikor a közigazgatási államtitkár és más minisztériumi vezetők kapcsán kifejezetten a „szakmai vezető” kitéltet alkalmazza. E személyek általában köztisztviselői státuszt töltenek be, megbízatásuk – elvileg – nem kötődik a politikai ciklushoz, illetve általában a politikához.

Nézzük meg, hogy kik ezek a vezetők, mennyiben tekinthetők ők „szakmai” elemnek a közigazgatásban! Ezt leginkább kiválasztásuk módja jel-

¹⁴ A szabályozás elemzése a 2011 májusában hatályos szabályozás alapján készült. Lényegi változás az itt vizsgált területen a cikk leadásának időpontjáig nem történt.

¹⁵ Ld.: LINDER V.: Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberi erőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle*, 2007/3. Linder utal arra is, hogy decentralizált rendszerek – az érdem és az állásrendszerű közszolgálat mellett, vagy inkább között – egy harmadik sajátos modellt képviselnek, amely nem ismeretlen az Unió országaiban sem.

lemzi, valamint az, hogy ki gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat, illetve ki a főnökük, akinek utasítását végre kell hajtaniuk. Az alábbiakban tehát ezekre a kérdésekre keressük a választ azon posztok kapcsán, amelyek betöltői aztán a többi köztisztviselőre nézve hozzák meg a személyzeti döntéseket.

Minisztériumok

A közigazgatási államtitkár

A minisztériumok közigazgatási államtitkárai számára a Kjtj. 36. §-a képzettségi előírást fogalmaz meg, bár meglehetősen lazán. Három diplomatípus megnevezése után, a meglehetősen széles körűen értelmezhető „vagy a feladat- és hatáskörének megfelelő szakirányú felsőfokú végzettséggel” kitévelt tartalmaz. A szabályozás egyáltalán nem ír elő közigazgatási szakvizsgát vagy közigazgatási gyakorlatot. Másként fogalmazva a közigazgatás ismerete nem szerepel a közigazgatás ezen elsőszámú szakmai vezetőjével szemben megfogalmazott elvárások között. Már ez a szabályozás is nyilvánvalóan ellentétes a zárt rendszerrel, hiszen abban, a közigazgatási államtitkárinak megfelelő poszt a legkiválóbb köztisztviselők hosszú közigazgatási karrierjének csúcsát jelenteni. A fentiek mellett, a Kjtj 2. § (2) hosszan sorolja, hogy melyek a Ktv.-nek azok a szabályai, amelyek a kormánytisztviselőre általában igen, de a „szakmai vezetőre” nem vonatkoznak.

Ennél is árulkodóbb, meghatározóbb azonban az, hogy hogyan kerül kiválasztásra és nyeri el posztját a közigazgatási államtitkár (37. §). Őt ugyanis a miniszterelnök, a miniszter meghallgatása után jelöli. Sőt a döntést, a Kszt. 52. §-a szerint még a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter is véleményezi. Vagyis a közigazgatási államtitkárt az ország első számú politikusa, két másik politikus javaslata alapján választja ki. Ezután pedig nem köztisztviselői, hanem a miniszterekkel megegyező esküt tesz. Kiválasztása így megegyezik más államtitkárokéval, akik a jelenlegi rendszerben egyértelműen és jogszabály által is deklaráltan [vö.: Kszt. 6. § (2) bek.] politikai kinevezettek.

Az államtitkár tevékenységét általában, így a közigazgatási államtitkárt is a miniszter irányítja, a munkáltatói jogokat felettük ő gyakorolja.

Igaz, hogy a Kszt. 6. § (3) bek. „szakmai vezetőként” nevesíti (és nem politikainak), ám ennek tartalmilag vajmi kevés jelentősége van, ha a tényeket és az épp észt előnyben részesítjük az éppen hatályos jog deklarációival, illetve szómisztikájával szemben.

A közigazgatási államtitkár vezeti a minisztérium szervezetét, és mint láttuk gyakorolja a munkáltatói jogokat. Vagyis, Magyar Zoltán terminológiáját alkalmazva, ő a főnök. Legalábbis a Ktjt. idézett szabálya szerint, illetve a normális, weberi hivatali működés logikája szerint. Utóbbi ugyanis megköveteli a „vezetés egysége” elvének érvényesülését, azt tehát, hogy szigorú alá-fölérendeltségi vonalak működjenek a szervezetben, hogy mindenkinek egy és csak egy főnöke van.¹⁶ Ha ez így működik, ha az első számú és egyetlen hivatali vezető a közigazgatási államtitkár, a politikai befolyás akkor is nyilvánvalóan érvényesül, hiszen ő maga politikai kinevezett, és ha nem a politikai elvárások szerint tevékenykedik, akkor – lényegében a kinevezésével egyező, tehát politikai döntésen alapuló eljárásban – minden más, deklaráltan politikai pozíciót betöltő államtitkárhoz hasonlóan, a jogszabály explicit megfogalmazása szerint: „bármikor” felmenthető [Kszt. 55. § (1) bek.]. A közigazgatási államtitkártól tehát aligha várható más, mint a politikai akarat közvetítése, akkor is, ha személyzeti ügyekben hozott döntésekről, közöttük a kiválasztásról van szó.

Más minisztériumi vezető posztok

Ennek fényében különös figyelmet érdemel, hogy a hivatali apparátus további, alacsonyabb szintű, a Kszt. 6. § (3) által szakmainak nevezett vezetői, illetve a Ktjt. által szabályozott, ilyenként szakmai-közszolgálati posztként értelmezett pozíciókban is meghatározó a direkt politikai befolyás. Ennek kimutatásához nincs is szükség a tényleges folyamatok szociológiai eszközökkel történő detektálása. Maga a jogi szabályozás *expressis verbis* nyit meg további csatornákat a minisztériumi apparátusok direkt politikai befolyásolásában. Az alábbiakban azt mutatjuk be, hogy hogyan helyezi direkt politikai kontroll alá a minisztériumi apparátusok úgymond szakmai beosztásait a törvény.

¹⁶ DOBÁK M.: *Szervezeti formák és vezetés*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2000. 46–50.

A helyettes államtitkár

A Ktjt. szabályozza a helyettes államtitkár kinevezését és felmentését. Ez a folyamat teljes egészében megegyezik a közigazgatási államtitkárokra vonatkozó eljárási szabályokkal. Így mindenekelőtt, a rendkívül laza képesítési előírások, a közigazgatási szakmai gyakorlat előírásának hiánya jellemzi, valamint a politikai szereplők általi kiválasztás és az ugyanezen szereplők döntése alapján „bármikor” megejthető felmentési lehetőség.

Mindezen túl a Ksz. 62. § (2) bek.¹⁷ áttöri a bürokratikus–lineáris szervezeti logikát, amennyiben a helyettes államtitkárokat „kettős irányítás” alá helyezi, illetve a szervezéstan terminológiával: kétvonalas vezetéssel¹⁸ iktat be az alapvetően nem erre kitalált szervezetbe, ami szervezéstan szempontból finoman szólva szokatlan. Szempontunkból ez azt jelenti, hogy a helyettes államtitkárnak kétféle elvárásnak kell megfelelnie, amelyek közül az egyik, még a jogszabály által deklaráltan is politikai főnökétől származik.

További árulkodó jelek e poszt átpolitizáltságáról:

- a tárca nélküli miniszter utasítást adhat kezdetű szövegben a közigazgatási államtitkár mellett szerepel az érintett helyettes államtitkár, sőt „a szervezeti egység vezetője” is;¹⁹
- az országgyűlés bizottságában az érintett helyettes államtitkár helyettesíti a tárcanélküli minisztert;²⁰
- az idézett rendelkezéssel egyező tartalommal kimondja, hogy a helyettes államtitkár tevékenységét a – politikai vezető – államtitkár irányítja;²¹

¹⁷ A helyettes államtitkár tevékenységét – a 65. § (1) bekezdése szerinti helyettes államtitkár kivételével – a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint az államtitkár vagy a közigazgatási államtitkár a 31. § (3) bekezdésében meghatározott esetben kormánybiztos irányítja. A minisztérium szervezeti és működési szabályzata a helyettes államtitkár tevékenységének irányítására vonatkozó, a 3. §-ban meghatározott egyes hatásköröket – az (1) bekezdés szerinti ügyek meghatározott csoportjaival összefüggésben – az államtitkár és a közigazgatási államtitkár között megoszthatja. A helyettes államtitkár tekintetében a munkáltatói jogokat a közigazgatási államtitkár gyakorolja.

¹⁸ DOBÁK: *uo.* 46–50.

¹⁹ 35. § (3) bek.

²⁰ 37. § (4) bek.

²¹ 49. § (2) bek.

– a – politikai vezető – államtitkárt a helyettes államtitkár helyettesítheti.²²

A fentiek alapján nehéz lenne a helyettes államtitkári posztot tiszta közszolgálati pozíciónak tekinteni. Az mind a jogviszony létrejötte, mind megszűnése, mind tartalma, mind irányítási viszonyai alapján politikai pozíció. Ezen még az is aligha változtatna, ha a fentebb idézet bekezdés szerinti munkáltatói jogkört gyakorló közigazgatási államtitkár maga nem politikai kinevezett lenne.

Nehéz eldönteni a szabályozás alapján, hogy azzal a jogalkotó (a) egyszerűen túlbiztosította magát, hogy politikai befolyása, akarata biztosan érvényesüljön, avagy (b), egy sajátos szervezéstechnikai megoldást választott, akár (ba) tudatosan vállalva egyfajta lineáris-funkcionális szervezet²³ létrehozását, akár (bb) nem lévén tisztában azzal, vagy nem érdeklődve az iránt, hogy ténylegesen mit hoz létre.

Főosztályvezető

Feltűnő ugyanakkor, hogy a politikai befolyás – törvényből is kimutatható – vonala még lejjebb húzódik, a helyettes államtitkári szint alá, a főosztályvezetőig és részben még tovább.

A Kszt. szerint:

67. § (1) A főosztályt főosztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott helyettes államtitkár irányítja. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet úgy, hogy a főosztályvezető tevékenységét a miniszter, az államtitkár vagy a közigazgatási államtitkár irányítja.

A jogszabály e pontja tehát lehetővé teszi, hogy még a szakmai területek főosztályvezetői szintű kormánytisztviselőit is olyan, vitathatatlanul politikai vezetők közvetlenül irányítsák, mint a miniszter vagy a – politikai – államtitkár. Tegyük hozzá, hogy az erről való döntést – a szervezeti és működési szabályzat megalkotásával – maga a miniszter hozza meg, vagyis korlátlanul dönthet minisztériumi szakmai egységek közvetlenül maga, illetve más politikai entitás alá rendeléséről. Más szóval a miniszter saját norma-

²² 50. § (3) bek.

²³ DOBÁK: *uo.* 57–59.

tív döntésével adhat magának felhatalmazást egyedi jogkör gyakorlására, amely jogkör egyébként ellentmond a modern európai közszolgálat szellemének. Ilyen módon a direkt politikai befolyás a legalsó szintekig kiterjedhet a politikai vezető döntése alapján.

Minisztériumi kabinetek

Sajátos a miniszteri kabinetek szabályozása (65. §). Eszerint a kabinetet főosztályvezetői rangban a kabinetfőnök vezeti. Felette a munkáltatói jogokat is a miniszter gyakorolja, míg az alá tartozó kormánytisztviselők felette jogokat maga a kabinetfőnök gyakorolja. E kör tehát formálisan is ki van véve a közigazgatási államtitkár munkáltatása alól. A törvény ugyanígy szabályozza az államtitkári kabineteket is. Tekintve, hogy egy minisztériumban számos – politikai – államtitkár van, a köztisztviselők egy jelentős része a jogi szabályozásnak megfelelően egyértelműen, törvényileg deklaráltan politikai alárendeltségben és politikus munkáltató alatt dolgozik.

Nem vitatjuk, hogy a politikai vezetők személyes bizalmát élvező ilyen szervezeti egységre szükség lehet. De vitatjuk azt a konstrukciót, amely mindezt olyan személyi állománnyal valósítja meg, amellyel szemben általános elvárás a politikai semlegesség. Bár itt nyilvánvalóan, deklaráltan politikai feladatról és pozícióról van szó, a jogszabály mégsem rendelkezik arról, ami egyfelől lehetséges, másfelől szükséges és racionális is lenne. A Kjtj 56. §-a szabályozza, jórészt a korábbi szabályozás vonalain haladva, a *politikai tanácsadók és főtanácsadók* jogállását.²⁴ A szabályozás lényege, hogy olyan posztot kreál a közigazgatáson belül, amely elismeri a feladat politikai tartalmát és ehhez igazítja a jogviszony jellegét. A megbízatás nem határozatlan időre, hanem a választási ciklusra szól. Ugyanakkor nem kívánatlik meg a köztisztviselőtől elvárt közigazgatási vizsgák letétele és a bért nem a bértábla szerint, hanem a szervezet politikai vezetőjének döntése alapján határozzák meg és a munkáltatói jogokat is ő gyakorolja. A Kjtj. ugyanakkor a szervezeti létszám 8%-ában maximálja e posztok arányát a szervezeten belül.

Nyilvánvaló, hogy a kabinetek a gyakorlatban, és egyébként a jogi szabályozásban is tükröződő rendeltetésük alapján alapvetően politikai-bi-

²⁴ Hasonló poszt jelenik meg a Ktv. 11/A. §-ában is.

zalmi szervezeti egységek, ezért éppen itt lenne indokolt a politikai tanácsadók alkalmazása. Ám ezt jogszabály nem írja elő, ami egyfelől megkérdőjelezi a politikai tanácsadói poszt tényleges rendeltetését, valamint a politikai és szakmai tanácsadó közötti különbségtétel megalapozottságát. Másfelől e tény arra is utalhat, hogy a kabinetek létszáma meghaladja a minisztériumi létszám 8%-át. Mindenesetre e ponton is a garanciális szabályok hiányát detektálhatjuk a jogi szabályozásban.

Rövid történeti visszatekintés

A fentiekben meglehetősen kritikusan vizsgáltuk az egyes pozíciók átpolitizáltságát a jelenlegi kormány által megalkotott jogi szabályozást elemezve. Nem lenne azonban sem szakmailag megalapozott, sem tisztességes, ha nem utalnánk arra a tényre, hogy ezek a zárt rendszer logikájával ellentétes jellemzők már a korábbi szabályozásban is fellelhetők. Ehhez elég, ha csak a Kszt. „jogelődjének” tekinthető 2006. évi LVII. törvény (a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról), illetve az azt megelőző szabályozásra az 1997. évi LXXIX. törvény (a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről) egyes pontjaira vetünk néhány pillantást.

A közigazgatási államtitkár

Bár a 2006-os jogszabályban meglehetősen eltérő volt a minisztériumi csúcvezetők elnevezése, és részben funkciója, pozíciója és jogállása is, azért az összevetés tanulságos lehet.

A minisztériumokban ebben az időszakban egyetlen államtitkár működött, aki deklaráltan politikai figura volt. Így természetes, hogy felette a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolta [44. § (2) bek.], és kiválasztása, kinevezése és felmentése lényegében megegyezett a jelenlegi – politikai – államtitkárokra vonatkozó szabályozással. A hatályos szabályozással jobban összevethető az 1997. évi LXXIX. törvény. E szabályozás 2. §-a szerint a közigazgatási államtitkárnak és helyettes államtitkárnak szakirányú felsőfokú végzettséggel és eltérő törvényi rendelkezés hiányában közigazgatási szakvizsgával, vagy azzal egyenértékű képesítéssel kell rendelkeznie. Ez tehát jelentősen leszűkítheti a politika által preferált, ám a közigazgatással korábban semmilyen kapcsolatban nem volt jelöltek kö-

rét. A hatályos szabály ezt a kitéfelt nem tartalmazza. A kiválasztásban azonban ekkor is a miniszter és a miniszterelnök szerepe volt a meghatározó (26. §); felette a munkáltatói jogokat pedig szintén a miniszter gyakorolta [25. § (2) bek.]. Felmentésének, amelyről de facto szintén a miniszter, illetve miniszterelnök döntött ekkor sem volt semmiféle korlátja.

Szakállamtitkár – helyettes államtitkár

A 2006-os törvényi szabályozás a szakállamtitkárt tekinti a legmagasabb szintű szakmai vezetőnek, köztisztviselői státuszban. Ugyanakkor a szakállamtitkár kiválasztásáról (57. §) a miniszterelnök döntött, a miniszter meghallgatása után; kinevezését már nem a köztársasági elnöktől, hanem a miniszterelnöktől kapta. Felmentéséről ugyanezek „bármikor” dönthettek. A kinevezési feltételek is hasonlóképpen lazán megfogalmazottak, a senioritás nem szerepel közöttük. A 2006. évi LVII. törvény 53. § (2) és (3) bekezdése szerint a szakállamtitkár fölött a munkáltatói jogokat a miniszter vagy esetlegesen az államtitkár gyakorolja – mindkettő deklaráltan politikai figura. Az 1997. évi LXXIX. törvény a helyettes államtitkár esetében szintén szakirányú végzettséget és közigazgatási szakvizsgát ír elő, ami itt is komolyabb szűrőfeltétel a hatályos szabályozáshoz képest. A helyettes államtitkár a közigazgatási államtitkár tett javaslatot, de a miniszter nevezte ki [33. § (1) bek.]. Ugyanakkor munkáját a közigazgatási államtitkár irányította [32. § (1) bek.], és ő gyakorolta felette a munkáltatói jogokat is [33. § (3) bek.]. Az 1997-es szabályozás tehát mindenképpen közelebb áll egy normális weberi szervezeti működéshez és a zárt rendszer ideáljához.

Főosztályvezetők

A főosztályvezetőkre vonatkozó szabályozást ilyen formában csak a 2006. évi LVII. törvényben találhatunk.

A főosztályt főosztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott szakállamtitkár irányítja. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet úgy, hogy a főosztályvezető tevékenységét a miniszter, az államtitkár vagy a kabinetfőnök irányítja.²⁵

²⁵ 2006. évi LVII. törvény 69. § (1) bek.

A főosztályvezető, valamint az általa vezetett főosztály állományába tartozó köztisztviselők felett a munkáltatói jogokat a főosztályvezető tevékenységét irányító állami vezető vagy – ha a főosztályvezető tevékenységét a miniszter vagy a kabinetfőnök irányítja – a kabinetfőnök gyakorolja. A vezetői megbízás adása és visszavonása a miniszter hatáskörébe tartozik.²⁶

Mint látjuk a főosztályvezetők direkt miniszter alá rendelése itt is lehetséges. Ami már csak azért sem meglepő, mert – a Ktv.-t is figyelembe vevő megfelelő jogértelmezés – alapján kiderül, hogy a vezetői kinevezésekről és azok visszavonásáról szóló döntés is az ő jogosítványa.

Kabinetek

A 2006. évi LVII. törvényben a kabinetfőnökökre és a kabinetekre is a jelenlegivel tartalmilag megegyező szabályozás vonatkozik. A jogalkotó itt is megfélekedezni látszik – az ekkor már létező – politikai tanácsadói poszt lehetőségéről, illetve azt egyetlen ponton, a miniszteri titkárság vezetője esetében, de itt is csak lehetőségként [70. § (3) bek.] említi. A jelenlegi állapothoz képes a meghatározó eltérés tehát abban áll, hogy a korábbi egy kabinet helyett, most számos ilyen kabinet lehet egy minisztériumban.

Munkáltatói jogok gyakorlása

A munkáltatói viszonyok tehát már a 2006. évi LVII. törvényben sem voltak sokkal kevésbé átpolitizáltak. Sőt a minisztériumok hivatali apparátusa esetében a munkáltatói jogkör gyakorlása sem volt tisztázott. Arról a jogszabály ugyanis nem rendelkezik egyértelműen, hogy a minisztérium apparátusa fölött ki gyakorolja általában a munkáltatói jogokat. Így csak következtethetünk arra, hogy – mivel a szakállamtitkárok fölött a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja és ő vezeti a minisztériumot [28. § (2) bek.] – így a miniszter a munkáltatói jogok gyakorlója. E tekintetben már ekkor érzékelhető volt egy határozott visszalépés az 1997-es szabályozáshoz képest.

Összegezve tehát azt mondhatjuk, hogy a minisztériumokban a személyzeti döntések közvetve politikai befolyás alatt álltak már korábban is, 2006-tól pedig nagyon gyakran közvetlenül is.

²⁶ 2006. évi LVII. törvény 69. § (2) bek.

Országos hatáskörű szervek

A Kszt. a nem-minisztériumi jogállású szervek körében autonóm közigazgatási szerveket, kormányhivatalokat, és központi hivatalokat, valamint rendészeti szerveket nevesít. Az autonóm közigazgatási szervek – elvileg – nem a kormány befolyása alatt működnek.

A kormányhivatalok vezetőit, a Kszt. 71. § (4) bek. szerint, eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában, a miniszterelnök nevezi ki és ő is menti fel, a felügyeletet ellátó miniszter javaslatára. A következő bekezdés a közigazgatásért felelős miniszternek véleményezési jogkörét is rögzíti. Ez az eljárás tehát megegyezik a – politikai – államtitkárok kiválasztási rendjével. Így rendelkezik pl. a Nemzeti Adó és Vámhivatal elnökéről a 2010. évi CXXII. tv. 6. § (1) bekezdése, vagy a Központi Statisztikai Hivatal elnökéről a 1993. XLVI. tv. 4. § (2) bekezdése. A Kszt. 71. § (13) bek. szerint pedig, eltérő törvényi rendelkezés hiányában a kormányhivatalokra is alkalmazni kell a törvény 63–66. §-ait, amelyek a minisztérium szervezetét tárgyalják.

A központi hivatal vezetőjét a Kszt. 72. § (4) bek. szerint, eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – egyébként ugyanezen törvénynek az „irányítás” mibenlétét definiáló 2. § (1) bekezdésének b) pontjával egyezően – az irányító miniszter nevezi ki és ő is menti fel. A 72. § (5) bek. szerint pedig a kiválasztásban a közigazgatásért felelős miniszter vétőjog illeti meg. A (9) bekezdés pedig szintén utal a 63–66. §-ok alkalmazására.

E dolgozat elkészítése során több ágazati jogszabályt is áttekintettünk, de olyan kitételt, amely e szervek vezetői számára komoly kiválasztási feltételeket (pl. pontosan specifikált szakirányú képzettség, szakmai gyakorlat, szakvizsga, közigazgatási, esetleg az adott szervnél töltött gyakorlat) szabott volna meg nem találtunk. Ez azt jelenti, hogy a politikai döntéshozó határozza meg szinte korlátlanul a szerv vezetőjének kilétét, aki aztán az adott szervet vezeti és az államigazgatási szerv „hivatali szervezetének vezetőjeként” [Ktjt. 3. § (1) bek.], kvázi szakmai vezetőként gyakorolja a munkáltatói jogokat a hivatal köztisztviselői/kormánytisztviselői felett. A jogszabályi rendelkezés a felmentés módjáról, feltételeiről nem szolgál további útmutatással egyik esetben sem. Ez a tény azonban egyértelműen a felmentés lehetőségének korlátlanságára utal.

Mindez bizonyos értelemben természetes, következik a miniszteri felelősség elvéből, amennyiben a miniszternek vállalnia kell a politikai felelősséget az alá tartozó szervezetek tevékenységéért is a Parlamentben. Ehhez pedig így hangozhat – az egyébként a zsákmányrendszert legitimálóhoz rendkívül hasonló – érvelés, joga kell legyen a szerv vezetőjét kinevezni vagy eltávolítani. Csakhogy ez megoldható azzal, ha az szervezet első számú vezetője, esetünkben a közigazgatási államtitkár van a miniszternek szervezetileg alárendelve, ám a minisztérium alárendeltségébe tartozó szervek vezetői esetében már ő hozza meg a döntéseket. De ha elfogadjuk is a fenti érvelést, akkor is kétséges, miért következik abból, hogy a miniszter minden különösebb ok, hiba hiányában is, korlátozás nélkül felmenthesse az országos hatáskörű szerv vezetőjét. Ez ellentmond a zárt rendszer logikájának is. Sőt, a zárt rendszerrel szemben alternatívát kínáló NPM agencializációként ismert technikája²⁷ is olyan megoldást ajánl, amely éppen, hogy eloldja ezeket a szerveket a direkt minisztériumi irányítás alól, a vezetővel szemben teljesítménykövetelményeket meghatározva, de a közvetlen, operatív irányítást mintegy „megtiltva”.

Összegezve, nyilvánvaló tehát, hogy az országos hatáskörű szervek vezetői szintén politikai kinevezettnek tekinthetők, s aztán ők gyakorolják a munkáltatói jogkört a hivatal beosztott kormánytisztviselői fölött.

Jelezzük azt is, anélkül, hogy itt a szabályozás történeti részeibe mélyebben belemennénk, hogy ez a megoldás sem új keletű.

Dekonzentrált szervek

A dekoncentrált szervek valamely központi közigazgatási szervezet területi szervei. Tipikusan a központi hivataloknak és a kormányhivataloknak vannak ilyen szervei. E szervek felett főszabályként a munkáltatói jogokat – beleértve a kiválasztást-kinevezést és a felmentést is – a központi szerv vezetője gyakorolja. A dekoncentrált szerv így kinevezett vezetője gyakorolja aztán a munkáltatói jogokat az adott szerv tisztviselői felett.

²⁷ HAJNAL Gy.–GAJDUSCHEK Gy.: *Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába.* Magyar Közigazgatási Intézet – Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2002. 96–97.

Mindez követi a weberi bürokratikus szervezet „szolgálati út” logikáját és megfelelhet a zárt közszolgálati rendszer elveinek is. A probléma abban áll, hogy miként a fentiekben bemutattuk a központi közigazgatási szervek, elvileg szakmai, karrier-tisztviselői vezető posztjain valójában politikai kinevezettek ülnek. Ez a politikai befolyás aztán „végigfolyik” a hierarchiában lefelé, akár a legalsóbb szintig.

Ez a probléma, mint fentebb szintén jeleztük, tartósnak mondható a jogi szabályozásban. Sajátosan jelentkezik azonban mindez a kormány új, egységes megyei dekoncentrált szervei, a megyei kormányhivatalok esetében. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény ugyanis a következő rendelkezéseket tartalmazza:

A törzshivatal kormánytisztviselői, valamint munkavállalói felett a munkáltatói jogokat a kormány megbízott gyakorolja.²⁸

A szakigazgatási szerv kormánytisztviselői, valamint munkavállalói felett a munkáltatói jogokat a szakigazgatási szerv vezetője gyakorolja.²⁹

A szakigazgatási szerv kormánytisztviselőjének kinevezni javasolt személyről a szakigazgatási szerv vezetője tájékoztatja a kormány megbízottat, aki a javasolt személlyel szemben a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet. A kifogásolt személy nem nevezhető ki a szakigazgatási szervnél kormánytisztviselőnek.³⁰

A kormányhivatalok magukba integrálják a korábbi dekoncentrált szervek legnagyobb részét. E kormányhivatalokban a munkáltatói jogkörök a törzshivatalok esetében közvetlenül a kormányhivatal vezető kormány megbízott kezében vannak. A szakigazgatási szervek esetében pedig a kormány megbízott a kiválasztás, a talán legfontosabb személyzeti jogkör tekintetében, vétőjogot gyakorol. A jogszabály nem részletezi a kifogás mi-
benlétét.

A Ktjt. 18. § (3) további jogkört biztosít, amikor kimondja, hogy – a szakigazgatási szerv vezetőjének javaslata alapján – a kormány megbízott dönt a köztisztviselő alapilletmény-eltérítéséről, amely a jelenlegi szabá-

²⁸ 15. § (1) bekezdés.

²⁹ 15. § (2) bekezdés.

³⁰ 15. § (3) bekezdés.

lyozás szerint $-20/+30\%$ lehet, s amelynek a teljesítményértékelésen kell alapulnia. A kormány megbízott dönt tehát a köztisztviselő bérét akár 62% -kal is érintő kérdésben, amelynek a köztisztviselő teljesítményén kell alapulnia. Ezt, tekintve, hogy a kormány megbízott tipikusan a városnak egészen más pontján székel, a köztisztviselőt jó eséllyel soha nem látta, s tekintve, hogy aligha ért ahhoz, amivel a köztisztviselő foglalkozik, nehéz magyarázni. Az mindenesetre biztos, hogy a politikai befolyás, s nem a szakmai irányítás indikátoraként értelmezhető.

A kormányhivatal vezetője ugyanis egyértelműen politikai figura, mert a jogszabály

– 10. § (2) szerint a miniszterelnök nevezi ki, a miniszter javaslatára;

– 10. § (3) szerint vele szemben az egyetlen kiválasztási feltétel, hogy büntetlen előéletű és választójoga van (tehát semmiféle iskolai végzettség, *de jure* még írni-olvasni tudás sem szükséges e poszt betöltéséhez!)

– 11. § (2) explicite kimondja, hogy országgyűlési képviselő is lehet.

E területen egészen egyértelműen és leplezetlenül érvényesül tehát a politikai befolyás: egy egyértelműen, deklaráltan politikai figura hozza meg a személyzeti döntéseket a hivatal egyes dolgozói felett és gyakorol vétót más területeken a tisztviselő kiválasztása tekintetében. A direkt politikai befolyás olyan területen jelent meg ezzel, ahol korábban, mint láttuk, csak jóval áttételesebben érvényesült.

Ennek kapcsán különösen fontos hangsúlyozni, hogy a dekoncentrált szervek foglalkoztatják a kormánytisztviselők mintegy $70\%-80\%$ -át, s e tisztviselők jelentős része ma a megyei kormányhivatalok állományába tartozik.

Önkormányzatok

A jegyzőre nézve – legalábbis a korábban említett vezetői posztokhoz viszonyítva – viszonylag strikt kiválasztási feltételeket ír elő a Ktv. 8. §-a, amikor igazgatásszervezői vagy jogi (esetleg: közgazdasági) diplomát, jogi vagy közigazgatási szakvizsgát és legalább két év közigazgatási gyakorlatot követel meg.

Az önkormányzatok hivatali szervezetei, amelyekben köztisztviselők dolgoznak, a polgármesteri hivatalok. A polgármesteri hivatalt a jegyző vezeti [Ötv. 36. § (2) bek.], de a polgármester irányítja. A jegyzőt az önkor-

mányzati képviselőtestület választja/nevezi ki [Ötv. 36. § (1) bek.], és felette az egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja [35. § (2) bek. e) pont]. A hivatal köztisztviselői felett a munkáltatói jogokat a jegyző gyakorolja [Ötv. 36. § (2) bek. b) pont].

A jegyző jogállásának problémája az egyik legszélesebb körben tárgyalt kérdés a hazai közigazgatás-tudományi szakirodalomban, igaz elsősorban az önkormányzatokkal, a területi igazgatás kérdéseivel foglalkozó szakemberek körében. E körben különösen a jegyző politikai kiszolgáltatottságát szokták hangsúlyozni. Mi itt nem kívánunk a jegyző helyzetének részletesebb elemzésébe belemenni, csak azt rögzítjük, hogy a jegyzővel kapcsolatos munkáltatói jogok deklaráltan politikusok kezében vannak. Igaz ugyanakkor, hogy ehhez a hazai szabályozásban szigorúnak mondható kiválasztási feltételrendszer társul. Hazafi³¹ utal arra is, hogy ugyanakkor a jegyzői kinevezése után már meglehetősen nehéz elmozdítani, ezért a jegyzői posztok kifejezetten a stabilabb közigazgatási vezetői állások közé tartoznak.

Az empirikus adatok

A közigazgatás csúcsvetői rendkívül gyorsan cserélődtek az elmúlt mintegy húsz évben. Szente³² 1999-ben azt találta, hogy a közigazgatási államtitkárok, akik tehát a szakmaiságot és a négyévenkénti választáson átívelő folyamatosságot képviselték volna a közigazgatásban, átlagosan két évig maradnak hivatalukban. Általános szakmai körökben az a vélekedés, hogy az elmúlt időben az átpolitizáltság tovább nőtt. Erre utal pl. Kiss,³³ de a HVG több cikke is foglalkozott a témával. Ismert, hogy a 2010-ben hatalomra került kormány jelentős, mennyiségében valószínűleg, módszerében mindenképpen minden korábbinál „radikálisabb tisztogatást” hajtott végre a közigazgatásban, lecserélve szinte kivétel nélkül minden minisztériumi szakállamtitkár, sőt a minisztériumi főosztályvezetők jelentős, és az országos hatáskörű szervek vezetőinek túlnyomó részét.

³¹ HAZAFI: *i. m.* 377.

³² SZENTE Z.: Közigazgatás és politika metszéspontján. A miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon, 1990–1998. *Századvég*, 1999/Nyár.

³³ KISS E.: A központi közigazgatás a korábbi MeH közigazgatási államtitkár, majd miniszter szemszögéből. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 2006. 3–4. sz. 152–155.

Mindehhez jogszabály-változtatásokkal lényegében még a vállalati dolgozóknál is könnyebbé tette a köztisztviselők elbocsátását, miközben megszüntette szinte az összes érdemi kiválasztási szűrőfeltételt.

A szubjektivitás jelenlétét a köztisztviselők már korábban is érzékelték, mint arról, ezirányú empirikus vizsgálódásaink eredményeit bemutatva már beszámoltunk.³⁴ 2005-ben pl. azt a kérdést tettük fel egy reprezentatív adatfelvétel keretében, hogy mi kell ahhoz, hogy valaki kiemelkedően magas fizetéssel honorált állásba kerüljön a közigazgatásban. Az egyébként a kritikától meglehetősen tartózkodó válaszadók kevesebb mint ötöde gondolta úgy, hogy ehhez elég a szakértelem és a jó teljesítmény, míg az óriási többség, 77% vélte úgy, hogy ehhez „személyes kapcsolatokra” is szükség van (vagy kizárólag arra van szükség).

Értékelés

A fentiekben bemutattuk, hogy a közigazgatási vezetők szinte kivétel nélkül egy politikai kiválasztási eljárásban, egyértelműen politikusként fungáló személyek (miniszterelnök, miniszter) döntése alapján kerülnek ezekbe a pozíciókba, ugyanezekről függ lényegében a karrierjük is, és ugyanezen politikusok dönthetnek bármikor eltávolításukról is. A politikai akarat és befolyás könnyen „lefolyik” a közigazgatási hierarchián. A területi szakigazgatási szerv vezetőjét ugyan már nem politikus nevezte ki, de az ő főnöke direkt politikai kinevezett, aki a politikai szempontokat vele szemben is érvényesítheti, és mivel nem védik intézményes garanciák, törekedni is fog az elvárásoknak való megfelelésre. Ám számos esetben a direkt politikai befolyás is érvényesül, kifejezett jogszabályi felhatalmazással, mint az láttuk pl. a minisztériumi főosztályvezetők, vagy a megyei kormányhivatalok beosztottainak esetében.

A hivatali „szakmai” vezetőkkel szemben lényegében nincsenek meghatározva érdemi szelekciós tényezőként értelmezhető kiválasztási szempontok. Tipikusan csak a „szakirányú felsőfokú végzettség” gumiszabályával találkozhatunk; így pl. sem általános szakmai, sem közigazgatási ta-

³⁴ GAJDUSCHEK: *Közszolgálat. i. m.* 275–282.

paszталat (közigazgatási szakvizsga) nem előírás. Mindössze a jegyzőknél találoztunk komolyan vehető kiválasztási szempontokkal.

Hogyan működik mindez más országokban? Az angolszász országokban meghatározó, a kormányzattól, illetve annak összetételétől független Közszolgálati Tanács. Ez részben a személyzeti politikai kialakításáért felel, de szerepe van konkrét személyzeti döntések meghozatalában is, illetve jogorvoslati fórumként is működhet. A klasszikus, és a minisztériumok esetében ma is élőnek tekinthető hagyomány szerint a brit közigazgatás élén a minisztérium közigazgatási államtitkára áll, aki hosszú távon tölti be ezt a posztját, kivételes esetektől eltekintve nyugdíjba vonulásáig. A miniszternek semmiféle beleszólása nincs a konkrét személyzeti döntésekbe.³⁵ A teljesen politika-semleges közszolgálat és a politikus miniszter közötti elkerülhetetlen feszültség kezelésében sokat segíthet a sajátos brit gondolkodásmód, és mentalitás. Az országos hatáskörű szervek és dekoncentrált szervek körében, a már említett agencifikáció következtében a munkajogi jogviszony vált meghatározóvá, a közszolgálatot jellemző garanciák nélkül. A szervek vezetőit pedig gyakran ún. menedzsment-szerződések keretében alkalmazzák, tehát szintén magánjogi konstrukcióban. Ám épp a menedzsment-szerződésekben megjelenő objektíven és egyértelműen megfogalmazott szigorú teljesítménycélok teszik lehetetlenné az érdemektől való jelentős eltérést. Így a kvázi-piaci logika véd meg, a zárt közszolgálati szabályozás hiányában is, a személyzet durva átpolitizálásától.

A francia rendszerben³⁶ is szétválasztásra kerül a szakmai-közigazgatási és a politikai feladat. Ugyanakkor a közigazgatás csúcsaira tipikusan nem a normál karrier során, hanem a nemzetközileg elismert képző intézmény az École National d'Administration elvégzése, és persze a közigazgatási szakmai tapasztalat megszerzése után kerülhet valaki. Többen utalnak arra,³⁷ hogy a közigazgatási és a politikai elit közötti átjárást szokatlanul

³⁵ A brit rendszert, sajátos brit humorral mutatja be az Igenis, Miniszter Úr (*Yes, Minister*) című sorozat. Szakmai feldolgozása a témának: PYPER, R.: *The British Civil Service*. Prentice Hall, London, 1995.

³⁶ MEININGER, M.-Ch.: The Development and Current Features of the French Civil Service System. In: BEKKE, H.–van der MEER, F.: *Civil Service Systems in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2000.

³⁷ Pl. PETERS, Guy B.: Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making. In: *Bureaucracy and Public Choice* (ed: Lane, J.-E.). Sage, London, 1987.

könnyű. A rendszer lehetővé teszi, hogy a minisztérium hivatali vezetőjét a hatalmon lévő politikai párttal szimpatizáló köztisztviselők közül válasszák ki. Később ez a köztisztviselő rendelkezési állományba kerül, amit szakmai fejlődésére fordíthat. Egy későbbi kormányváltáskor pedig újból vezető posztot kaphat, vagy olyan posztra kerül, amelynek nincs közvetlen politikai relevanciája. Így bizonyos értelemben politikai szempontból kiválasztott csúcvezetőket találunk a közigazgatás csúcsein. Ez azonban nem járul hozzá a teljes szervezet átpolitizálásához több okból sem. Egyrészt, a merev, részleteiben szabályozott rendszer nem enged meg önkényes döntéseket a közigazgatás alsóbb fokozataiban. Másrészt a közigazgatási vezető lojalitása kettős, kötődik ugyan az adott párthoz, de a közszolgálathoz (ami a szó szoros értelmében egy közösség, testület: *corps*) és annak működéséhez is, hiszen abban szocializálódott, abban dolgoznak kollégái, ismerősei stb. Mind a politikus, mind a közigazgatási vezető önértékként kezeli a semleges és professzionális közszolgálatot, amely Franciaországban egyébként is meghatározó szerepet játszik.

A német közszolgálat³⁸ is követi a weberi elveket. A hivatali szervezet élén köztisztviselő áll. Ebben a rendszerben a politikai szempontokat a csúcvezető esetében oly módon érvényesítik, hogy a megfelelő képzettséggel és meglehetősen hosszú közigazgatási múlttal rendelkező vezetők közül azt emelik a minisztériumi apparátus élére, akitől a kormánypárt irányvonalának támogatása várható. Ám ezek a vezetők is a közszolgálatban szocializálódtak, vallják a semleges közszolgálat értékeit, és továbbra is azokkal kell együttműködniük, akik korábban is kollégáik voltak. Kormányváltás után ezeket a vezetőket általában nyugdíjazzák. Ezzel már a poszt elfogadásakor is tisztában vannak.

Linder³⁹ számos más ország általános jellemzését is megadja, Bossaert és szerzőtársai a nyugat-európai országok, Demmke és Moilanen pedig az EU 27 tagállamának közigazgatási rendszereit elemzi átfogóan.⁴⁰ Az EU tagállamaiban alig, a nyugateurópai országokban pedig egyáltalán nem találunk példát arra, hogy a személyzeti döntések olyan vezetők kezében

³⁸ GOETZ, K. H.: The Development and the Current features of the German Civil Service System. In: BEKKE, H.-van der MEER, F.: *Civil Service Systems in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2000.

³⁹ LINDER: Személyzeti politika... *i. m.* 24–27.

⁴⁰ BOSSAERT et al.: *i. m.*; DEMMKE-MOILANEN: *i. m.*

lennének, akik ennyire átpolitizált, garanciák nélküli, eljárásban nyerik el posztjukat, majd ilyen direkt módon függenek egzisztenciálisan is politikai főnökeiktől. Mint láttuk mindennek az ad különös súlyt, hogy a vezetőket sem eljárási, sem tartalmi garanciákkal nem korlátozza a hatályos közszolgálati jog. Igaz, hogy mindez nem tekinthető magyar sajátágnak, abban olyan közép- keleteurópai országokkal osztozunk, amilyen pl. Szlovákia, de még inkább Románia és Bulgária.⁴¹

* * *

IN SEARCH OF PROFESSIONALISM. DELEGATION OF PERSONNEL RESPONSIBILITIES IN HUNGARIAN CIVIL SERVICE REGULATION

by György Gajduschek

A depoliticized, professional civil service system is a principal element of all modern administrative systems. Elsewhere, the author has already proved that the present civil service regulation does not provide effective guarantees against patronage, clientelism or even nepotism. There are no clear and efficient rules on appointment (strict conditions of education, seniority, etc. or procedural guarantees, like centralized selection, or selection by committees), on career and remuneration system, and on the termination of service. Nevertheless, if those who make human resources management (HRM) decisions are politically neutral accepting the culture of professional functioning a skillful and depoliticized civil service still may be maintained. The paper examines if those to who are entitled to make HRM decisions meet the above requirements. The Civil Service Act delegates this decision to the "heads of public administration organizations." Thus, the paper examines if these heads (at ministries, at central and local agencies and at municipalities) meet those requirements. It seems that, contrary to the laws' explicit declarations, these positions are strongly politicized. A systematic in-depth analysis of the regulation proves that administrative state secretaries and their deputies at ministries, heads of central and local agencies and municipal offices existentially (in their appointment, salary, or laying-off) depend directly on politicians like the prime minister, the ministers or the elected mayor.

⁴¹ Lásd: MEYER-SAHLING: *The Durability... i. m.*

Ganczer Mónika*

AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG MÁS ÁLLAMOK ÁLTALI ELISMERÉSE ÉS AZ EFFEKTIVITÁS ELVE

A mai értelemben vett állampolgárság megszületése szorosan kötődik az állampolgárság belső jogi szabályozásának megjelenéséhez. A XVIII. század végén megkezdődött az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének belső jogban történő meghatározása, amely a XIX. század folyamán teljessé vált. A XIX. század végén a nemzetközi jogirodalomban elterjedt nézet vált, hogy az állampolgárságot a belső jog szabályozza,² azonban már ekkor felmerült, hogy az állampolgárság belső jogi szabályainak különbözőségeiből eredő problémák feloldására nemzetközi jogi szabályok megalkotására van szükség. A Nemzetközi Jogi Intézet már 1880-ban meghozta az első határozatát az állampolgárság kapcsán,³ majd megfogalmazta az állampolgárságra vonatkozó alapelveket és az államok számára ajánlott szabályokat.⁴

* Fiatalkutató, tudományos segédmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézete, Budapest, Országház u. 30.

E-mail: ganczermonika@yahoo.com

¹ Az állampolgárság kialakulásáról lásd bővebben GANCZER M.: Az állampolgárság fogalmának történeti formái az ókortól a modern korig. *Jog – Állam – Politika*, 2011/1. 61–79.

² BLUNTSCHLI, J. C.: *Le droit international codifié* (trad.: Charles Lardy). Librairie Guillaumin et Cie, Paris, 1874. 215. point 364.; COGORDAN, G.: *Droit des gens. La nationalité au point de vue des rapports internationaux*. L. Larose, Libraire-Éditeur, Paris, 1879. 5. skk.; RIVIER, A.: *Principes du droit des gens. Tome I*. Arthur Rousseau, Paris, 1896. 303.; WEISS, A.: *Traité élémentaire de droit international privé*. L. Larose et Forcel, Paris, 1890. 7. skk.

³ Institut de Droit International, Principes généraux en matière de nationalité, de capacité, de succession et d'ordre public. Session d'Oxford, 1880.

⁴ Institut de Droit International, Principes relatifs aux conflits de lois en matière de nationalité (naturalisation et expatriation). Session de Cambridge, 1895. Institut de Droit International, Résolutions relatives aux conflits de lois en matière de nationalité (naturalisation et expatriation). Session de Venise, 1896. A Nemzetközi Jogi Intézet határozatai, a nemzetközi jog állásához igazodva, a nemzetközi közösség érdeklődésére számot tartó kérdésekre koncentrálnak és hatásuk megfigyelhető a nemzetközi jog kodifikációjá-

Általánosan elfogadott azonban az a nézet, miszerint az állampolgárság megadásáról való döntés alapvetően – az államok szuverenitásából eredően – az államok belső joghatóságába tartozik, vagyis a *domaine réservé* körébe esik. Ez azokat a kérdéseket foglalja magában, melyek szabályozásában az állam szabad mérlegelési joggal rendelkezik. Az állam diszkrecionális jogába azonban az is beletartozik, hogy az adott területen nemzetközi kötelezettségeket vállal, amellyel saját magára nézve állít fel korlátokat.⁵ Mindez valamilyen formában, de valamennyi nemzetközi kötelezettségről elmondható. A nemzetközi kötelezettség-vállalás ennek fényében az állam szuverenitása alá tartozó joggyakorlásnak is tekinthető,⁶ és a korlátok állami akarat hiányában nem vélelmezhetők.⁷ Amikor tehát azt olvassuk, hogy a nemzetközi jog korlátokat állíthat fel a *domaine réservé* területére eső kérdések szabályozására,⁸ mindig gondolnunk kell az e mögött hú-

és fokozatos fejlesztése terén. Lásd Statuts de l'Institut de Droit International (Nemzetközi Jogi Intézet Statútuma). Gent, 1873. szeptember 10. 1. cikk (2) bekezdés.

⁵ Hans Kelsen ezzel szemben a nemzetközi jogot államon felüli jogrendként feltételezve az állami akarattal szemben a nemzetközi jog irányításával képzeli el a korlátok felállítását: „A nemzetközi jog égisze alatt az egyes államok ugyan illetékesek maradnak elvileg bármit szabályozni, ez illetékességüket azonban csak annyiban tarthatják meg, amennyiben a nemzetközi jog nem terjeszti ki hatalmát a kérdéses tárgyra, és így azt az egyes állam jogrendjének szabad szabályozása alól ki nem vonja. Ez utóbbi esetben az állami jogrendnek – ha a nemzetközi jogot államon felüli jogrendnek tételezzük fel – nincs többé hatásköri felségjoga.” KELSEN, H.: *Tiszta jogtan* (ford. Bibó I.). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 40. „Nincs olyan kérdés, amely természeténél fogva kizárólag (...) lényegileg egy állam belső joghatóságába tartozik”, mivel bármely kérdés, még „az állampolgárság megszerzése és elvesztése” is „lehet tárgya nemzetközi szerződésnek.” „Az a tény, hogy e kérdések általában véve nem szabályozottak a nemzetközi jog szabálya által, nem ad okot feltételezni, hogy ezek lényegileg az államok belső joghatóságába tartoznak.” KELSEN: *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. Stevens & Sons Ltd., London, 1951. 776.

⁶ *The S.S. Wimbledon (Great Britain, France, Italy, Japan, and Poland v. Germany)*, Permanent Court of International Justice, Judgment of 17 August 1923. Ser. A, No. 1, 25.

⁷ *The S.S. Lotus (France v. Turkey)*, Permanent Court of International Justice, Judgment of 7 September 1927. Ser. A, No. 10, 18.

⁸ *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, Permanent Court of International Justice, Advisory Opinion of 7 February 1923. Ser. B, No. 4, 24.; *Acquisition of Polish Nationality*, Permanent Court of International Justice, Advisory Opinion of 15 September 1923. Ser. B, No. 7. 16.; *Germany and Poland (Interpretation of the Minorities Treaty)*, M. Kaeckenbeeck, Arbitrator, 10 July, 1924. Annual Digest of Public International Law Cases, 1923–1924. Case No. 117., 220.; *Georges Pinson (France) v. United Mexican States*, French-Mexican

zódó állami akaratra. Az államok szuverenitása és a nemzetközi jog állampolgárságra vonatkozó korlátai tehát „jól összeférnek”.⁹ Kiemelendők az államok olyan emberi jogi kötelezettségei, melyek az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének belső jogi szabályozásának határt szabnak, úgy mint az állampolgársághoz való jog biztosítása, az állampolgárságtól való (önkéntes) megfosztás tilalma, valamint a diszkrimináció tilalma. Az emberi jogoknak az állam *domain reservé*-jéből való kikerülésével ugyanis az állampolgárság szabályozását bizonyos esetekben erőteljesebben a nemzetközi síkra terelik.

Az állampolgárság belső jogi szabályozását az adott állam által kötött nemzetközi szerződések, a nemzetközi szokásjog, az általános jogelvek¹⁰ és más jogforrások egyaránt keretek közé szorítják,¹¹ amelyek megsértése esetén a nemzetközi kötelezettségek be nem tartására vonatkozó általános szabályok alkalmazandók.¹²

Külön kérdésként vizsgálendő¹³ az állampolgárság megadása kapcsán más államok speciális eszköze: az állampolgárság el nem ismerésének lehetősége. Kérdéses, hogyan kapcsolható az elismerés megtagadása az

Mixed Claims Commission, Decision No. 6 of April 24, 1928. Reports of International Arbitral Awards, Vol. 5, 28 April 1928. 393–394.

⁹ TRIEPEL, H.: Internationale Regelung der Staatsangehörigkeit. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1929/1. 197.

¹⁰ Az állampolgárság esetében alkalmazható általános jogelvek például: jóhiszeműség elve, joggal való visszaélés tilalma, visszaható hatály tilalma. Lásd BROWNLIE: *The Relations of Nationality in Public International Law. British Year Book of International Law*, Vol. 39 1963. Oxford University Press, London, New York, Toronto, 1965. 293–296.; TRIEPEL: *i. m.* 196.; PANHUYS, H. F. VAN: *The Role of Nationality in International Law*. A. W. Sythoff, Leiden, 1959. 161–164.

¹¹ Itt említendők meg az Európai Közösség tagállamai által az alapszerződésekben vállalt, közösségi jogban felmerülő kötelezettségek. A közösségi jogi korlátokról lásd bővebben MOLNÁR T.: Az állampolgárság megítélése a nemzetközi jogban és a közösségi jogban. *Acta Humana*, 2006/2. 75–82.

¹² Lásd bővebben: PANHUYS: *i. m.* 158–164.

¹³ Robert Y. Jennings is az állampolgárság adására vonatkozó állami mérlegelési jog nemzetközi jogi kontrolljának két aspektusát különbözteti meg: elsőként azt, hogy vajon az állampolgárság meghatározása a nemzetközi jog valamely szabályába vagy az államra kötelező nemzetközi szerződésbe ütközik-e; másodikként pedig azt, hogy vajon az állampolgárság meghatározását más államok által el kell-e ismerni a nemzetközi jog célja szerint. JENNINGS, R. Y.: *General Course on Principles of International Law. Recueil des Cours*, Tome 121. (1967-II) 455.

állampolgárság szabályozásának korlátaihoz. Szükséges-e az állampolgárság nyújtásához más államok elismerése? Amennyiben nem, az elismerés megtagadására mely esetekben van lehetőség, esetleg fennáll-e elismerési kötelezettség bizonyos feltételek fennállásakor.

Az állampolgárság meghatározása egyes esetekben más államokat is érint, amely kétségtelenül nemzetközi jogi vizsgálat alá helyezi az állampolgárság megadásának helyességét és jogszerűségét. Ha egy olyan belső jogi aktus, mint az állampolgárság megadása kihat más államokra is, a nemzetközi jog természetéből következően, felvetődik a belső jogi szabályozás által érintett államok akaratának figyelembe vétele. Párhuzamba vonható e kérdéssel a Nemzetközi Bíróság *Norvég halászati ügyben* hozott ítélete, melyben a következő olvasható:

„Habár igaz, hogy a [tengeri zónák] kijelölés[e] szükségszerűen egyoldalú aktus, mivel csak a parti állam alkalmas arra, hogy ezt megtegye, a kijelölés más államok tekintetében a nemzetközi jogtól függ.”¹⁴

A hivatkozott rész a tengerjog területére esik, amely nem tekinthető a *domain reservé* alá tartozónak.¹⁵ A tengeri zónák meghatározása azonban „az állampolgárság mint státusz lényegi eredetéhez nagyon hasonlatos”¹⁶ és ez a parti állam és az állampolgárságot adó állam, más államokkal az aktus következtében kialakuló viszonyának hasonló jellegével magyarázható. Általánosságban elmondható, hogy ha egy állami aktus más államot is érint, a nemzetközi jog szerepe előtérbe kerül, kérdéses azonban, hogy ez felöleli-e a *domaine reservé* körébe tartozó kérdéseket is.

A kifejezett vagy hallgatóságos államelismerés kiterjed, többek között, az adott állam állampolgárságának elismerésére is.¹⁷ Az államelismerés

¹⁴ *Fisheries Case (United Kingdom v. Norway)*, International Court of Justice, Judgement of 18 December 1951. I.C.J. Reports 1951. 132. [Beszűrés – G. M.]

¹⁵ A bíróság ugyanis kimondta, hogy „[a] tengeri zónák kijelölésének mindig van nemzetközi jogi vonatkozása; nem függhet pusztán a parti állam belső jogában megjelenő akaratától.” *Uo.* 132.

¹⁶ BROWNLIE: *The Relations of Nationality in Public International Law. i. m.* 291. [Beszűrés – G. M.]

¹⁷ Erre utal James Crawford is, amikor az el nem ismerés kapcsán vizsgálja az állampolgárság semmibe vételét. CRAWFORD, J.: *The Creation of States in International Law*. Clarendon Press, Oxford, 2006. 27.

az állam létezésének deklarálásával¹⁸ az állam jogrendszerének elfogadását, ezáltal a lakosság számára nyújtott állampolgárság szabályozásának elismerését is magában foglalja. Az állampolgárság általános, másik állam általi elismerésére ezáltal vélelem keletkezik, amely azonban megdönthető. Az államelismerés így nem jelenti azt, hogy az elismerő állam ne fejezhetné ki egyet nem értését egy másik állam állampolgársági szabályozására nézve. Ha az állampolgárság nyújtása olyan állami aktussá válik, amely más államot is érint, a nemzetközi kapcsolatok természetéből adódóan a másik állam akarata is figyelembe veendő, így bizonyos esetekben az állampolgárság el nem ismerése kinyilvánítható. Robert Y. Jennings nézetével szemben¹⁹ véleményem szerint egy adott állam által nyújtott állampolgárság tekintetében nem áll fenn más államok elismerési kötelezettsége. Az állampolgárság elismerése ugyanis nem kötelező állami aktus, hanem egy olyan vélelmezett elismerés, amely vélelem megdöntésére meghatározott esetekben az államok számára lehetőség nyílik.

Az állampolgárság el nem ismerésének lehetősége tehát csak bizonyos feltételek esetén áll fenn. Mindenekelőtt szükséges, hogy a két állam között olyan nemzetközi kapcsolat álljon fenn, amely alapján az elismerést megtagadó állam jogi érdeke²⁰ igazolható.²¹ A jogi érdek fennállása mint előfeltétel meglétét követően további feltételként vizsgálandó az állampolgárság szabályozásának nemzetközi kötelezettségbe ütközése, ezen belül pedig speciális elemzést kíván az effektivitás elvének kötelező jellege.

¹⁸ Lásd bővebben *uo.* 22–26.

¹⁹ Robert Y. Jennings szerint kötelezettség áll fenn a nemzetközi jogban az államok számára, hogy elismerjék más államok állampolgársági szabályait, amelyet egy hallgatóság vélelem alapoz meg. JENNINGS: *i. m.* 454. Véleményem szerint egy vélelem nem minősíthető kötelezettség igazolásának, ezáltal az elismerési kötelezettség megalapozójának.

²⁰ A jogi érdek hiányát, mint az állampolgárság elismerése megtagadásának korlátját Ko Swan Sik említi. SIK, K. S.: *Nationality in Public and Private International Law. Netherlands International Law Review*, Vol. 29. (1982) 102.

²¹ Ilyen jogi érdek lehet, többek között, a két állam között fennálló, az állampolgárságot szabályozó nemzetközi szerződés, amelynek az állam jogszabálya vagy belső jogi akta nem felel meg, vagy a két állam közötti diplomáciai védelem nyújtása a vitatott állampolgárnak.

1. Az állampolgárság el nem ismerésének kinyilvánítása az állampolgárság szabályozásának nemzetközi kötelezettségbe ütközése esetén

A már említett hágai kodifikációs konferencia eredményeként létrejövő, az állampolgársági törvények kollíziójának számos kérdéséről szóló 1930. évi hágai egyezmény²² 1. cikke az állampolgárság elismeréséről a következőképpen rendelkezik:

„Minden állam saját joga alapján határozza meg, hogy kik az ő állampolgára. Az ilyen jogszabályt más államok annyiban kötelesek elfogadni, amennyiben az összhangban áll a nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal, és az állampolgárok tekintetében általánosan elismert jogelvekkel.”²³

Az egyezmény szövegével rendkívüli hasonlóságot mutat az állampolgárságról szóló 1997. évi európai egyezmény 3. cikke, amely a következőt tartalmazza:

„1. Minden állam saját joga alapján határozza meg, hogy kik az ő állampolgárai.

2. Az ilyen jogszabályt más államok annyiban kötelesek elfogadni, amennyiben az összhangban áll a vonatkozó nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal és az állampolgárok tekintetében általánosan elismert jogelvekkel.”

Az univerzális hágai egyezmény rendelkezését a regionális európai egyezmény hatvanhét évvel később csaknem szó szerint átvette, amely jól mutatja e szabály általános elfogadottságát a nemzetközi közösségben univerzális és regionális szinten egyaránt. Az európai egyezmény csupán egy pontosító kifejezéssel – a „vonatkozó” szóval – egészíti ki a korábbi meg-

²² Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws (Egyezmény állampolgársági törvények kollíziójának számos kérdéséről), Hága, 1930. április 13. Hatályba lépett: 1937. július 1.

²³ *Uo.* 1. cikk.

határozást, azonban nyilvánvaló, hogy a hágai egyezmény is a releváns nemzetközi kötelezettségekre utal.

E rendelkezések a nemzetközi jog jelen állása szerint igaznak mondhatók azzal a magyarázattal, hogy a „kötelesek elfogadni” fordulat tulajdonképpen azt takarja, hogy ha az állampolgárság meghatározása megfelel a nemzetközi jog releváns szabályainak, nem nyilvánítható ki annak el nem ismerése. A fenti szakaszok továbbá kiegészíthetők az „és a nemzetközi jog más jogforrásainak” fordulattal, mivel e rendelkezések az államok nemzetközi kötelezettségeinek teljességét nem fedik le.

Mindezek alapján az állampolgárság el nem ismerését más államok abban az esetben nyilváníthatják ki, amennyiben a belső jogban az állampolgárság szabályozása egészben vagy részben az állam nemzetközi kötelezettségeibe ütközik, illetve ha egy egyénnel szembeni egyedi állampolgársági aktus nem felel meg eme kötelezettségeknek. Az el nem ismerés oka tehát lehet egy belső jogi jogszabály egésze vagy része, vagy pedig az állam egyedi ügyben hozott aktusa (például adott egyénnek az állampolgárság megadása, állampolgárságtól való megfosztása stb.), amely nem felel meg az állam nemzetközi kötelezettség-vállalásainak.

Ha az állam általános vagy egyedi állampolgársági aktusa más államot is érint, annak ellenére is lehetőség nyílik annak el nem ismerésére, hogy az állampolgársági kérdések főszabály szerint a *domaine réservé* körébe tartoznak. Ez azonban csak akkor képzelhető el, ha az adott állam az állampolgárság terén – nemzetközi kötelezettségek vállalásával – magára nézve nemzetközi jogi korlátokat létesít. Az el nem ismerés jogának gyakorlása tehát nem tekinthető a *domaine réservé*-be való beavatkozásnak, mivel annak egyik feltétele a kifogásolt aktus vállalt nemzetközi kötelezettségbe ütközése.

2. Az állampolgárság el nem ismerésének kinyilvánítása az effektivitás elve alapján – avagy mennyiben jelent nemzetközi kötelezettséget az elv biztosítása?

Az effektivitás elvének érvényesülése állampolgárság esetén abban nyilvánul meg, hogy az állampolgárság az egyén és az állam között valódi, tényleges, megfelelő kapcsolat áll fenn. Az effektivitás elve nem vonat-

kozhat az állampolgárság szabályozásának teljes egészére, az csupán az állampolgárság megadása, a diplomáciai védelem és a kettős állampolgárság tekintetében vizsgálendő, amely a következő kérdéseket veti fel. Állít-e fel valamilyen korlátot a megfelelő kapcsolat követelménye az állampolgárságot adó állam számára? Lehet-e következménye a nemzetközi szintéren annak, ha az egyén és az állam között nem áll fenn megfelelő kapcsolat? Előfordulhat-e olyan eset, amikor más államoknak joga keletkezik az állampolgárság el nem ismerésére a megfelelő kapcsolat hiánya alapján?

2.1. Az effektivitás elvének hatása az állampolgárság megadására

Az állampolgárság megadása kapcsán megállapítható, hogy a nemzetközi jognak nem alakult ki olyan szabálya, amely azt a kötelezettséget róná az államokra, hogy az állampolgárságot kizárólag megfelelő kapcsolat fennállása esetén adhatják meg. Egy ilyen jellegű szabály, a megfelelő kapcsolat meghatározásának nehézségeiből adódóan, olyan önkényes beavatkozási lehetőséget adhatna más államok számára a *domaine réservé*-be tartozó állampolgársági kérdésekbe, amely szabály megalkotására nyilvánvalóan nem irányul a nemzetközi közösség államainak akarata. Ehhez hasonló szabályozási igény kizárólag a hajók honossága tekintetében figyelhető meg. A hajókra vonatkozóan ugyanis kialakult az a szabály, hogy a hajó honosságához szükséges a hajó és az állam közötti megfelelő kapcsolat megléte, amely az Egyesült Nemzetek 1982. évi tengerjogi egyezményének²⁴ 91. cikk (1) bekezdésébe is bekerült. A nemzetközi jog tehát nem tartalmaz a természetes személyek állampolgársága tekintetében olyan szabályt, amely a megfelelő kapcsolat előírásának követelményét fűzné az állampolgárság megadásához. Így ebben az esetben más államok el nem ismerési joga sem merül fel.

²⁴ United Nations Convention on the Law of the Sea (Egyesült Nemzetek tengerjogi egyezmény), Montego Bay, 1982. december 10. Hatályba lépett: 1994. november 16. 91. cikk 1. bekezdés. Magyarország 1982. december 10-én aláírta és 2002. február 5-én ratifikálta az egyezményt, kihirdetésére azonban ez idáig nem került sor, melyre a 2101/2004. (IV. 28.) Korm. határozat a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásával összefüggésben egyes nemzetközi szerződésekhez való csatlakozáshoz kapcsolódó intézkedésekről is felhívta a figyelmet. A szabály általános elfogadottságát jól mutatja, hogy az egyezménynek jelen sorok megírása idején 162 részes állama van.

Az állampolgárság megadásánál a megfelelő kapcsolathoz társuló kötelezettség szabályozása iránti igény egyedül államutódlás esetén figyelhető meg. Az Európa Tanács égisze alatt kötött, az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló 2006. évi egyezmény²⁵ 5. cikk (1) bekezdés (b) pontja, amely az utódállamra a következő kötelezettséget rója:

„Az utódállam köteles megadni az állampolgárságot azon személyek számára, akik az államutódlás időpontjában rendelkeznek az elődállam állampolgárságával, és az államutódlás következtében hontalanná válnak vagy válnának, ha az adott időpontban:

[...]

b) egyik érintett államban sem rendelkeznek szokásos tartózkodási hellyel, de megfelelő kapcsolatuk van az utódállammal.”

E jelenleg hat részes államra²⁶ kötelező regionális egyezmény nyilvánvalóan nem eredményezi e rendelkezés univerzális jellegét, azonban e szabály univerzálissá válásának igényét mutatja a Nemzetközi Jogi Bizottság által 1999-ben készített tervezet a természetes személyek állampolgárságáról államutódlás esetén. A tervezet ugyanis szétválás és elszakadás esetében az utódállam számára az állampolgárság megadásának kötelezettségét írja elő azon egyének számára, akik az utódállam területén nem rendelkeznek szokásos tartózkodási hellyel, de azzal megfelelő jogi kötelékük áll fenn. Jelen állás szerint a tervezet távol áll az államok elfogadásától és a szerződéssé válástól,²⁷ azonban jól mutatja a nemzetközi jo-

²⁵ Egyezmény államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről, Strasbourg, 2006. május 19. Hatályba lépett: 2009. május 1. Magyarországon kihirdette: 2008. évi XCVIII. törvény az Európa Tanács 2006. május 19-én, Strasbourgban elfogadott, az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről szóló Egyezménye kihirdetéséről.

²⁶ Ezek az államok: Ausztria, Hollandia, Magyarország, Moldova, Montenegró, Norvégia.

²⁷ A Közgyűlés 2000. december 12-én elfogadta a tervezetet. Lásd *Nationality of natural persons in relation to the succession of states*, G.A. Res 55./153, 55th plen. mtg., 12 December 2000, U.N. Doc. A/RES/55/153 (LV). Ezt követően a Közgyűlés ismételen javasolta a tagállamoknak, hogy fordítsanak figyelmet a tervezetre, a szabályozási tárgykör fontossága és időszerűsége miatt. Lásd *Nationality of natural persons in relation to*

gászok által meghatározott szabályozási szükségességet: az utódállam számára a megfelelő kapcsolat alapján pozitív kötelezettség keletkezzen az állampolgárság megadására.²⁸

A tervezet szerződéssé válása és annak általános elfogadottsága hiányában azonban az állampolgárság nyújtásának kötelezettsége a megfelelő kapcsolat alapján, jelenlegi formáját megtartva, egy szűk körben kötelező regionális szabály marad. Mivel e szabály azt a kötelezettséget állítja fel, hogy az utódállam megfelelő kapcsolat esetén köteles állampolgárságot adni, az így létrejövő állampolgárság minden bizonnyal effektív lesz. Ennek következtében más államok el nem ismerése, a hivatkozási alap hiánya miatt, ebben az esetben sem merülhet fel.

2.2. Az effektivitás elvének hatása az egy állampolgársággal rendelkező egyének diplomáciai védelmére

Az állampolgárság el nem ismerésének sajátos eseteként vizsgálandó az egy állampolgárságú egyén diplomáciai védelme. A Nemzetközi Bíróság 1955-ben, a *Nottebohm ügyben* tett megállapítása értelmében a diplomáciai védelem nyújtásának lehetősége nem az állampolgárságot adó állam belső jogától függ:

„A védelem gyakorlása [...] a nemzetközi jog szintjére emeli magát. A nemzetközi jog az, amely meghatározza, hogy egy állam jogosult-e védelmet gyakorolni.”²⁹

A bíróság általánosságban véve azt vizsgálta, hogy az állam nyújthat-e diplomáciai védelmet az általa adott állampolgárság alapján egy másik állammal szemben, ha az vitatja az állampolgárság valóságát. A bíróság elemezte, hogy az állampolgárság megadása olyan körülmények alapján

succession of states, G.A. Res. 59/34, 65th plen. mtg., 2 December 2004, U.N. Doc. A/RES/59/34 (LXIX).

²⁸ BLACKMAN, J. L.: State Successions and Statelessness: The Emerging Rights to an Effective Nationality under International Law. *Michigan Journal of International Law*, 1998/3. 1160–1170.

²⁹ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgement of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. 20–21.

történt-e, amely a másik állam számára lehetővé teszi az állampolgárság el nem ismerését. A testület számos elvet tanulmányozott annak eldöntéséhez, hogy a kérdéses állampolgárság a nemzetközi jog szemszögéből is teljes mértékben elfogadható-e,³⁰ majd általánosságban megállapította:

[E]gy állam nem követelheti, hogy az általa lefektetett szabályok feljogosítsák arra, hogy más államok elismerjék azokat, amíg azok nem felelnek meg annak az általános kívánalomnak, hogy az állampolgári jogi kapcsolat létrehozása az államnak az egyénnel fennálló valódi kapcsolata alapján történjen, amely feltételezi állampolgárai megvédését, vagyis más államokkal szemben való védelmét.”³¹

A bíróság ítéletéből az olvasható ki, hogy az effektivitás elvéhez olyan szabály kapcsolódik, mely szerint ha az állampolgárság kérdése a diplomáciai védelem nyújtásának igényével nemzetközi síkra kerül, más államtól csak abban az esetben várható el az állampolgárság elismerése, ha az állampolgárság az egyén és az állam közötti valódi kapcsolaton alapul. Az általános kívánalom tehát nem arra vonatkozik, hogy egy állampolgársági törvény megfeleljen az effektivitás elvének, hanem arra, hogy az abban foglalt szabályok alapján, egyedi esetben az adott személy által szerzett állampolgárság az egyén és az állam valódi, tényleges kapcsolatával jöjjön létre.³² E szabály tartalma, más nemzetközi jogi korlátoktól való különbözősége, nemzetközi jogi jellege, esetleges kötelező jellege az ítélet fényében, valamint az azt követő általános gyakorlat alapján vizsgálandó.

2.2.1. Az effektivitás elvéhez kapcsolódó szabály tartalma

Az effektivitás elvén alapuló szabály tartalma sajátosnak tekinthető. Ha e szabály a nemzetközi jogban létezik, nem pozitív kötelezettséget ró az

³⁰ *Uo.* 21–22.

³¹ *Uo.* 23.

³² Ezzel ellentétes álláspontra helyezkedik J. Mervyn Jones, amikor az ítélet e szakaszának relevanciáját azon az alapon vitatja, hogy a bíróság nem mondta ki a liechtesteini törvény egészének az említett általános kívánalomba ütközését. JONES, J. M.: *The Nottebohm Case. The International and Comparative Law Quarterly*, 1956/2. 239.

állampolgárságot adó államra, vagyis tartalma nem az, hogy az államnak tényleges állampolgárságot kell nyújtania. Az elven alapuló szabály valójában azt a jelentést hordozza, hogy nem effektív állampolgárság esetén más államnak joga keletkezik arra nézve, hogy mérlegeljen az állampolgárság elismerése tekintetében. Az állampolgárságot adó állam oldaláról nézve: amennyiben az általa nyújtott állampolgárság nem effektív, nem várhatja el annak más államok általi elismerését. Az effektivitás elve tehát nem tartalmaz pozitív jellegű kötelezettséget valódi állampolgárság biztosítására, hatását azáltal fejt ki, hogy az állam érdekeltté válik valódi állampolgárság nyújtására. Ezáltal akadályozhatja meg azt, hogy más államok számára fennálljon az állampolgárság el nem ismerésének lehetősége.

2.2.2. Az effektivitás elvéhez kapcsolódó szabály különbözősége más nemzetközi jogi korlátoktól

Az effektivitás elvén alapuló szabály, ha létezőnek tekinthető a nemzetközi jogban, az állampolgárság el nem ismerését lehetővé tevő más nemzetközi jogi korlátoktól, jelesül az állampolgárság szabályozásának nemzetközi kötelezettségbe ütközésének eseteitől három lényeges eltérést mutat. Egyrészt különbözik abban, hogy az állampolgárság – effektivitás hiányára hivatkozással történő – el nem ismerése esetén a belső jogi állampolgárság fennmaradónak tekinthető, az elismerés hiánya csupán a nemzetközi jogi értelemben vett állampolgárságot érintheti.³³ Vagyis a belső jogban továbbra is fennálló állampolgárság az adott esetben nemzetközi szinten nem fejthet ki hatást. Másrészt az állampolgárság effektivitásának hiánya önmagában nem minősül nemzetközi kötelezettségbe ütközésnek, így más állam nem hivatkozhat a nemzetközi jog megsértésére. Az effektivitás hiánya nem von maga után automatikusan jogkövetkezményt, ugyanis az csak abban az esetben állhat be, ha a másik állam az effektivitás hiányára utalva az állampolgárság el nem ismerési jogára

³³ A Nemzetközi Bíróság is megállapította, hogy nem veszi figyelembe Nottebohm hovatartozásának érvényességét a liechtensteini törvény alapján. *Uo.* 20. Guggenheim bírói is utal erre különvéleményében. *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgement of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. Dissenting opinion of Judge M. Guggenheim, 51.

hivatkozik. Harmadrészt, míg a nemzetközi kötelezettségbe ütközés általában az állampolgársági szabály egészéről vagy egy részéről állapítható meg, tehát az érintett személyek köre tág, addig a diplomáciai védelem nyújtásánál az állampolgárság el nem ismerése konkrét esetre és egyénre vonatkozhat.

2.2.3. Az effektivitás elvéhez kapcsolódó szabály jogi jellege és esetleges kötelező ereje

Az effektivitás elvén alapuló szabály nemzetközi jogi jellege és kötelező volta elemzésre szorul annak ellenére, hogy úgy tűnik, a bíróság az elv alkalmazása alapján hozta meg ítéletét. A Nemzetközi Bíróság a *Nottebohm* ügyben nem utalt arra, hogy az effektivitás elvén alapuló szabály a nemzetközi jog milyen jogforrásának tekinthető. A Nemzetközi Bíróság Statútumának 38. cikke által megjelölt források közül – miután a két állam között nem volt hatályban az effektivitás elvét kimondó nemzetközi szerződés – a b), c), d) pontokban foglaltak vizsgálандók. A szabály tartalmánál tisztázásra került, hogy az nem a valódi kapcsolat követelményét, hanem azt takarja, hogy annak hiányában a másik állam számára jog keletkezik az el nem ismerésre. E tartalomból adódóan a szabály nem képzelhető el belső jogi elvnek, mivel a belső jogban nem lenne értelmezhető, következőképpen általános jogelvnek biztosan nem tekinthető, így a c) pont kizárható. A bírói gyakorlat és az ítéletet megelőző nemzetközi jogirodalomban sem figyelhető meg az effektivitás elvének a diplomáciai védelemmel összefonódó szabálya, emellett a d) pont az önálló jogforrásnak nem, csupán a jog megismerésének segédeszközeinek tekinthető forrásokat sorol fel, melyek döntési alap helyett értelmezési segítségül szolgálhatnak az ítélet meghozatalában. A vizsgálódás tárgya így leszűkül a b) pontra, amelyben a „nemzetközi szokás, mint a jog gyanánt elismert általános gyakorlat bizonyíték[a]” szerepel. Mint ismeretes, ahhoz hogy egy szabály nemzetközi szokásjognak minősüljön, két konstitutív feltétel, egy objektív elem, az általános gyakorlat és egy szubjektív elem, az *opinio iuris sive necessitatis* megvalósulása szükséges. Az ítélet meghozatalának idején az államok állampolgársági szabályozásaikban elsősorban olyan elveket alkalmaztak, amelyek megfelelő kapcsolatot alapoztak meg az egyén és az állam között. Ebből azonban nem következik egyértelműen,

hogy céljuk a valódi kapcsolat létrehozása lett volna. Arra irányuló általános gyakorlat sem található, hogy diplomáciai védelem nyújtása esetén az államok hivatkoztak volna a valódi kapcsolat hiányára.³⁴ A konkrét ügyben, Guatemala ugyan utalt ellenkeresetében a valódi kapcsolat követelményére, azonban ezt nem támasztotta alá meglévő gyakorlattal.³⁵ Mindezek alapján úgy tűnik, hogy az ítélet meghozatala idején nem áll rendelkezésre olyan általános gyakorlat, amely megalapozhatta volna az effektivitás elvéhez kapcsolódó szabály univerzális vagy bilaterális szokásjogi jellegét. A bilaterális gyakorlat széleskörű ismerete nélkül a meglévő gyakorlat hiánya teljes bizonyossággal nem jelenthető ki, azonban az általános gyakorlat követelményének megvalósulását aligha támaszthatná alá néhány bilaterális eset. A szokásjog feltételül szabott objektív elem hiányában a szubjektív elem vizsgálata egyrésztől szükségtelen, másrésztől nem lehetséges. Emellett a korabeli szakirodalom uralkodó álláspontja szerint sem minősült nemzetközi szokásjognak az ítélet idejében az effektivitás elvén alapuló szabály.³⁶ Hasonlóan vélekedett Guggenheim bíró is különvéleményében a diplomáciai védelem kapcsán az effektivitás elvének alkalmazhatóságáról.³⁷

Kérdéses azonban, hogy a bíróság valóban az effektivitás elvéhez fűződő szabály alapján hozta meg ítéletét, vagy döntése mögött más elvek húzódtak meg. A diplomáciai védelem nyújtásának igénye esetén ugyanis Frederic Nottebohm már tíz éve volt liechtensteini állampolgár és három

³⁴ *Uo.* 55–56.

³⁵ Duplique présentée par le Gouvernement du Guatemala. 2 novembre 1954. *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, 511–512. Guatemala az effektivitás elvét csak kettős állampolgárság esetében támasztotta alá hivatkozással viszonzálásában. Lásd Contre-mémoire présentée par le Gouvernement du Guatemala. 20 avril 1954. *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, 195.

³⁶ Lásd JONES: *i. m.* 243.; PARRY, C.: Some Considerations upon the Protection of Individuals in International Law. *Recueil des Cours*, Tome 90 1956-II. 707. KUNZ, J. L.: The Nottebohm Judgment (Second Phase). *American Journal of International Law*, 1960/3. 563. Ezzel ellentétes nézetet lásd FITZMAURICE, G.: The General Principles of International Law Considered from the Standpoint of the Rule of Law. *Recueil des Cours*, Tome 92. (1957-II) 206–207.

³⁷ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgement of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. Dissenting opinion of Judge Klaestad, 31. Dissenting opinion of Judge M. Guggenheim, 56–57, 59.

éve volt tartózkodási helye Liechtensteinben, az ítélet meghozatalakor pedig már tizenhat éve rendelkezett liechtensteini állampolgársággal, és kilenc éve liechtensteini tartózkodási hellyel. Így a diplomáciai védelem nyújtásának igényekor, de az ítélet meghozatala idején minden bizonytalansággal fennállhatott a valódi, megfelelő kapcsolat.³⁸ Mindebből úgy tűnhet, hogy ha a bíróság a megfelelő kapcsolat elve alapján hozta meg ítéletét, nézete szerint a megfelelő kapcsolatnak az állampolgárság megadásának idején kell fennállnia.³⁹ A konkrét ügyben ugyanis nem ismerte el, hogy az egyén és az állam kapcsolata utóbb megfelelővé válhat, amely álláspontom szerint nélkülözi a logikát és a gyakorlatiasságot. Amennyiben nem fogadjuk el a bíróság eme megállapítását, olyan mögöttes elveket szükséges keresnünk, amelyek ténylegesen az ítélet alapjául szolgálhattak. Ilyen elvek lehettek az állampolgárság tisztességtelen megadása és a joggal való visszaélés tilalma.⁴⁰ A bíróság ítéletében több helyen utalt⁴¹ az állampolgárság tisztességtelen nyújtására, amelyre Guatemala is hivatkozott,⁴² habár bizonyítékokkal nem támasztotta alá. Emellett Guatemala említette a joggal való visszaélés tilalmát is,⁴³ amely azonban az ítéletben nem jelent meg.⁴⁴ Feltételezhető, hogy a bíróság döntésére az effektivitás

³⁸ Erre utal mind Klaestad bíró, mind pedig Read bíró különvéleményében. Lásd *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgement of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. Dissenting opinion of Judge Klaestad, 31. Dissenting opinion of Judge M. Guggenheim, 61–62. Dissenting opinion of Judge Read, 44–46.

³⁹ JONES: *i. m.* 241.

⁴⁰ *Uo.* 244.

⁴¹ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgement of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. 11, 14.

⁴² Duplique de M. Pinto (Agent du Gouvernement du Guatemala). 7 mars 1955. Section B, Oral Arguments in the Second Phase of the Case, Public Hearings. *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, 380.

⁴³ Duplique de M. Rolin (Conseil de Gouvernement du Guatemala). 8 mars 1955. Section B, Oral Arguments in the Second Phase of the Case, Public Hearings. *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, 413.

⁴⁴ Tudvalevő, hogy általános elvek alapján is tekinthető érvénytelennek egy állampolgárság, még abban az esetben is, ha az egyén ezáltal hontalanná válik. A Rottmann ügyben például az Európai Bíróság megállapította, hogy a csalással szerzett állampolgárságtól megfosztható az egyén és a megfosztás még abban az esetben is arányosnak tekinthető, ha az adott személy hontalanná válik. *Rottmann v. Freistaat Bayern*, C-135/8, European Court of Justice, 2 March 2010. para 65.

elvén kívül a fenti elvek is hatással voltak, azonban a bíróság nem említette eme elveket kifejezetten az ítélet megalapozójaként.

Mindezek alapján az állapítható meg, hogy a bíróság Guatemala érvelését elfogadva és a mögöttes elvek hatása alatt, a nemzetközi jogban ekkor szokásjognak nem minősülő szabály alapján hozta meg ítéletét, amely ha bírói jogalkotásnak minősülne, „veszélyes folyamat”⁴⁵ lenne. Hasonló nézetet fejtett ki Read bíró is különvéleményében, amikor megállapította, hogy nem található sem nemzetközi szerződéses, sem nemzetközi szokásjogi szabály, sem pedig az állampolgárságra vonatkozó olyan általános jogelv, amely megalapozná az effektivitás elvének alkalmazását diplomáciai védelem nyújtása kapcsán. Felhívta a figyelmet arra, hogy a bíróság a Statútum 38. cikk (1) bekezdésében foglalt pozitív nemzetközi jog alapján hozhat ítéletet, amely az adott ügy esetében nem állt fenn. Az ítéletek egyedi esetekre vonatkozó kötelező jellege, és a nemzetközi jogban a precedensrendszer hiánya miatt az effektivitás elvén alapuló szabály más államokra nézve kötelező erejű csak abban az esetben lehet, ha az ítéletet követően megállapítható a szabály nemzetközi szerződésbe foglalása vagy szokásjogként való elfogadása.

Az ítéletet szükségszerűen követte a diskurzus a tudományos életben és a gyakorlatban egyaránt az említett szabály jogi jellegéről és elfogadhatóságáról. Az 1960-as évek elején, minden bizonnyal az ítélet hatásának köszönhetően, az effektivitás elve előtérbe került a szakirodalomban⁴⁶ és a Nemzetközi Jogi Bizottság tevékenységében is. Az elv támogatása azon igény miatt alakulhatott ki, hogy egy belső jogi „állampolgársági szabálynak ne lehessen nemzetközi jogi hatása, ha (...) ésszerűen nem tudja senki igazolni, hogy az egyén az adott államhoz tartozik.”⁴⁷ Erre utalt a bíróság *Nottebohm* ügyben tett azon megállapítása is, miszerint a belső jogi aktus nemzetközi hatása vizsgálendő.⁴⁸

⁴⁵ Hersch Lauterpacht nem vizsgálta könyvében a *Nottebohm* ügyet, de hangsúlyozta, hogy a bírói jogalkotás veszélyes folyamat. LAUTERPACHT, H.: *The Development of International Law by the International Court*. Stevens & Sons Ltd., London, 1958. 19.

⁴⁶ CASTRO, F. DE: La nationalité la double nationalité et la supra-nationalité. *Recueil des Cours*, Tome 102 1961-I. 582.; BROWNLIE: *The Relations of Nationality in Public International Law*. i. m. 349.; PANHUYS: i. m. 158.

⁴⁷ PANHUYS: i. m. 158.

⁴⁸ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgement of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. 21.

A Nemzetközi Jogi Bizottság elé egy rapporteur által 1961-ben be-
terjesztett, az állam által, a területén, egyéneknek vagy külföldiek vagy-
nában okozott károkért való felelősségről szóló tervezet 23. cikk (3) be-
kezdése a következő szövegszerű javaslatot tette:

„Az állam nem nyújthat be igényt az egyén nevében, ha az állampol-
gárság jogi köteléke nem alapul kettőjük megfelelő kapcsolatán.”⁴⁹

A tervezet szövege valószínűsíthetően a Harvard Egyetem által 1961-re
elkészített egyezménytervezet – az állam felelősségéről a külföldieknek
okozott károkért szintén 23. cikk (3) bekezdésében szereplő – megfogal-
mazásán alapult, amely „az államhoz fűződő érzelm, tartózkodási hely
vagy más érdeklődés megfelelő kapcsolata” fordulatot tartalmazta.⁵⁰ A
Harvard Egyetem tervezetére még 1969-ben is megfigyelhető az utalás
egy rapporteuri jelentésében,⁵¹ azonban a téma kodifikálására végül nem
került sor. Habár egyik tervezet sem a diplomáciai védelem kapcsán
rendelkezett az effektivitás követelményéről, a nemzetközi igényérvénye-
sítésnél felmerülő szabályozási javaslatok jól mutatják az 1960-as évekre
jellemző, effektivitás elvét érintő törekvéseket.⁵²

⁴⁹ International Law Commission, International Responsibility: Sixth Report by F. V. García Amador, Special Rapporteur. Document A/CN.4/134 and Addendum. *Yearbook of the International Law Commission*, (1961) Vol. II. [Documents of the Thirteenth Session Including the Report of the Commission to the General Assembly. United Nations, New York, 1962.] 49.

⁵⁰ Harvard Law School, Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens. Draft no. 12 with Explanatory Notes (reporters: Louis B. Sohn – Richard R. Baxter). Harvard Law School, Cambridge, Mass., 1961. Article 23 (3).

⁵¹ First Report on State Responsibility, by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur – Review of Previous Work on Codification of the Topic of the International Responsibility of States. Document A/CN.4/217 and Add. 1. *Yearbook of the International Law Commission* 1969. Vol. II. Documents of the Twenty-First Session Including the Report of the Commission to the General Assembly. United Nations, New York, 1970. 147.

⁵² Érdekes módon, a hasonló témában korábban elkészült tervezetek nem tartalmazták a megfelelő kapcsolat követelményét, csupán az állampolgárságra utaltak. Harvard Law School Draft Convention on Responsibility of States for Damage Done in Their Territory to the Person or Property of Foreigners, 1929. 15. cikk. Lásd Harvard Law School: *Research in International Law. American Journal of International Law – Special Supplement*, Vol. 23. (1929) 135.; Institut de Droit International, *Responsabilité internationale des*

A megfelelő kapcsolat elvének támogatása és a körülötte kialakult bizonytalanság egyaránt érzékelhető a Nemzetközi Jogi Intézet 1965-ben hozott határozatában, amely csupán a „kapcsolat” kifejezést használta az állam által az egyén nevében beterjesztett nemzetközi igényérvényesítésnél. Eme állami igény a határozat értelmében nem terjeszthető be, ha az egyén számára az állampolgárság nyújtása az államhoz fűződő kapcsolat hiányában történt.⁵³ A határozatban megjelenő kifejezésből a „megfelelő” szó valószínűleg a határozathozatalhoz szükséges többség biztosítása érdekében került ki,⁵⁴ amely egyúttal következtetni enged az effektív elv elvének vitatottságára.

Az effektivitás elvén alapuló szabály alkalmazása ellen számtalan érv felhozható, melyek az 1960-as években tapasztalt támogatási hullámot követően egyre inkább előtérbe kerültek és a szabály megszilárdulása ellen hatottak. A szabály ellenezhető azon az alapon, hogy a megfogalmazás bizonytalansága önkényes alkalmazáshoz vezethet.⁵⁵ A *Nottebohm* ügyben hozott ítélet értelmében ugyanis a megfelelő kapcsolat megállapításánál a szokásos tartózkodási hely mellett fontos tényező az érintett személy:

„érdeklődésének középpontja, családi köteleke, közéletben való részvétele, az adott államhoz való kötődése és annak megnyilvánulása gyermekei nevelésében stb.”⁵⁶

États à raison des dommages causés sur leur territoire à la personne et aux biens des étrangers. Session de Lausanne, 1927.

⁵³ Institut de Droit International, Le caractère national d'une réclamation internationale présentée par un Etat en raison d'un dommage subi par un individu. Session de Varsovie, 1965. Article 4. c).

⁵⁴ PERRIN, G.: Les conditions de validité de la nationalité en droit international public. In: *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*. Faculté de Droit de l'université de Genève, Genève, 1968. 882-883.

⁵⁵ *Uo.* 878.

⁵⁶ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgement of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. Dissenting opinion of Judge Guggenheim, 55-56.

⁵⁶ *Uo.* 22. Van olyan nézet is, mely szerint az egyén kérelmében foglalt szándéka az állampolgárság felvételére, és az állam akarata az állampolgárság megadására már önmagában megteremti azt a minimális kötődést, amely a megfelelő kapcsolat megállapításához elegendő. Lásd JENNINGS: *i. m.* 459-460; RANDELZHOFFER A.: Nationality. In:

A társadalmi tényeket felsorakoztató meghatározás⁵⁷ valóban többnyire szubjektív kritériumokat tartalmaz, mivel az egyén tevékenysége, érdeklődése, komplex társadalmi helyzete és az államhoz való érzelmi kötődése⁵⁸ vizsgálendő. Egy jogi kérdés eldöntésénél elengedhetetlenek objektív ismérvek ahhoz, hogy ne merüljön fel bizonytalanság, valamint nehézség a bizonyítás során. Erre utalt Read bíró különvéleményében, amikor kifejtette:

„A kapcsolat használata esetében (...) nyilvánvaló, hogy szükségszerű a bizonyosság. Meghonosodott objektív tesztekre van szükség a státusz létezése és elismerése tekintetében.”⁵⁹

Az általam is elfogadottnak tekinthető nézet szerint azonban „a megfelelő kapcsolat doktrínája tisztán szubjektív kritériumokat vezet be”.⁶⁰ Éppen ezért fontos, hogy az egyes esetekben „a társadalmi helyzetek valódiságát és effektivitását a lehetőségekhez mérten pontosan értelmezzék”⁶¹ és a megfelelő kapcsolat tartalmát következetesen alkalmazzák. Tovább nehezíti a helyzetet, hogy a megfelelő kapcsolat tartalma az idők során változhat.⁶² Emiatt alakulhatott ki az a felfogás, miszerint a megfelelő kapcsolatot az egyén és az állam között vélelmezni kell,⁶³ amelyet kivételes esetben, megfelelő körülmények mellett lehet vizsgálat alá helyezni.⁶⁴

Encyclopedia of Public International Law. Vol. 8. Human Rights and the Individual in International Law, International Economic Relations (ed.: Bernhardt, R.). North-Holland Publishing Co. – Collier Macmillan Publishers, New York – London, 1982. 419.

⁵⁷ *Uo.* 459; JONES: *The Nottebohm Case. i. m.* 240.

⁵⁸ PERRIN: *i. m.* 886.

⁵⁹ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgement of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. Dissenting opinion of Judge Read, 46.

⁶⁰ KUNZ: *i. m.* 564; PERRIN: *i. m.* 878.

⁶¹ VISSCHER, CH. DE: *Théories et réalités en droit international public*. A. Pédone, Paris, 1960. 258.

⁶² Charles de Visscher szerint az effektivitás állandóan változó fogalom. *Uo.* 263.

⁶³ BROWNLIE, I.: *Principles of Public International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2003. 388.

⁶⁴ *Uo.*; PANHUYS: *i. m.* 158.

Egyesek szerint éppen ezért – az államok visszaéléseit megakadályozandó – az elv vizsgálatát csak nemzetközi bírói fórum végezheti.⁶⁵

Az effektivitás elve elleni érvek már megtalálhatók a Nemzetközi Bíróság ítéletét pár évvel követő *Flegenheimer* ügyben, melyben az olasz-amerikai békéltető bizottság a következőket állapította meg:

„ha az egyén csak egy állampolgársággal rendelkezik, amelyet a *ius sanguinis*, a *ius soli*, vagy érvényes honosítás alapján szerzett meg, és amely az előző állampolgárságának elvesztését eredményezi, az effektív állampolgárság teóriája nem alkalmazható anélkül, hogy ne okozna zűrzavart. Alkalmazására hiányzik a megfelelő pozitív alap egy olyan állampolgárság tekintetében, amely a belső jog által támogatott.”⁶⁶

A békéltető bizottság tehát szembehelyezkedett azzal a nézettel, hogy az effektivitás elvét az egy állampolgársággal rendelkező egyén esetében alkalmazni lehetne. Érvei között szerepelt, hogy a modern világ mobilitásában valamely állam állampolgárságával rendelkező, de egy másik államban, esetleg családjával együtt, letelepedett és ott dolgozó egyén ki lenne téve az el nem ismerés következményeinek.

Az elvvel foglalkozó bírói gyakorlatból a szakirodalomban a Barcelona Traction ügy – téves – említése figyelhető meg. Az ügyben a Nemzetközi Bíróság a jogi személyek honosságát érintő belső jogalkotás nemzetközi síkon való érvényesíthetőségének kérdését vizsgálta a diplomáciai védelem összefüggésében. A bíróságnak az ügy érdemében elsőként arról kellett döntenie, hogy Belgium részesítheti-e diplomáciai védelemben a Kanadában létrehozott társaság belga részvényeseit, ha a sérelmezett spanyol intézkedéseket a társasággal és nem a belga állampolgárokkal szemben foganatosították. A bíróság rámutatott arra, hogy a részvénytársaságok joga a társaság és a részvényesek jogainak és kötelezettségeinek

⁶⁵ *Uo.* 157.

⁶⁶ *Flegenheimer Case*, Italian-United States Conciliation Commission, Decision No. 182, 20 September 1958, para 62. Reports of International Arbitral Awards, Vol. XIV. 377.

szigorú megkülönböztetésén alapul,⁶⁷ kizárólag a társaság minősül jogi személynek, és csak a társaság jogosult eljárni az őt érintő kérdésekben.⁶⁸ Következésképpen diplomáciai védelmet a társaságnak csak a honossága szerinti állam nyújthat.

A bíróság a társaság honosságának megállapításánál utalt arra, hogy a felek több alkalommal hivatkoztak a *Nottebohm ügyre*, amely azonban analógia útján nem alkalmazható, mivel a megfelelő kapcsolat elve a társaságok tekintetében nem nyert általános és abszolút elfogadást.⁶⁹ Rögzítette, hogy a társaság honossága a Kanadával fennálló „szoros és állandó kapcsolat”-on⁷⁰ alapul, azonban több okból sem igazolható, hogy az ügy az egyének tekintetében az effektivitás elvén alapuló szabályt megszüldítette volna. A bíróság társaság állammal fennálló kapcsolatát ugyan diplomáciai védelemmel összefüggésben vizsgálta, az effektivitás elvét azonban csak a társaság honosságának megállapításához használta, vagyis az ügyben az elv alkalmazása közelebb áll a kettős állampolgárság során felmerülő domináns állampolgárság kérdéséhez. A bíróság visszautalt a *Nottebohm ügyre*, azonban a szabály jogi jellegét ez esetben sem vizsgálta, csupán arra utalt, hogy az jogi személyek esetében analógia útján nem alkalmazható, és a honosság vonatkozásában nem tekinthető általánosan elfogadottnak. Az ügyben azonban nem vetődött fel a honosság el nem ismerésének joga – mivel a honosságot egy állam sem vitatta. Az analógia vizsgálata így fel sem merülhetett volna, mivel az effektivitás elvén alapuló szabály alkalmazásához szükség lett volna a honosság el nem ismerésére, mint a szabály alkalmazásának feltételére.⁷¹ A bíróság

⁶⁷ *Case Concerning the Barcelona Traction Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgement of 5 February 1970. I.C.J. Reports 1970. 35.

⁶⁸ *Uo.* 36.

⁶⁹ *Uo.* 42.

⁷⁰ *Uo.*

⁷¹ A társaság kanadai honosságát azonban sem Belgium, sem Spanyolország nem vitatta. Erre utalt Petrén bírő és Onyeama bírő közös nyilatkozatukban, melyben kifejtették, hogy a bíróságnak nem kellett volna vizsgálni a *Nottebohm ügyben* kimondott, effektivitás elvén alapuló szabály alkalmazhatóságát jogi személyekre, mivel egyik peres fél sem vitatta a társaság kanadai honosságát és a jogi személy és az állam megfelelő kapcsolatát. *Joint Declaration by Judge Petrén and Judge Onyeama (as appended immediately after the judgment)*, 52.

így tévesen utalt a *Nottebohm* ügyre és az effektivitás elvén alapuló szabályra, annak ellenére, hogy eközben annak alkalmazhatóságát pontatlan érvek mentén kizárta.

Az effektivitás elve kapcsán az Európai Bíróság által tárgyalt *Micheletti* ügy is megemlíthető, amely azonban a *sui generis* európai jog területén merült fel. Az ügy téves értelmezésének tekinthető az a megállapítás, miszerint az ítélet az effektivitás elvével szembemenve megkérdőjelezi annak létét. Az Európai Bíróság Spanyolország törvényi korlátozása tekintetében⁷² mondta ki a következőt:

„egy Tagállam törvényhozása nem korlátozhatja egy másik Tagállam állampolgárság nyújtásának hatályát az állampolgárság elismeréséül szabott további feltételek meghatározásával a Szerződésben biztosított alapvető szabadságok gyakorlása tekintetében.”⁷³

Az említett szakasz értelmezésénél nem hagyható figyelmen kívül, hogy az a tagállami polgárságon alapuló, közösségi polgárságból fakadó alapvető szabadság gyakorlása kapcsán nyert megfogalmazást. A *Nottebohm* ügy tényállásától eltérően tehát az elv alkalmazása nem diplomáciai védelem tárgyában merült fel, hanem „a letelepedés közösségi alapszabadság gyakorlásával összefüggésben”.⁷⁴ A közösségi polgárság – mai elnevezéssel uniós polgárság – a Közösség *sui generis* jogrendjébe illeszkedő, állampolgárságnak nem minősülő intézmény, amely nem vonható azonos megítélés alá sem a belső jogi, sem a nemzetközi jogi értelemben vett állampolgársággal. Az ítélet előtt aláírt, de csak azt követően hatályba lépett

⁷² Az ügy előzménye az volt, hogy Spanyolország elutasította egy közösségi polgár állandó tartózkodási engedély iránti kérelmét azon alapon, hogy a spanyol polgári törvénykönyv 9. cikke értelmében kettős állampolgárnál a Spanyolországba érkezés előtt – aki argentin és olasz kettős állampolgár volt – az argentin állampolgárságot. Ezáltal kettős tartózkodási engedélyre, amellyel meghíúsult a szabad tartózkodási joga és az üzletalapítási szabadsága.

⁷³ *Mario Vicente Micheletti and Others v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, Case C-369/90. European Court of Justice, Judgment of 7 July 1992, para. 10.

⁷⁴ MOLNÁR: i. m. 87.

Európai Unióról szóló szerződés⁷⁵ 17. cikke mondta ki először, hogy „uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára.” Mint azt fentebb említettem, az uniós polgárság a tagállami állampolgárságból fakad, és a személyi kapcsolat tekintetében is hiányos, mivel nem tartalmazza a hűség kötelékét és nem feltételez effektív kapcsolatot az egyén és az Európai Unió között. Erre utal az Európai Unióról szóló szerződéshez csatolt 2. számú nyilatkozat is a tagállami állampolgárságról, mely szerint:

„amikor az Európai Közösséget létrehozó szerződésben a tagállamok állampolgáira történik utalás, a kérdés, hogy egy személy rendelkezik-e egy tagállam állampolgárságával, kizárólag az érintett tagállam állampolgársági törvénye alapján dönthető el.”

Mindezekből levezethető, hogy az Európai Unió és az uniós polgár viszonyában nem értelmezhető az effektivitás elve, mivel egy olyan polgárságról van szó, amely a tagállami polgárság létéből következik, és amely során nem alakul ki kapcsolat az egyén és az Európai Unió között, amelynek „megfelelősége” vizsgálható lenne az effektivitás elve szempontjából. A *Micheletti ügy* így nem tekinthető az effektivitás elve létezésé elleni érveknek.⁷⁶

Mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az effektivitás elvén alapuló szabály kötelező jellege napjainkban is vitatott. A szabály

⁷⁵ Európai Unióról szóló szerződés, Maastricht, 1992. február 7. Hatályba lépett: 1993. november 1. Kihirdette: 2004. évi XXX. törvény a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről 3. §.

⁷⁶ Molnár Tamás is hasonló következtetésre jut eltérő érvek mentén. MOLNÁR: *i. m.* 86–87.

univerzális jellegű vagy bizonyos államokra fennálló kötelező ereje abban az esetben állapítható meg, amennyiben univerzális vagy regionális nemzetközi szerződés rendelkezéseként vagy szokásjog formájában elfogadást nyer.

A nemzetközi szerződési gyakorlat áttekintését követően az állapítható meg, hogy nem jött létre olyan nemzetközi szerződés, amely az effektivitás elvén alapuló szabály írásba foglalásával alátámaszthatná az elv megszilárdulását. A Nemzetközi Jogi Egyesület diplomáciai védelemmel foglalkozó bizottsága számára benyújtott javaslat az egyetlen XXI. században megjelenő olyan kezdeményezés, amely az effektivitás elvén alapuló, tételesen megjelenő szabályt támogató álláspontra helyezkedik, a következőt javasolva:

„Az igénylő állam állampolgársági kapcsolatának megfelelőnek és effektívnek kell lennie.”⁷⁷

Az effektivitás elvén alapuló szabály szerződési rendelkezéssé és szokásjoggá válását azonban nyilvánvalóan gátolja az állampolgárság mögött húzódó kapcsolat modern kori átalakulása, amelyre már a *Flegenheimer* ügyben is utalás történt. Hasonló álláspontra helyezkedett a Nemzetközi Jogi Bizottság a diplomáciai kapcsolatokról szóló 2000. évi jelentésében:

„a megfelelő kapcsolat követelménye, amennyiben szigorúan alkalmazták, komolyan aláássa a diplomáciai védelem hagyományos doktrínáját, mivel a szó szoros értelmében emberek millióit zárna ki a diplomáciai védelem előnyéből. A gazdasági globalizáció és migráció mai világában emberek milliói eltávolodtak az állampolgárságuk szerinti államtól, és olyan államban élnek, amelynek sosem szereztek meg állampolgárságát. Ezenfelül számtalan olyan egyén van, aki szü-

⁷⁷ Francisco Orrego Vicuña: The Changing Law of Nationality of Claims. Final Report Submitted to the International Law Association Committee on Diplomatic Protection of Persons and Property. London, 2000. (Unpublished manuscript), 27. rule 6. Hivatkozva International Law Commission, First Report on Diplomatic Protection, by Mr. John R. Dugard, Special Rapporteur. Document A/CN.4/506 and Add.1. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II. Part One, Documents of Fifty-Second Session. United Nations, New York – Geneva, 2009. 229.

letéssel, leszámazással vagy a jog által szerezte meg olyan állam állampolgárságát, amellyel a leggyengébb kapcsolata áll fenn.”⁷⁸

A kérdés megválaszolásához, hogy nemzetközi szokásjognak tekinthető-e az effektivitás elvén alapuló szabály, vagyis az elv alapján az el nem ismerés lehetősége diplomáciai védelem nyújtása esetén, újfent vizsgálnunk kell a szokásjog két konstitutív elemének megvalósulását. Az általános gyakorlat tekintetében megállapítható, hogy az államok napjainkban sem alkalmazzák eme hivatkozási alapot az állampolgárság el nem ismerésére,⁷⁹ amely arra enged következtetni, hogy a nemzetközi szokásjog feltételül szabott általános gyakorlat napjainkra sem alakult ki, amelyet a szakirodalom többségi álláspontja is megerősít.⁸⁰ Az általános gyakorlat hiányában pedig a nemzetközi szokásjog másik eleme, az *opinio iuris sive necessitatis* sem jöhetett létre. Az egy állampolgárságú egyének diplomáciai védelme esetében tehát a sokat vitatott effektivitás elve nem adhat hivatkozási alapot más állam számára az állampolgárság el nem ismerésének kinyilvánításához.

⁷⁸ International Law Commission, First Report on Diplomatic Protection, by Mr. John R. Dugard, Special Rapporteur. Document A/CN.4/506 and Add.1. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II. Part One, Documents of Fifty-Second Session. United Nations, New York–Geneva, 2009. 229. A jelentés hivatkozva továbbá HAILBRONNER, K.: Diplomatischer Schutz bei mehrfacher Staatsangehörigkeit. In: *Der diplomatische Schutz im Völker- und Europarecht: Aktuelle Probleme und Entwicklungstendenzen* (Hrsg.: Ress, G. – Stein, T.). Nomos, Baden-Baden, 1996. 36.

⁷⁹ International Law Commission, First Report on Diplomatic Protection, by Mr. John R. Dugard, Special Rapporteur. Document A/CN.4/506 and Add.1. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II. Part One, Documents of Fifty-Second Session. United Nations, New York–Geneva, 2009. 229.

⁸⁰ GECK, W. K.: Diplomatic protection. In: *Encyclopedia of Public International Law, Vol. I. Aaland Islands to Dumbarton Oaks Conference (1944)* (ed.: Bernhardt, R.). North-Holland Publishing Co.–Elsevier Science Publishers B.V., Amsterdam–London–New York–Tokyo, 1992. 1050.; RANDELZHOFFER: *i. m.* 421–422.; SLOANE, R. D.: Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality. *Harvard International Law Journal*, 2009/1. 29–37.

2.3. Az effektivitás elvének hatása a kettős vagy többes állampolgárok diplomáciai védelmére

Az effektivitás elvének alkalmazására kettős vagy többes állampolgárság (a továbbiakban: kettős állampolgárság) esetén a domináns állampolgárság megállapításánál kerülhet sor. A dominancia egyrészt fennállhat a nem effektív állampolgársággal szemben az effektív állampolgárság javára, vagy ha az egyén két effektív állampolgársággal rendelkezik, a szorosabb kapcsolaton alapuló, vagyis effektívebb állampolgárság javára. Jelen esetben annak vizsgálata szükséges, hogy létezik-e olyan szabály a nemzetközi jogban, amely alapján a nem domináns állampolgársággal szemben más államoknak el nem ismerési joga keletkezik diplomáciai védelem nyújtásakor.

Ennek eldöntéséhez a kettős állampolgárok diplomáciai védelmének két lehetséges előfordulása szorul elemzésre: egyrészt a két állampolgárság szerinti állam szembenállása, másrészt egy harmadik állam és valamely állampolgárság szerinti állam szembenállása. A XX. század első harmadáig a domináns állampolgárság elvének alkalmazása és annak mellőzése mindkét esetben egyaránt megfigyelhető volt a nemzetközi fórumok előtti ügyekben, azonban elsősorban az egyén által elszenvedett károk állam általi igényérvényesítésénél.⁸¹ Ezek közül kiemelendő az Állandó Választottbíróóság előtti *Cannevaro ügy*, amelyben a bíróság kifejezetten alkalmazta a domináns állampolgárság elvét.⁸² Az 1930. évi hágai egyezmény után azonban a szabályozási igény fejlődése a két említett esetben külön vizsgálendő. Az egyezményben ugyanis külön-külön rendezték a kettős állampolgárságot a két állampolgárság szerinti állam közötti viszonylatban, valamint harmadik államok szemszögéből.

⁸¹ Lásd bővebben BROCHARD, E. M.: *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*. The Banks Law Publishing Co., New York, 1925. 588.; DONNER, R.: *The Regulation of Nationality in International Law*. Transnational Publishers, Inc., New York, 1994. 41–42.; International Law Commission, First Report on Diplomatic Protection, by Mr. John R. Dugard, Special Rapporteur. Document A/CN.4/506 and Add.1. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II. Part One, Documents of Fifty-Second Session. United Nations, New York–Geneva, 2009. 231–232.

⁸² *Cannevaro Claim (Italy v. Peru)*, Permanent Court of Arbitration, Award of 3 May 1912. United Nations Reports of International Arbitral Awards Vol. XI. 2006. 406.

Az egyezmény 4. cikke tilalmat vezetett be a kettős állampolgárok állami közötti diplomáciai védelemre, jóllehet, a szöveg megalkotásakor vita⁸³ volt abban, hogy e tilalmat csak abban az esetben alkalmazzák, ha a védelmet az egyén tartózkodási helye szerinti állammal szemben nyújtják. A domináns állampolgárság elvének megszilárdulása ellen hatott 1932-ben a *Salem* ügyben egy vegyes döntőbíróóság megállapítása is, miszerint az effektivitás elve nem szilárdult meg a nemzetközi jogban, és – a *Cannevaro* ügyben hozott ítélet elszigetelődése fényében – a kettős állampolgárok esetében valójában tilalom áll fenn az állampolgárság szerinti államok egymással szembeni diplomáciai védelmére.⁸⁴ A Nemzetközi Bíróóság az *Egyesült Nemzetek szolgálatában elszenvedett károkért való kártérítéséről* szóló 1949. évi tanácsadó véleményében is általános gyakorlatként tekintett arra, hogy a kettős állampolgárok két állama egymással szemben nem nyújt diplomáciai védelmet.⁸⁵

A domináns állampolgárság elvének előtérbe kerülése a Nemzetközi Bíróóság *Nottebohm* ügyben hozott 1955. évi ítéletét követően volt megfigyelhető, amelyben a bíróság utalt arra, hogy a kettős állampolgároknál korábban alkalmazták az effektivitás elvét.⁸⁶ A *Mergé* ügyben ugyanabban az évben az olasz-amerikai békéltető bizottság megállapította a kettős állampolgárságnál a két állam között a diplomáciai védelem tilalmának általános szabályát, amely felülírható, ha a védelmet nyújtó állam állampolgársága az effektív és a dominancia bizonyítható.⁸⁷ Az igényérvényesítés tekintetében a domináns állampolgárság elvének létezése mellett foglalt állást az 1980-as években több ízben is az iráni-amerikai igényeket

⁸³ FLOURNOY, R. W.: Nationality Convention, Protocols and Recommendations Adopted by the First Conference on the Codification of International Law. *American Journal of International Law*, 1930/3. 471.

⁸⁴ *Salem Case (Egypt v. United States)*, Egyptian–United States Mixed Arbitral Tribunal (Dr. Walter Simons, Dr. Fred K. Nielsen, Abd el Hamid Badaoui Pasha), Judgment of 8 June 1932. United Nations Reports of International Arbitral Awards Vol. II. 2006. 1187.

⁸⁵ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of April 11, I.C.J. Reports 1949. 186.

⁸⁶ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgement of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. 22.

⁸⁷ *Mergé Case (Italy v. United States)*, Italian–United States Conciliation Commission, Decision No. 55. 10 June, 1955. United Nations Reports of International Arbitral Awards Vol. XIV. 2006. 247. para V. (5).

elbíráló bizottság,⁸⁸ kimondva azt, hogy joghatósága van olyan kettős állampolgárok ügyeiben, melyekben két állam közül a kérelmező a domináns állampolgárság szerinti állam. Ezzel szemben a Nemzetközi Jogi Intézet 1965. évi varsói határozatában az egyénnek okozott károk miatti igényérvényesítés teljes tilalmát mondta ki kettős állampolgároknál a két állam viszonylatában.

A Nemzetközi Jogi Bizottság érdekes módon mindezek fényében azt a megállapítást tette a 2006. évi diplomáciai védelemről szóló tervezetének kommentárjában, hogy nemzetközi szokásjogi szabálynak tekinthető⁸⁹ a tervezet 7. cikke, amely a következőképpen fogalmaz:

„Az állampolgárság szerinti állam nem gyakorolhat diplomáciai védelmet olyan állammal szemben, amelynek az egyén szintén állampolgára, kivéve ha az első állam állampolgársága a domináns (...).”⁹⁰

A szabály szokásjoggá minősítése már az egyik rapporteur 2000. évi jelentésében is megjelent,⁹¹ azonban meggyőző érvek egyik dokumentumban sem találhatók e kijelentés alátámasztására. A Nemzetközi Bíróság az 1949. évi tanácsadó véleményében kimondta az általános gyakorlat meglétét a kettős állampolgárok diplomáciai védelmére vonatkozó tilalom kapcsán, azonban a dominancia elvén alapuló kivételről nem tett

⁸⁸ *Eshpahanian v. Bank Tejarat*, Iran–United States Claims Tribunal, Case No. 157. Decision of 29 March 1983. Iran–United States Claims Tribunal Reports Vol. 2. 1985. 265–266., *Golpira v. The Government of the Islamic Republic of Iran*, Iran–United States Claims Tribunal, Case No. 211. Decision of 29 March 1983. Iran–United States Claims Tribunal Reports Vol. 2. 1985. 173.; *Case No. A/18 Concerning the Question of Jurisdiction Over Claims of Persons with Dual Nationality*, Iran–United States Claims Tribunal, Decision of 6 April 1984. Iran–United States Claims Tribunal Reports Vol. 5. 1985. 265–266. Lásd az ügyek elemzését bővebben: DONNER: *i. m.* 94–104.; REZEK, J. F.: *Le droit international de la nationalité. Recueil des Cours*, Tome 197. (1986-II) 367–369.

⁸⁹ International Law Commission, Draft Articles on Diplomatic Protection with Commentaries, 2006. 43.

⁹⁰ International Law Commission, Draft Articles on Diplomatic Protection, 2006. Article 7.

⁹¹ International Law Commission, First Report on Diplomatic Protection, by Mr. John R. Dugard, Special Rapporteur. Document A/CN.4/506 and Add.1. Yearbook of the International Law Commission, Vol. II. Part One, Documents of Fifty-Second Session. United Nations, New York–Geneva, 2009. 236.

említést. A *Nottebohm* ügyben – egy egyedi esetben – hozott ítélet ugyan utalt a kettős állampolgároknál a dominancia elvére, azonban nem említette kifejezetten, hogy az a két állampolgárság szerinti állam szembenállásakor alkalmazható. A *Nottebohm* ügyet követően a dominancia elvére való hivatkozás elterjedtté vált, azonban csupán két állam viszonylatában működő nemzetközi fórumoknál, melyek mindegyikében félként szerepelt az Egyesült Államok. Ebbe a sorba illeszthető a *Mergé* ügy is, amely alapul szolgált a tervezet rendelkezésének megfogalmazásához.⁹² A tervezet kommentárja utal arra, amit a *Mergé* ügyben a bizottság is említett, hogy a rendelkezésben a főszabály tilalma alóli kivétel esetében a bizonyítási teher a domináns államé.⁹³ A dominancia elvének alkalmazhatósága tehát az adott eset körülményeitől függ, és a bizonyítás során számos szubjektív elem merülhet fel. Így az effektivitás elvénél tárgyalt bizonytalansági tényező⁹⁴ is szerepet játszhatott abban, hogy a dominancia elve aligha válhatott szokásjogi szabállyá. Véleményem szerint mindezek miatt a domináns állampolgárság elvének kivételes szerepeltetése a tervezetben sokkal inkább egy fokozatos fejlesztés eredményeként létrejött szabálynak, mintsem egy univerzális szokásjogi szabály kodifikálásának tekinthető. A rendelkezés azonban a jövőben könnyen válhat szokásjogi szabállyá, részben a korábbi elszórt állami gyakorlat általánossá szélesedése, részben a tervezet hatása következtében.

Amennyiben e szabály kötelező erejűvé válik, a kettős állampolgároknál az állampolgárság elismerése tekintetében sajátos tartalmú szabály keletkezik. Ha a két állampolgárság szerinti állam valamelyike a másikkal szemben kíván diplomáciai védelmet nyújtani, főszabály szerint erre nincsen lehetősége. A főszabály alkalmazásakor tehát nem merül fel az állampolgárság el nem ismerésének joga. Kivételes esetben a védelmet nyújtó állam bizonyíthatja, hogy az egyén állampolgársága az ő vonatkozásában domináns. Amennyiben a másik állam vitatja ezt a dominanciát, szóba kerül az állampolgárság dominanciájának el nem ismerése,

⁹² A *Mergé* ügy alapul vételére a tervezet kommentárja is utal. Lásd International Law Commission, Draft Articles on Diplomatic Protection with Commentaries, 2006. 46.

⁹³ *Uo.* 47.

⁹⁴ Lásd erről bővebben: SCHIFFNER I.: *A diplomáciai védelem a nemzetközi jogban*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Szeged, 2010. 76. [PhD értekezés].

amellyel az állam nem az állampolgárságot, hanem csupán annak dominanciáját nem ismeri el. Ebben az esetben az el nem ismerés a dominancia vitatásával és esetleges ellenbizonyítékok szolgáltatásával valósulhat meg, amelyhez nem feltétlenül szükséges az effektivitás hiányának igazolása. Előfordulhat ugyanis, hogy mindkét állampolgárság effektívnek tekinthető, így a dominancia el nem ismerése akár egy önmagában effektívnek minősülő állampolgárságra is vonatkozhat. A dominancia el nem ismerésének célja – az egy állampolgárságú egyének állampolgárságának el nem ismeréséhez hasonlóan – itt is az, hogy az állammal szembeni diplomáciai védelem nyújtásához az adott állampolgárság ne szolgálhasson alapul. A dominancia el nem ismerése így nem érinti a belső jogi értelemben vett állampolgárságot, de hatással van az állampolgárság nemzetközi szintén való érvényesülésére.

A dominancia elve harmadik államok szemszögéből is vizsgálendő az 1930. évi hágai egyezményből kiindulva, mely a támogatás irányába mutat. Az egyezmény 5. cikke értelmében, harmadik államokban a kettős állampolgárok úgy kezelendők, mintha egy állampolgárságuk lenne, amelynek eldöntésénél a szokásos tartózkodási hely vagy az egyén és az állam közelebbi kapcsolata irányadó. Ezzel szemben a *Salem ügyben* az egyiptomi-amerikai vegyes döntőbíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy egy harmadik állam nem vitathatja az igényt azon az alapon, hogy az egyén az igényt érvényesítő állam állampolgárságán túl más állampolgársággal is rendelkezik.⁹⁵ Ezt követően a Nemzetközi Bíróság a *Nottebohm ügyben* ugyan utalt a domináns állampolgárság elvének alkalmazására kettős állampolgárok esetén, azonban harmadik államok szemszögéből csupán a saját bíróságaik előtti eljárás kapcsán említette az effektív állampolgárság alkalmazását,⁹⁶ melyet azonban Guggenheim bíró a diplomáciai védelem esetére is alkalmazhatónak vélt.⁹⁷ A *Mergé ügyben* a békéltető bizottság ezzel szemben megállapította, hogy harmadik ál-

⁹⁵ *Salem Case (Egypt v. United States)*, Egyptian–United States Mixed Arbitral Tribunal (Dr. Walter Simons, Dr. Fred K. Nielsen, Abd el Hamid Badaoui Pasha), Judgment of 8 June 1932. United Nations Reports of International Arbitral Awards Vol. II. 2006. 1188.

⁹⁶ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. 22.

⁹⁷ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, International Court of Justice, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. Dissenting opinion of Judge M. Guggenheim, 59.

lamoknak a kettős állampolgárokat a dominanciára tekintet nélkül mindkét állam állampolgárának kell tekinteni.⁹⁸ A szabályra a békéltető bizottság visszautalt a *Flegenheimer ügyben* is,⁹⁹ továbbá a *Stankovic ügyben* elismerte az igényérvényesítési jogot más állampolgárságra tekintet nélkül, csupán mellékesen utalva arra, hogy az ügyben az igényérvényesítő állam állampolgársága volt a domináns és effektív.¹⁰⁰ Érdekes módon az egyén nevében történő kárigény érvényesítés kodifikációs törekvéseiben az 1960-as években még mindig fellelhető volt a dominancia kívánalma.¹⁰¹

A Nemzetközi Jogi Bizottság diplomáciai védelemre vonatkozó kodifikációs munkája során arra az álláspontra helyezkedett, hogy a dominancia elvét kiiktatja harmadik államok vonatkozásában, melynek következtében a tervezet 6. cikke a következőt tartalmazza:

„Bármely állam, amelynek a kettős vagy többes állampolgár állampolgára, gyakorolhat diplomáciai védelmet eme egyén vonatkozásában egy olyan állammal szemben, amelynek ez a személy nem állampolgára.”¹⁰²

⁹⁸ *Mergé Case (Italy v. United States)*, Italian–United States Conciliation Commission, Decision No. 55. 10 June, 1955. United Nations Reports of International Arbitral Awards Vol. XIV. 2006. 247. para V. (8).

⁹⁹ *Flegenheimer Case*, Italian–United States Conciliation Commission, Decision No. 182. 20 September 1958, para 62. Reports of International Arbitral Awards, Vol. XIV. 377.

¹⁰⁰ *Stankovic Claim*, Italian–United States Conciliation Commission, 29 July 1963. (Rood, Sorrentino, de Yanguas Messia). [Report: Collection of Decisions, Vol. 7 Decision No. 228.] E. LAUTERPACHT: International Law Reports, Vol. 40. Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 1970. 154–155.

¹⁰¹ Institut de Droit International, Le caractère national d'une réclamation internationale présentée par un Etat en raison d'un dommage subi par un individu. Session de Varsovie, 1965. Article 4 b); International Law Commission, International Responsibility: Sixth Report by F. V. García Amador, Special Rapporteur. Document A/CN.4/134 and Addendum. Yearbook of the International Law Commission, 1961. Vol. II. Documents of the Thirteenth Session Including the Report of the Commission to the General Assembly. United Nations, New York, 1962. Article 21 (4), 49.

¹⁰² International Law Commission, Draft Articles on Diplomatic Protection, 2006. Article 6.

A két állampolgárság szerinti állam egymással szemben nyújtandó diplomáciai védelme esetéhez képest a harmadik államok tekintetében a korábbi gyakorlatban sokkal inkább fedezhető fel egységesség, így a tervezet szövege véleményem szerint az államok részéről általánosan elfogadhatónak tekinthető.

Ezt igazolja az egy állampolgársággal rendelkező egyén kapcsán tett azon megállapítás is, miszerint diplomáciai védelemnél az effektivitás elvén alapuló szabály nem tekinthető nemzetközi szokásjognak. Következésképpen, ahogyan az egy állampolgársággal rendelkező egyéneknél, úgy a kettős állampolgároknál sem hivatkozhat más vagy harmadik állam arra, hogy a megfelelő kapcsolat hiányában nem ismeri el az egyén állampolgárságát.

3. Összegzés

Az állampolgárság szabályozásának belső joghatóságba tartozása nem zárja ki azt, hogy a nemzetközi jog korlátokat állítson fel annak bizonyos keretek közé szorítása érdekében. E mögött azonban mindig az adott állam nemzetközi kötelezettség-vállalásra irányuló akarata húzódik meg. A *domaine réservé*-be tartozó kérdés nemzetközi jog általi korlátozása így minden esetben az adott állam szuverenitásából eredő diszkrecionális jogának gyakorlásától függ, amellyel a végső döntés lényegében mindig az állam kezében marad.

Az állampolgárság – többek között a belső joghatóságba tartozásából eredően – más államok általi elismerésére vélelem áll fenn, amely meghatározott feltételek fennállásával dönthető meg. Más államok számára az állampolgárság el nem ismerésének joga abban az esetben szolgál eszközül, ha az adott állampolgárság nem felel meg az államra kötelező, releváns nemzetközi szerződéseknak, nemzetközi szokásjognak, általános jogelveknek és más jogforrásoknak. Az el nem ismerés oka lehet nemzetközi kötelezettségbe ütköző jogszabály egésze vagy része, illetve az állam egyedi ügyben hozott konkrét aktuusa.

Az effektivitás elvének külön elemzésére a kiterjedt viták adtak okot. Az állampolgárság megadása kapcsán megállapítható, hogy nem létezik olyan szabály a nemzetközi jogban, amely kötelezné az államokat effektív

állampolgárság biztosítására. Ellenben államutódlás esetén körvonalazódni látszik az a szabályozási igény, miszerint – kiegészítő elvként alkalmazva – megfelelő kapcsolat esetén az utódállamnak pozitív kötelezettsége keletkezik az állampolgárság megadására.

Az egy állampolgársággal rendelkező egyén diplomáciai védelmére vonatkozó effektivitás elvéről, amely a *Nottebohm* ügyben nyert megfogalmazást, jelenleg is folyik a tudományos vita. A releváns szabály tartalma szerint nem effektív állampolgárságon alapuló diplomáciai védelem nyújtásának igénye esetén a másik államnak joga keletkezik az érintett állampolgárság el nem ismerésre, megakadályozva ezáltal, hogy az nemzetközi szinten hatást fejthessen ki. Megállapítható azonban, hogy e szabály vonatkozásában sem az ítélet meghozatalakor, sem napjainkban nem áll fenn az államok olyan általános gyakorlata, amely megalapozná annak nemzetközi szokásjogi jellegét. Nagymértékben hozzájárult ehhez az a tény, hogy az elv meghatározása többnyire szubjektív kritériumokat tartalmaz, amelyek bizonytalansága könnyen vezethet önkényes alkalmazáshoz. Emellett az állampolgári kapcsolatnak a modern világban történő átalakulása azt eredményezné, hogy az elv megszilárdulása számos egyén esetében kizárná a diplomáciai védelem lehetőségét.

Kettős állampolgárok esetében szokásjogként elfogadottnak látszik az a szabály, miszerint az állampolgárság szerinti állam nem nyújthat diplomáciai védelmet a másik állampolgárság szerinti állammal szemben. Fokozatos fejlesztésnek tűnik azonban a Nemzetközi Jogi Bizottság 2006. évi tervezetében szereplő kivétel, amely szerint a domináns állampolgársággal rendelkező állam bizonyítás esetén diplomáciai védelmet nyújthat. A szabály megszilárdulásával ez lehet az egyetlen olyan eset, amely az effektivitás elvét alapul véve más állam, állampolgársággal kapcsolatos el nem ismerési jogát eredményezheti. Erre abban az esetben kerülhet sor, ha a másik állam vitatja a dominanciát annak érdekében, hogy az állampolgárság ne válthasson ki nemzetközi joghatást. Ezáltal nem az állampolgárság el nem ismeréséről, hanem a dominancia el nem ismeréséről beszélhetünk, amely akár effektív állampolgárságra is vonatkozhat.

Harmadik államok nézőpontjából a kettős állampolgárok diplomáciai védelme az effektivitás vonatkozásában párhuzamba állítható az egy állampolgársággal rendelkező egyén érdekében nyújtandó diplomáciai

védelemmel. A korábbi állítás alapján így az el nem ismerés joga – hasonló okokból – e területen sem alakulhatott ki.

Megállapítható tehát, hogy akkor keletkezik más államok el nem ismerési joga, ha a kérdéses állampolgárság tekintetében nemzetközi kötelezettség-szegés áll fenn. Az effektivitás elve két esetben szilárdulhat meg: államutódlás esetén az utódállam általi állampolgárság nyújtásnál és a két állampolgárság szerinti állam egymással szembeni diplomáciai védelménél. Az effektivitás elvének alkalmazása ezek közül csak egy esetben adhat alapot az állampolgárság el nem ismerésére: ha a kettős állampolgárságnál a dominanciára vonatkozó kivétel szabálya a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezetének elfogadásával, vagy a szabály szokásjoggá válásával kötelező erejűvé válik.

* * *

RECOGNITION OF NATIONALITY BY OTHER STATES AND THE PRINCIPLE OF EFFECTIVENESS

by Mónika Ganczer

It appears to be generally accepted that decisions concerning the granting of nationality fall within the domestic jurisdiction of states. The present study demonstrates that nationality rules are affected by international law only insofar as states undertake obligations vis-à-vis other states in the form of international treaties, customary rules, general principles or other sources of law. Furthermore, inevitably calls for an international legal appraisal of the adequacy and legality of such actions. Bearing that in mind, the study also examines a special measure that may be resorted to by states, that is, the non-recognition of nationality. The possibility of non-recognition, however, depends on several criteria. Hence the investigation covers the problem of conflicts between nationality rules and international obligations, and provides a detailed outlook to the legal nature and possible binding force of the principle of effectiveness, as well.

Hollán Miklós*

A BEFOLYÁSSAL ÜZÉRKEDÉS BÜNTETENDŐSÉGE A KÖZSZFÉRÁN TÚL**

A tanulmány a befolyással üzérkedés szabályozását abból a szempontból vizsgálja, hogy indokolt-e (ha igen, milyen körben) olyan cselekményeket is büntetni rendelni, amelyekben a tettes által állított befolyás nem a közszférát, hanem a magánszférát érinti. A következőkben e kérdés megválaszolásához szükséges mértékben áttekintem a befolyással üzérkedésre vonatkozó nemzetközi jogharmonizációs instrumentumokat, bemutatom néhány külföldi büntetőjog kapcsolódó rendelkezését, visszatekintek a kodifikált magyar büntetőjog történetére, valamint elemzés alá veszem a hatályos és az új Btk. szabályozását, illetve a kérdéskört érintő kodifikációs javaslatokat is. Tanulmányomat a bűncselekménytípus szabályozására vonatkozó saját (normaszöveget is tartalmazó) javaslatommal zárom.

1. Nemzetközi jogharmonizáció

1.1. ET Egyezmény

A nemzetközi jogharmonizációs instrumentumok közül egyedül a korrupció büntetőjogi aspektusaira vonatkozó (a továbbiakban) ET egyezmény¹ tartalmaz egyáltalán a befolyással való üzérkedés büntetni rendelésére vonatkozó kötelező rendelkezést.

* Tudományos főmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézete, Budapest, 1014 Országház u. 30.; egyetemi docens, NKE–RTK, Bűnügyi Tudományok Intézete, Közigazgatási Büntetőjogi Tanszék, Budapest, 1121 Farkasvölgyi út 12.
E-mail: hollanmiklos@gmail.com

** Készült a szerző Bolyai Ösztöndíjának (2009–2012) keretében és támogatásával. Lezárva: 2012. július 31.

¹ *Criminal Law Convention on Corruption*, Strasbourg, 1999. 01. 27.

Az ET egyezmény alapján mindegyik Szerződő Fél megteszi azokat a jogalkotási és egyéb intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy – belső jogával összhangban – szándékos elkövetés esetén bűncselekménnyé nyilvánítsa, aki közvetlenül vagy közvetve jogtalan (*undue*) előnyt ígér, ad vagy ajánl fel olyan személynek, aki azt állítja vagy megerősíti, hogy képes jogellenes (*improper*) befolyást gyakorolni a nemzeti, külföldi vagy nemzetközi hivatalos személy döntéshozatalára, függetlenül attól, hogy az előnyt számára vagy másnak ígérik, adják, illetőleg ajánlják fel.² Hasonlóan büntetni kell rendelni annak magatartását is, aki az ilyen befolyás ellenszolgáltatásaként jogtalan előnyt kér, vagy a jogtalan előnyt vagy annak ajánlatát (ígéretét) elfogadja, tekintet nélkül arra, hogy a befolyást ténylegesen gyakorolták-e, illetőleg a feltételezett befolyás elérte-e a kívánt eredményt.³

Az egyezményt a Magyar Köztársaság megerősítette, erről szóló okirat letétbe helyezése az Európa Tanács Főtitkáránál 2000. november 22. napján megtörtént. Az instrumentum a Magyar Köztársaságra nézve 2002. július 1-jén lépett hatályba, azt hazánkban a 2002. évi XLIX. törvény hirdette ki. A Magyar Köztársaság – bár erre az egyezmény 37. cikk alapján lehetősége lett volna – az instrumentum ratifikálásakor nem tett fenntartást az egyezmény 12. cikke vonatkozásában.

1.2. ENSZ egyezmény

A korrupció elleni (a továbbiakban) ENSZ egyezmény⁴ csak ajánlás jellegű rendelkezést tartalmaz a befolyással üzérkedés büntetni rendélése tekintetében. Az instrumentum 18. cikkének hivatalos (angol és francia nyelvű) szövege alapján a részes államok megfontolják az ahhoz szükséges jogalkotási és egyéb intézkedések elfogadását (vö. „*Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures ...*”, illetve „*Chaque État Partie envisage d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires ...*”). Ezt az értelmezést erősíti meg az egyezmény azon rendelkezéseivel (pl. a 15. cikkével) való összevetés, amelyek – valódi jogharmonizációs kötelezettséget tartalmazva – úgy fogalmazzak, hogy „a részes államok elfogad-

² ET egyezmény 12. cikk.

³ ET egyezmény 12. cikk.

⁴ *United Nations Convention against Corruption* (adopted by General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003), Merida, 2003. 12. 09.

ják az ahhoz szükséges jogalkotási és egyéb intézkedéseket” (vö. „*Each State Party shall adopt such legislative and other measures ...*”, illetve „*Chaque État Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires ...*”).

Az ENSZ egyezmény 18. cikkének hivatalos magyar szövege azt tartalmazza, hogy „a részes államok elfogadják az ahhoz szükséges jogalkotási és egyéb intézkedéseket...”.⁵ Ez azonban a fentebb idézett idegen nyelvű (hivatalos) szöveg ismeretében nyilvánvalóan téves fordítás. A nemzetközi instrumentumok hazai hivatalos fordításait a szakirodalom ugyan a „borzasztó” jelzővel illeti,⁶ de ilyen mértékű – nyelvi és szakmai szempontból is botrányos – hibát még ez sem képes megfelelően jellemezni. A hivatalos magyar szöveg tartalma ugyan a vállalt jogharmonizációs kötelezettség fennállása szempontjából természetesen irreleváns, de könnyen tévútra viheti a jogalkalmazót a tényállás nemzetközi joggal harmonikus értelmezése⁷ során. Nem is szólva arról, hogy e cikk szerzőjét, de bármely más állampolgárt is joggal háborít fel, ha ilyen minőségű munkára valaki (valamilyen formában) feltehetően közpénzt költött el. A fordító ugyanis az eredeti szöveg elolvasása és magyar nyelvre való átültetése helyett feltehetően a szövegszerkesztő program „*cut and paste*” funkciójára támaszkodott munkája során. A 18. cikk tekintetében ugyanis – az eredeti szövegek különbségének észlelése nélkül – egy az egyben átvette azt a fordítást, amit a 15. cikk vonatkozásában (ott, de csak ott) érdemben helyesen alkalmazott. Ez egyébként talán még mindig jobb magyarázat, mint az, hogy a hivatalos magyar fordítás készítője még a középfokú nyelvvizsga szintjén sem ismeri az angol (francia) nyelvet, de szakfordítói munkáért díjazást vesz fel. Mindkét esetben természetesen felmerül az ilyen munkaetikájú (tudású) fordítót megbízó, illetve az általa leadott szöveget ellenőrző személy(ek) felelőssége is.

Az ENSZ egyezmény alapján a büntetni rendelt annak a személynek a szándékos cselekménye vonatkozásában kell megfontolni, aki – közvetve vagy közvetlenül – hivatalos vagy más személynek jogtalan előnyt ígér (fel-

⁵ 2005. évi CXXXIV. törvény 2. §.

⁶ NAGY B.–JENEY P.: Előszó és útmutató. In: *Nemzetközi jogi olvasókönyv. Dokumentumok szemelvények* (szerk.: Nagy Boldizsár és Jeney Petra). Osiris, Budapest, 2002. 13.

⁷ HOLLÁN M.: „A büntetőtörvény értelmezése” In: *Büntetőjog I. Az anyagi büntetőjog általános része. Büntetőjogi ismeretek a közszolgálati szakemberképzés számára* (szerk.: Kis Norbert). Dialog Campus, Budapest–Pécs, 2011. 55–69.

ajánl, illetve ad) annak érdekében, hogy a hivatalos vagy más személy valódi vagy vélt befolyásával avégett éljen vissza, hogy a részes állam közigazgatási vagy közhatóságától valaki jogtalan előnyre tegyen szert.⁸ Meg kell fontolni szándékos elkövetés esetén annak a hivatalos vagy más személynek a büntetni rendelését is, aki – közvetve vagy közvetlenül, maga vagy más részére – jogtalan előnyt kér vagy fogad el annak érdekében, hogy hivatalos vagy más személy valódi vagy vélt befolyásával avégett éljen vissza, hogy a részes állam közigazgatási vagy közhatóságától valaki jogtalan előnyre tegyen szert.⁹

Mivel megerősítésről szóló okiratának letétbe helyezése az Európa Tanács Főtitkáránál 2005. április 19-én megtörtént, az ENSZ egyezmény a Magyar Köztársaság vonatkozásában 2005. december 14-én hatályba lépett. Az instrumentumot hazánkban a 2005. évi CXXXIV. törvény hirdette ki.

A hivatkozott két egyezmény rendelkezései csak a hivatali befolyással üzérkedésre vonatkoznak, a magánszektorban (üzleti szférában) elkövetett hasonló magatartások büntetni rendelése vonatkozásában a nemzetközi vagy európai jog instrumentumai még ajánlás szintű rendelkezést sem tartalmaznak.

2. Külföldi kitekintés

Az európai büntetőjogok egy része (ilyen pl. a német jog) a befolyással üzérkedés tekintetében elkülönült tényállást egyáltalán nem tartalmaz. A befolyással üzérkedő ennek megfelelően – további feltételek fennállása esetén – csak más tényállások (pl. hivatali visszaélés,¹⁰ illetve hűtlen kezelés¹¹) körében tarthat büntetőjogi felelősséggel, illetve a hivatali veszte-

⁸ ENSZ Egyezmény 18. cikk a) pont.

⁹ ENSZ Egyezmény 18. cikk b) pont.

¹⁰ ESER, A.–KUBICIEL, M.: *Institutions against Corruption. A Comparative Study of the National Anti-Corruption Strategies reflected by GRECO's First Evaluation Round*. Nomos, Baden-Baden, 2005. 32–33.

¹¹ GRECO (Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Directorate of Monitoring): *Third Evaluation Round Evaluation Report on Germany on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I) Strasbourg, 4 December 2009 Public Greco Eval III Rep (2009) 3E Theme I Adopted by GRECO at its 45th Plenary Meeting (Strasbourg, 30 November – 4 December 2009)*. 32–33.

getés részese lehet. Az önálló tényállás hiányát azonban nem mindenki tartja megnyugtatónak.¹²

A francia büntetőjog tartalmaz olyan (a vesztegetéssel azonos §-ban szereplő) tényállás-variációt, amelyet a kódex – aktív és passzív oldalon is (!) – befolyással üzérkedésnek (*trafic d'influence*) nevez.¹³ A passzív oldali tényállás hatóköre azonban csak arra a közhatalmi tisztséget betöltő (közszolgálati feladatokat ellátó, vagy választott állami tisztséget viselő) személyre terjed ki, aki az előnyt azért kéri vagy fogadja el, hogy valós vagy vélt befolyásával avégett éljen vissza, hogy valaki állami szervtől (hatóságtól) előnyös elbánásban részesüljön, alkalmazást nyerjen, szerződést kapjon vagy bármilyen más döntés kedvezményezettje legyen.¹⁴ A kódex büntetni rendeli azt is, aki az előnyt közhatalmi tisztséget betöltő (közszolgálati feladatokat ellátó, vagy választott állami tisztséget viselő) személynek azért adja, hogy az befolyással azért éljen vissza, hogy valaki állami szervtől (hatóságtól) előnyös elbánásban részesüljön, alkalmazást nyerjen, szerződést kapjon vagy bármilyen más döntés kedvezményezettje legyen.¹⁵

Az osztrák büntetőjog a befolyással üzérkedés büntetni rendelését a „tiltott beavatkozás (*Verbotene Intervention*)” elnevezésű¹⁶ tényállással oldja meg, amely a többi korrupciós bűncselekménytől – azaz a vesztegetéstől¹⁷ és az előny tiltott elfogadásától¹⁸ is – elkülönül. A bűncselekmény bárki által elkövethető, hatóköre azonban csak arra az előnyre terjed ki, amelyet arra tekintettel fogadtak el stb., hogy hivatalos személyre kötelességének megszegése végett ténylegesen befolyást érvényesítettek. Az osztrák büntetőjogban a hivatalos személy fogalma nemcsak a törvényhozás tagjaira, illetve a közigazgatás és az igazságszolgáltatás személyi állományára terjed ki, hanem azokra is, akik olyan szerveknél tevékenykednek (állnak szolgálatban), amelyek számvevőszéki vagy hasonló kontroll alatt állnak és döntő mértékben közigazgatási stb. szervek számára nyújtanak szolgáltatásokat.¹⁹ A nem közpénzekkel gazdálkodó magánszféra tekintetében az

¹² Vö. pl. GRECO: *i. m.* 33.

¹³ Francia Btk. 432-11. cikk 2. pont, 433-1. cikk 2. pont.

¹⁴ Francia Btk. 432-11. cikk 2. pont.

¹⁵ Francia Btk. 433-1. cikk 2. pont.

¹⁶ Osztrák Btk. 308. §.

¹⁷ Osztrák Btk. 304., 307. §.

¹⁸ Osztrák Btk. 305., 307a. §.

¹⁹ Osztrák Btk. 74. § (1) bek. 4a) pont d) alpont.

osztrák büntetőjog csak vesztegetésre (az előny jogtalan elfogadására) vonatkozó tényállásokat nevesít,²⁰ de nem rendelkezik a befolyással üzérkedés (tiltott beavatkozás) bűncselekményéről.

Az angol büntetőjog ugyan csak vesztegetésre vonatkozó tényállást tartalmaz, de annak hatóköre (kifejezett rendelkezés folytán) lefed olyan magatartásokat, amikor az előnyt egy harmadik személy kötelességszegő magatartására tekintettel fogadják el vagy adják.²¹ A harmadik személy kötelességszegő magatartása ösztönzőjeként vagy jutalmaként elfogadott (adott) előny az angol büntetőjogban akkor is büntetendő, ha a kötelességszegő magatartást nem a közszférába, hanem a magánszektorba tartozó személy tanúsítaná (vagy tanúsította). Az angol büntetőjog vesztegetési tényállása azonban nem terjed ki arra, amikor valaki harmadik személy kötelességszerű magatartása ellenében vagy annak befolyásolására csak hivatkozva fogad el előnyt.

3. A hazai szabályozás előzményei

A kodifikált magyar büntetőjog kezdetén az 1878. évi V. törvény még nem tartalmazott kifejezett rendelkezést a befolyással üzérkedésre, hanem csak vesztegetési tényállásokat nevesített.²²

3.1. Az 1942. évi X. törvény

A befolyással üzérkedést az egyes közéleti visszaéléseket büntető rendelkezésekről szóló 1942. évi X. törvény minősítette önálló bűncselekményé (a korrupcióra vonatkozó büntetőjogi szabályozás első nagy reformja vagyoni előnyt követelt vagy fogadott el avégett, hogy valódi vagy színlelt befolyását valamely hatóságnál vagy közhivatalnoknál magánérdek előmozdítására érvényesítse).²³ E tényállásra is vonatkozott az a rendelkezés,

²⁰ Osztrák Btk. 153a. § és 168d. §.

²¹ A vesztegetés elleni 2010. évi angol törvény (*Bribery Act*, 2010) 2. § (3) bek., és (4) bek., illetve 1. § (2) bek. a) és b) pont és (4) bekezdés.

²² Vö. 1878. évi V. törvény 465–470. §.

²³ 1942. évi X. törvény 5. §.

amely (ugyan a vesztegetés szabályai közé „rejtve”) kimondta, hogy „a jelen törvény alkalmazásában előny elfogadása alatt az előny ígéretének elfogadását is érteni kell.”²⁴

A büntetőjogi felelősség köre az 1942. évi X. törvény alapján a közhivatalnok fogalmából adódóan még azokra a cselekményekre korlátozódott, amelyek a közszférával kapcsolatos befolyáshoz kapcsolódtak. A közhivatalok fogalma ugyanis ekkoriban már jóval túlnyúlt a klasszikus közhatalmi jogköröket gyakorló személyek körén. Az 1940. évi XVIII. törvény a közhivatalok fogalmát (a korrupciós bűncselekményekre is irányadóan) kiterjesztette – a honvédség tényleges szolgálatot teljesítő tagjain túl – az állam közoktatási, vagy gazdálkodási tennivalóinak teljesítésére köteles személyekre, illetve az állami közintézmények és üzemek alkalmazottaira is.²⁵

A passzív befolyással üzérkedés büntetni rendelése a miniszteri indokolás szerint a közhatóságok tekintélyének védelmét szolgálta. A tényállás megalkotására éppen akkor került sor,²⁶ amikor a vesztegetés körében is elismerést nyert, hogy nemcsak a hivatalos személyek köteleességteljesítése (befolyástól mentes működése), hanem az abba vetett bizalom is büntetőjogi védelmet érdemel.²⁷ A tényállás megalkotásában azonban szerepet játszott az is, hogy a cselekmény gyakran együtt járt mások (elsősorban a legszegényebb, legtudatlanabb, legkiszolgáltatottabb kérelmezők) kizsákmányolásával.²⁸ A miniszteri indokolás által hivatkozott utóbbi elemre tekintettel magyarázható meg a tényállás azon konstrukciója, amely nem elégszik meg a büntetőjogi felelősséghez a befolyás színlelésével, hanem ahhoz megkívánja az előnyre irányuló elkövetési magatartások tanúsítását is. A közhatóságok tekintélyét ugyanis a közhivatalnok befolyásolására hivatkozás attól függetlenül sérti (veszélyezteti), hogy azért kérnek-e ellenszolgáltatást.

Angyal szerint a jogi tárgy a közhivatalok működésének tisztaságához fűződő érdek.²⁹ Mivel a befolyás érvényesítése (arra törekvés) nem fel-

²⁴ 1942. évi X. törvény a törvény 2. § második mondat.

²⁵ Vö. 1940. évi XVIII. törvény 3. §.

²⁶ 1942. évi X. törvény 5. §.

²⁷ Vö. 1942. évi X. törvény 3–4. §.

²⁸ Az 1942. évi X. törvény 5. §-ához fűzött indokolás.

²⁹ ANGYAL P.: *Hivatali és ügyvédi büntettek és vétségek*. „A magyar büntetőjog kézikönyve 21.” Attila ny., Bp. 1943. 108.

tétele a büntetőjogi felelősségnek,³⁰ a tényállás legfeljebb veszélyezteti a közhivatalok működésének tisztasághoz fűződő érdeket. A színlelt befolyás tényállásszerűségére tekintettel viszont még a közhivatalok tiszta működésének veszélyeztetése sem szükségszerű feltétele a bűncselekmény megvalósításának, így már ekkor is szerencsésebb lett volna a jogi tárgyát az ebbe vetett bizalomként meghatározni. Azt pedig önmagában a közhivatalok működésének tisztasághoz fűződő érdekre hivatkozással sem lehet megindokolni, hogy a tényállás megvalósulásához miért nem elegendő a befolyás pusztá állítása, miért szükséges ahhoz az előny követelése stb. is. A kriminalizáció ilyen terjedelmét csak az indokolja meggyőzően, ha a tényállás jogi tárgya körében is utalunk kizsákmányolás (kihasználás, megtévesztés) valószínűségére (veszélyére) is.

3.2. A szocialista büntetőjog

3.2.1. A kezdeti időszak

A szocialista büntetőjog kezdeti időszakában a jogalkotó a közhivatalnok fogalmának hatókörébe vonta az állami kezelésbe (majd az állami tulajdonba) vett vállalatok összes dolgozóját.³¹ Ezzel ugyan a közszféra hatóköre még tovább bővült, de a büntetőjogi felelősség terjedelme tekintetében ez csak mennyiségi változást jelentett az 1940. évi XVIII. törvényen alapuló közhivatalnok fogalomhoz képest. A hivatali befolyással üzérkedés tényállása továbbra is a (most már majdnem mindent magába olvasztó) közszférával kapcsolatos korrupciós cselekmények tekintetében érvényesült.

3.2.2. Az 1961. évi V. törvény

Az 1961. évi V. törvény (továbbiakban 1961. évi Btk.) csak a hivatalos személyre vonatkozó befolyással való üzérkedést szabályozta, hiszen azt rendelte büntetni, „aki azért, hogy valódi vagy színlelt befolyását hivatalos személynél érvényesítse, a maga vagy más részére előnyt követel, kér vagy elfogad”.³² Az állami vállalatok (egyéb állami gazdálkodó szervek, szövet-

³⁰ ANGYAL: *i. m.* 109.

³¹ Vö. WIENER, A. I.: *A hivatali büntettek*, KJK, Budapest, 1972. 135.

³² 1961. évi Btk. 153. § (1) bek.

kezetek) dolgozói (tagjai) vonatkozásában csak vesztegetési tényállást tartalmazott,³³ befolyással való üzérkedésre vonatkozót nem.

A hivatali befolyással üzérkedés tényállása ráadásul a korábbiakhoz képest jelentősen leszűkült, hiszen az 1961. évi Btk. a hivatalos személy fogalmát lényegében azokra korlátozta, akik államhatalmi vagy államigazgatási szerveknél olyan szolgálatot teljesítenek, ami azok rendeltetésszerű működéséhez tartozik, illetve más szerveknél államhatalmi vagy államigazgatási feladatot látnak el.³⁴ A jogirodalom ennek kapcsán utalt arra, hogy a tényállások nem közélet teljességét, hanem csak annak egy részét (a hivatali élet tisztaságát) részesítik védelemben.³⁵ Ez utóbbi fogalmat részben (nem túl szerencsésen) azonosították „a hivatalos személy működéséhez fűzött” bizalommal,³⁶ másrészt azonban – igaz csak más tényállások esetén – használták az ennél pontosabb a „hivatali élet tisztaságába vetett bizalom”³⁷ kategóriáját is.

A tényállás hatóköre a korábbi konstrukcióhoz képest abban a tekintetben kibővült, hogy a jogalkotó nemcsak a vagyoni, hanem a nem vagyoni előny vonatkozásában tanúsított elkövetési magatartásokat is büntetni rendelte.³⁸

Az 1961. évi Btk. a korábbi szabályozással szemben nem emelte ki, hogy az előnynek magánérdek előmozdítására kell irányulnia, hiszen „aligha adódhat a gyakorlatban, hogy valaki ellenszolgáltatásért közérdekből vállalkozék befolyásának érvényesítésére”.³⁹ A jogirodalom szerint amennyiben ilyen nem gyakorlati eset mégis előfordul, akkor a közérdek érvényesítése védelmében kért vagy elfogadott előny nem minősült bűncselekménynek. A csoportérdek azonban e szabály alkalmazásában nem tekinthető közérdeknek.⁴⁰

A tényállás továbbra is csak azokkal az előnyökkel kapcsolatos magatartásokat rendelte büntetni, amelyeket ellenszolgáltatásként már a befolyás érvényesítése előtt átadtak. Önmagában nem minősült bűncselek-

³³ 1961. évi Btk. 235. §.

³⁴ 1961. évi Btk. 114. §.

³⁵ WIENER: *A hivatali... i. m.* 82., 83.

³⁶ *Uo.* 315.

³⁷ *Uo.* 79.

³⁸ *Uo.* 309.

³⁹ Az 1961. évi V. törvény 153. §-ához fűzött indokolás.

⁴⁰ WIENER: *i. m.* 309.

ménynek, ha valaki már érvényesített befolyásért kért vagy fogadott el előnyt.⁴¹

3.2.3. Az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet

Az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet 56. §-a a befolyással üzérkedés büntetni rendelését a hivatali szférán túl is kiterjesztette.⁴² Az 1961. évi Btk. népgazdaság elleni büntettekről szóló XIII. fejezetébe újonnan beiktatott tényállás alapján az minősült bűncselekménynek, ha valaki – a maga vagy más részére – előnyt követelt, kért, vagy fogadott el azért, hogy állami szervnél (szövetkezetnél vagy egyesületnél) munkakört, illetőleg tisztséget betöltő személynél valódi vagy színlelt befolyást érvényesítse.⁴³

A rendelkezés hatóköre – összhangban az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet által a vesztegetésnél is keresztülvitt módosítással – eleve az állami szervnél, szövetkezetnél vagy egyesületnél munkakört, illetőleg tisztséget betöltő személyekkel kapcsolatos befolyásra terjedt ki. A tényállás fogalmainak szerint döntően a közszférát érintette, hiszen a szocialista gazdaságban – Lenin nyomán – elvileg semmit sem ismertek el, ami magán,⁴⁴ illetve még a társadalmi szervezetek és egyesületek is gyakran a pártállam meghosszabbított karjaként funkcionáltak.

Az állami szervek, szövetkezetek és különösen az egyesületek tevékenységének befolyásolásával kapcsolatos előnyök elfogadása akkor is a tényállás alkalmazási körébe tartozott, ha az egyáltalán nem volt gazdálkodással kapcsolatos. Erre tekintettel viszont nem volt igazán szerencsés az, hogy az új tényállást a jogalkotó a gazdasági bűncselekmények között helyezte el. Tanulmányunkban a következőkben a rendelkezés vonatkozásában nem is gazdasági, hanem „nem-hivatali” befolyással üzérkedésről szólunk.

⁴¹ *Uo.* 310.

⁴² Ezzel párhuzamosan a novella 39. §-a által a korábbi befolyással üzérkedési tényállás (1961. évi Btk. 153. §) címe „hivatali” jelzővel egészült ki.

⁴³ 1961. évi Btk. 235/A. §.

⁴⁴ Vö. JAKAB A: A szocializmus jogdogmatikai hagyatéka. *Jogelméleti Szemle* (<http://jesz.ajk.elte.hu/jakab16.html>) 94. lj.

A miniszteri indokolás szerint az ilyen cselekmények „parazita jelle-
güknél fogva ellentétben állnak a szocialista erkölcsi felfogással”.⁴⁵ Az in-
dokolatlan jövedelemszerzés tilalmát ilyen módon büntetőjogi eszközökkel
érvényesítő tényállás jól beilleszkedett a szocialista büntetőjog – kizáró-
lagosan vagy döntő mértékben – azonos jogpolitikai alapon kodifikált
gazdasági és más bűncselekményeinek (ilyen volt pl. az „üzérkedés”,⁴⁶ ke-
rítés⁴⁷) sorába.

A miniszteri indokolás szerint az ilyen cselekmények „a közélet tiszta-
ságához fűződő érdeket is sértik”, de a korábban hatályos jog szerint nem
minősíthetők hivatali befolyással üzérkedésnek.⁴⁸ A módosító jogszabály a
közélet fogalmát nem határozta meg, de a jogalkotó – az 1942. évi X. tör-
vényből következően – egy olyan fogalomból indulhatott ki, amely a hi-
vatali szféra mellett átfogja a gazdasági élet államhoz kapcsolódó (azaz
abban az időszakban dominánsnak tekinthető) szegmensét is. A közélet
tisztaságát a szabályozás alapjául szolgáló koncepció szerint a különböző
társadalmi szférákban azonos körben kellett védeni (ha nem is kellett
azonos büntetési tétellel fenyegetni). Erre tekintettel az új szabályozás
nem tett mást, mint a hivatali befolyással üzérkedés szabályozását mecha-
nikusan átültette az állami szervnél (szövetkezethoz vagy egyesületnél)
dolgozókkal (vagy ezen szervezetek tagjaival) kapcsolatos cselekmények
tekintetében. A korabeli jogirodalom pedig ezen alapulva a tényállás jogi
tárgyaként – a hivatali szférában meghonosodott fogalom adaptálásával –
a vállalat működésébe vetett bizalom kategóriáját jelölte meg.⁴⁹

Ezzel szemben vesztegetés esetén – ahol a törvényerejű rendelet indo-
kolása ugyanezen jogtárgyra hivatkozik⁵⁰ – a jogalkotó csak a hivatali és a
nem-hivatali szférára vonatkozó szabályozás terjedelmének közelítését (nem
pedig egységesítését) tartotta indokoltnak. Az akkoriban hatályos szabá-
lyozás szerint ugyanis nem felelt nem-hivatali vesztegetésért az a (nem
önálló intézkedésre jogosult) dolgozó, aki kötelesség teljesítéséért előnyt

⁴⁵ Az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet 56. §-ához fűzött indokolás.

⁴⁶ 1961. évi Btk. 236. §.

⁴⁷ 1961. évi Btk. 287. §.

⁴⁸ Az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet 56. §-ához fűzött indokolás.

⁴⁹ WIENER A. I: *A gazdasági vezetők büntetőjogi felelőssége*. KJK, Budapest, 1974. 83–84.

⁵⁰ Az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet 55. §-ához fűzött indokolás.

fogadott el.⁵¹ Nem mentesült viszont a büntetőjogi felelősség alól, aki az ilyen döntés befolyásolásáért fogadott el előnyt. A befolyással üzérkedés új tényállása tehát olyan cselekmények „előterében” is büntetőjogi védelmet biztosított, amelyek esetén a nem-hivatali vesztegetés tényállása nem avatkozott be. Ez a (még a hivatali bűncselekmények korabeli szabályozásától is eltérő) megoldás viszont kizárólag az indokolatlan jövedelemszerzés tilalmának érvényesítése alapján magyarázható meg. Az ugyanis a szocializmus viszonyai között képviselhető elv lehetett, hogy azért nem tilos előnyt kérni, ha valaki ténylegesen dolgozik (dolgozott), de azért igen, ha valaki csak élősködő jellegű közvetítő tevékenységet végez (végzett).

Az állami szerv fogalmába tartoztak „az államhatalmi és államigazgatási szervek, a bírói és az ügyészi szervek, az állam gazdálkodó szervei és mindennemű állami intézmény”.⁵² Az új tényállás ebben a vonatkozásban már egy olyan fogalmat használhatott fel, amelyet egy meglévő – a kódex más tényállásaira⁵³ tekintettel kialakított – általános részi rendelkezés definiált. A szövetkezet, illetve az egyesület fogalmát a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) akkoriban hatályos 43–67. §-a, illetve 74–80. §-a alapján kellett megállapítani.

Az új tényállás vonatkozásában feltehetően megfelelően alkalmazni kellett azon a hivatali korrupciónál bevett értelmezést,⁵⁴ hogy a tényállás hatókörébe nem tartoznak bele a közérdek előmozdítása végett érvényesített befolyással kapcsolatos cselekmények. Azt a megállapítást viszont már igen nehezen lehetett volna átvenni, hogy a csoportérdek érvényesítése érdekében elfogadott előny is büntetendő. Az állami vállalatot ugyanis a korabeli jogszabályok önálló jogi személyiséggel rendelkező és bizonyos határok között önállóan gazdálkodó szervnek tartották.⁵⁵ Ezen aggályok – ha lehet – fokozottabban érvényesültek az egyesületek tekintetében, a jogszabályi meghatározás ugyanis az ilyen jogi személyeket a dolgozók „a

⁵¹ Vö. 235. § (1) és (4) bek.

⁵² Vö. 1961. évi Btk. Btk. 114. § második bek.

⁵³ Vö. 1961. évi Btk. 126. § (1) bek. (merénylet), 225. § (1) bek. (pazarló gazdálkodás).

⁵⁴ Vö. 3.2.2. cím.

⁵⁵ Ptk. 31. § (1) és (2) bek. Hatályos 1960. május 1. napjától 1984. december 31. napjáig.

társadalmi, kulturális és egyéb tevékenység fejlesztése érdekében”, illetve „alkotmányos joguknál fogva” létesítik.⁵⁶

Az új tényállás a miniszteri indokolás szerint a vesztegetéshez képest „kiszélesítő” jellegű.⁵⁷

3.2.4. Az 1978. évi IV. törvény (Btk.) eredeti szövege

A nem-hivatali befolyással üzérkedés tényállása az 1978. évi IV. törvény (Btk.) megalkotásával érdemben nem változott. A kódex indokolása szerint a közélet tisztasága elleni bűncselekmények veszélyeztetik a „közélet tisztaságát, azokat a fokozott erkölcsi és társadalmi követelményeket, amelyek a szocialista társadalom körülményei között nemcsak a hatóságok és hivatalos személyek működésében érvényesek, hanem a gazdasági és kulturális életben is” E bűncselekmények tényállásai védik a „hivatalos és más fontos társadalmi funkciót betöltő személyek törvényes, pártatlan és elfogulatlan működésébe vetett bizalmat”.⁵⁸

A szabályozási koncepció tehát lényegét tekintve 1971-hez képest változatlan: a büntetőjogi beavatkozás alapja és indoka a közélet tisztaságának védelme. A jogalkotó erre hivatkozva terjeszti ki a hatóságok és hivatalos személyek működésére vonatkozó követelményeket más társadalmi szférákra (állami gazdálkodó tevékenység, kulturális élet). Kifejezetten megjelenítést nyert az is, hogy a tényállásoknak minden szférában nemcsak a törvényes, hanem a pártatlan működést is védelemben kell részesíteniük. A kriminalizáció ilyen kiterjesztését pedig a jogalkotó bevallotta a szocialista ideológia társadalom-felfogására alapította. Ezzel egyébként lényegében elismeri, hogy a nem-hivatali befolyással üzérkedés tényállása – legalábbis ilyen formájában – mindenképpen a gazdasági rendszerhez kötődő bűncselekmény.⁵⁹

A közélet tisztasága ráadásul már nemcsak a miniszteri indokolás, hanem a törvény rendszere alapján is a bűncselekménytípus kriminalizáció-

⁵⁶ Ptk. 71. §. Hatályos 1960. május 1. napjától 1978. március 1. napjáig.

⁵⁷ Az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet 56. §-ához fűzött indokolás.

⁵⁸ Az 1978. évi IV. törvény XV. Fejezet VII. címéhez kapcsolódó indoklás.

⁵⁹ A gazdasági bűncselekmények rendszerkötöttségéről lásd TIEDEMANN, K.: *Wirtschaftsstrafrecht. Einführung und Allgemeiner Teil mit wichtigen Rechtstexten.* Heynmanns, G.: Köln..., 2004. 3.

jának alapja. A vesztegetéshez hasonlóan ugyanis a befolyással üzérkedés összes változatát (így a nem-hivatali befolyással üzérkedését is) a jogalkotó a „közélet tisztasága elleni bűncselekmények” című szerkezeti egységében⁶⁰ helyezte el. A korábbiakkal szemben ráadásul a Btk. a nem-hivatali befolyással üzérkedést már nem önálló, hanem a megfelelő hivatali korrupciós bűncselekmény szabályozására utaló rendelkezésként (sőt nem is külön §-ban) fogalmazta meg. Ez a szabályozási megoldás viszont még a Btk. korrupciós bűncselekményekre vonatkozó rendszerében is idegen testnek tekinthető. A hivatali és az állami szerv stb. dolgozójával kapcsolatos vesztegetés tényállásait ugyanis ugyanezen kódex önállóan és elkülönült §-ban szabályozta.⁶¹

3.2.5. Az 1987. évi III. törvény

I. Az 1987. évi III. törvény 24. §-a úgy módosította a tényállást, hogy a befolyás érintettjeinek körét „állami szerv, gazdálkodó szervezet, társadalmi szervezet vagy egyesület dolgozójával, illetve tagja” szövegre módosította. Az új fogalomhasználat szükségességének magyarázatára a miniszteri indokolás csak a vesztegetés vonatkozásában utal, de az ott kifejtettek a befolyással üzérkedés tekintetében (az azonos szóhasználatra tekintet nélkül⁶²) megfelelően irányadók. Eszerint „a Javaslat [...] az alanyi kört pontosabban határozza meg. Vannak ugyanis olyan szocialista gazdálkodó szervezetek, amelyek nem tartoznak [bele a korábbi jogszabályban szereplő] kategóriákba. Ezért az állami szerv és az egyesület mellett a gazdálkodó szervezetet helyes említeni, és indokolt a felsorolást a társadalmi szervezettel is kiegészíteni”.⁶³

II. A módosító törvény 25. §-a új értelmező rendelkezést iktatott be a Btk.-ba, amely szerint a közélet tisztasága elleni bűncselekményekről szóló cím alkalmazásában gazdálkodó szervezet a Polgári Törvénykönyv 685. §-ának c) pontjában felsorolt jogi személy.⁶⁴ A Ptk. ekkoriban hatályos, az 1984. évi 33. tvr. 6. §-ával megállapított rendelkezése szerint „gazdálkodó

⁶⁰ Btk. XV. fejezet VII. cím.

⁶¹ Btk. 250. és 253. §, illetve 251–252. és 254. §.

⁶² Az 1987. évi III. törvény 24. §-ához fűzött indokolás 2a) pont és 5. pont.

⁶³ Az 1987. évi III. törvény 24. §-ához fűzött indokolás.

⁶⁴ Btk. 258/A. §.

szervezet: az állami vállalat, a tröszt, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a szövetkezeti vállalat, ezek jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társulása, a vízgazdálkodási társulat, az egyes jogi személyek vállalata, valamint – a Magyar Nemzeti Bank és a külföldi részvétellel működő pénzügyintézet kivételével – a pénzügyintézet, továbbá – a külföldi részvétellel működő gazdasági társulás által létesített leányvállalat kivételével – a leányvállalat”.⁶⁵

A társadalmi szervezet kategóriáját a módosított tényállás külön nevesítette, annak fogalma vonatkozásában a Ptk. 68–70. § volt irányadó. A társadalmi szervezet (vagy a továbbra is nevesített egyesület) ugyanis attól nem minősült a büntetőjogi tényállás alkalmazásában gazdálkodó szervezetnek, hogy a Ptk. kimondta: „az állam, az állami költségvetési szerv, a társadalmi szervezet és az egyesület gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira is a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, kivéve ha a törvény e szervekre kifejezett rendelkezést tartalmaz.”⁶⁶

3.3. *A rendszerváltás után*

3.3.1. Az 1988. évi XXV. törvény

I. Az 1988. évi XXV. törvény 4. §-a a társadalmi-gazdasági és politikai változásokkal összhangban módosította a gazdálkodó szervezet Ptk.-ban szereplő fogalmát. Az új definíció szerint gazdálkodó szervezet „az állami vállalat, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a gazdasági társaság, az egyes jogi személyek vállalata, a leányvállalat – a Magyar Nemzeti Bank kivételével – a pénzügyintézet, továbbá a vízgazdálkodási társulat.”⁶⁷ A felsorolásból gyakorlati jelentőségére tekintettel a gazdasági társaság fogalmára kell figyelemmel lenni. A gazdasági társaságokról szóló akkori hatályos 1988. évi VI. törvény szerint ugyanis „jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok: a közkereseti társaság és a betéti társaság”,

⁶⁵ Ptk. 685. § c) pont. Hatályos 1985. január 1. napjától 1998. december 31. napjáig.

⁶⁶ Ptk. 685. § c) pont. Hatályos 1985. január 1. napjától 1998. december 31. napjáig.

⁶⁷ Ptk. 685. § c) pont. Hatályos 1989. január 1. napjától 1993. október 29. napjáig.

illetve „jogi személyiségű gazdasági társaságok: az egyesülés, a közös vállalat, a korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság”.⁶⁸

A Ptk. fenti módosítása – a Btk. utaló rendelkezésére figyelemmel – automatikusan kihatott a gazdálkodó szervezet büntetőjogi fogalmára. Ennek következtében jelentős mértékben kibővült a nem-hivatali befolyással üzérkedés szövegezésében változatlan tényállásának hatóköre. Ez pedig nemcsak mennyiségi, hanem minőségi változást is jelentett. Ezt követően ugyanis – szemben a büntetőjogi beavatkozás eredeti (1971-es) koncepciójával – a befolyással üzérkedésért való büntetőjogi felelősség hatókörébe igen különböző társadalmi szférákat érintő cselekmények tartoztak. A tényállás ugyanis nemcsak az állami (közösségi) gazdálkodó tevékenységgel kapcsolatos cselekményekre terjed ki, hanem azokra is, amelyek vonatkoztatási pontja a magánszektorban működő profitorientált jogalany.

II. A rendszerváltás után elmaradt a nem-hivatali befolyással üzérkedés tényállásának átalakítása, pedig az a gazdasági, társadalmi és ideológiai környezet megváltozására, illetve a védelmi kör fentebb jellemzett minőségi átalakulására tekintettel szükséges lett volna.

Egyrészt ugyanis a korábbi kriminalizáció elsődleges faktora, azaz az „élősködő” jövedelemszerzés tilalma a piacgazdaság viszonyai között az üzleti szféra vonatkozásában – ha egyáltalán értelmezhető – semmiképpen sem lehet olyan erejű tényező, amely megfelelően indokolja a büntetőjogi felelősség (változatlan hatókörben való) fenntartását.

Másrészt pedig az üzleti szférával kapcsolatos cselekményeket egy olyan tényállás alapján kellett (volna) megítélni, amelynek követelményeit nem ezekre a jogalanyokra, hanem a szocialista társadalom viszonyaira (elsősorban az állami tulajdonú) gazdálkodó szervekre tervezték. A büntetőjogi szabályozás ugyanis – a hivatali korrupció szabályozási logikáját érvényesítve – továbbra is részben az adott szervezet tisztaságba vetett bizalom kategóriájára épült. Erre viszont legfeljebb a közfeladatot ellátó szervek, illetve a költségvetési szervek gazdálkodása vonatkozásában lehet a büntetőjogi felelősség szükségességét megindokolni. A magánszféra tekintetében (pl. az üzlet világában) – legalábbis a főszabály szerint – nemcsak a pártatlanság látszata, de még annak tényleges érvényesülése sem feltétlenül érdemel büntetőjogi védelmet.

⁶⁸ 1988. évi VI. törvény 2. § (2) bek. (hk.).

A nem-hivatali befolyással üzérkedés szabályozásának alapos jogalkotói felülvizsgálatára sokkal inkább sor került volna, ha a tényállást a rendszerváltás vihara a gazdasági bűncselekmények között éri. A Btk. XVII. Fejezetében található tényállásokat ugyanis a tervgazdaságról a piacgazdaságra való áttérés keretében gyökeresen megreformálták, a régi tényállások egy része megszűnt, illetve új tényállások jelentek meg.⁶⁹ A nem-hivatali befolyással üzérkedésnek azonban sikerült ezt a reformot a közélet tisztasága elleni bűncselekmények között elbújva „átvészelni” (!), ezt viszont az 1978-as kodifikációs technika egyik leginkább negatív utóhatásaként kell elkönyvelnünk a hazai büntetőjog fejlődése szempontjából.

3.3.2. Az 1998. évi LXXXVII. törvény

Az 1998. évi LXXXVII. törvény 55. §-a alapján a Btk. XV. fejezete egy új „nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények” elnevezésű VIII. Címmel egészült ki, amely tartalmazta a nemzetközi kapcsolatban elkövetett befolyással üzérkedés bűncselekményét is. Az új tényállás alapján volt büntetendő „aki arra hivatkozással, hogy külföldi hivatalos személyt befolyásol, a maga vagy más részére előnyt kér vagy elfogad”.⁷⁰ A külföldi hivatalos személy fogalmát a kódex szintén újonnan beiktatott értelmező rendelkezése határozta meg. A külföldi hivatalos személy fogalma a külföldi államban ellátott jogalkotási, igazságszolgáltatási vagy közigazgatási feladathoz kapcsolódott, illetve felölelte a nemzetközi szervezetek és egyes nemzetközi bíróságok rendeltetésszerű működéséhez tartozó tevékenységet végző személyeket is.⁷¹

Az új tényállás tehát – a nemzetközi jogharmonizációs kötelezettségeket követve⁷² – csak a hivatali szférával kapcsolatos befolyásra vonatkozott. A nemzetközi kapcsolatban elkövetett nem-hivatali befolyással üzérkedés tényállását feltehetően (az indokolás erről nem emlékezik meg) irányadó nemzetközi kötelezettség hiányában nem szabályozták. A magyar jogalko-

⁶⁹ Lásd TÓTH M.: *Gazdasági bűnözés és bűncselekmények*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002. 48–49.

⁷⁰ Btk. 258/E. §.

⁷¹ Vö. Btk. 258/F § 1. pont. Hatályos 1999. március 1. napjától 2002. március 31. napjáig.

⁷² 1998. évi LXXXVII. törvény (javaslatának) 55. §-ához fűzött indokolás 4. pontja.

tó szerint tehát a nem-hivatali befolyással üzérkedés büntetni rendelése csak a hazai közélet tisztaságának megóvásához szükséges, míg a nemzetközi közéletéhez nem.

A jogalkotónak alapvetően – nevezetesen ellenkező alkotmányos, nemzetközi vagy európai uniós kötelezettség hiányában – joga van arra, hogy a külföldi közösségi jogtárgyakat alacsonyabb szintű védelemben részesítse, mint a hazaiakat. A megkülönböztetés ésszerűségén azonban jobb lett volna elgondolkodni, hiszen bizonyos vesztegetési tényállások⁷³ alkalmazásában releváns külföldinek minősül (azaz alapvetően külföldi személyes jogú⁷⁴) társaságok a rendszerváltás utáni nyitott piacon könnyen megjelenhetnek, így interakcióba (érdekütközésbe) kerülhetnek hazai gazdasági szereplőkkel is. Márpedig erre figyelemmel a büntetőjogi védelem szempontjából szükséges mértékben elkülönülő „hazai” vagy „nemzetközi” közletről az üzleti szférában nem igazán szólhatunk.

A külföldi gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos befolyással üzérkedés büntetni rendelésének *teljes* hiánya viszont még a hazai büntetőjog korrupciós bűncselekményeinek kontextusában sem tekinthető logikus megoldásnak. A Btk. a nemzetközi kapcsolatban elkövetett vesztegetés körében ugyanis büntetni rendelte azt, „aki külföldi gazdálkodó szervezet tagjának, vagy reá tekintettel másnak azért ad vagy ígér előnyt, hogy a köteleességszegést megszegje”.⁷⁵ Ez utóbbi tényállás viszont azt mutatja, hogy a köteleességszegéssel kapcsolatos cselekmények esetén a nemzetközi közélet fogalmának a hivatali szférán túl is vannak olyan aspektusai, amelyek a magyar jogalkotó (ha ekkor még csak a korrupció aktív oldalát rendelte is büntetni) büntetőjogi védelemre érdemesek talált.

3.3.3. Az 1999. évi CXX. törvény

Az 1999. évi CXX. törvény 6. § (3) bekezdése a gazdálkodó szervezet fogalmát a Btk. általános részébe (137. § 17. pontjába) iktatta arra figyelemmel,

⁷³ Btk. 258/C. §. Hatályos 1999. március 1. napjától.

⁷⁴ Ugyanezen módosítás során beiktatott értelmező rendelkezés szerint külföldi gazdálkodó szervezet az a szervezet, amely a személyes joga szerint jogi személyiséggel rendelkezik, és az adott szervezeti formában gazdasági tevékenység végzésére jogosult [vö. Btk. 258/F. § 2. pont]. Hatályos 1999. március 1. napjától 2010. március 31. napjáig.

⁷⁵ Btk. 258/C. §. Hatályos 1999. március 1. napjától.

hogyan azt a kódex új (nem csak korrupciós bűncselekményekre vonatkozó) rendelkezései is használják.⁷⁶ Az általános részi szabályozással párhuzamosan a módosító törvény 44. § (1) bekezdés *a*) pontja hatályon kívül helyezte a gazdálkodó szervezet fogalmára vonatkozó korábbi, a Btk. 258/A. § 1. pontjában szereplő (korlátozott hatályú) értelmező rendelkezést.

Az új – némileg kibővült – fogalom szerint gazdálkodó szervezet körébe beletartozik „a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 685. §-ának *c*) pontjában felsorolt gazdálkodó szervezet, valamint az a szervezet, amelynek gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira a Ptk. szerint a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.”

A Ptk. ekkor hatályos szabályozása szerint „gazdálkodó szervezet: az állami vállalat, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a gazdasági társaság, az egyesülés, a közhasznú társaság, az egyes jogi személyek vállalata, a leányvállalat, a vízgazdálkodási társulat, az erdőbirtokossági társulat, továbbá az egyéni vállalkozó”.⁷⁷

A Ptk. szerint „az állam, a helyi önkormányzat, a költségvetési szerv, az egyesület, a köztisztviselő, valamint az alapítvány gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira is a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni”.⁷⁸ A korrupciós tényállás hatálya tehát kiterjedt azon szervezetekre (pl. költségvetési szervre vagy az alapítványra) is, amelyek „gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira” a Ptk. szerint „a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni”. Mégpedig értelmezésünk szerint akkor is, ha a korrupciós cselekményt nem olyan döntéssel kapcsolatban követték el, amely azok gazdálkodó tevékenységével kapcsolatos.

⁷⁶ Az 1999. évi CXX. törvény (javaslatának) 6. §-ához fűzött indokolás (6) bekezdés. A fogalom már ezt megelőzően megjelent az általános részben. Vö. Btk. 56. § (2) bek. Hatályos 1997. szeptember 15. napjától.

⁷⁷ Ptk. 685. § c) pont. Hatályos 1998. június 16. napjától 2001. december 31. napjáig.

⁷⁸ Ptk. 685. § c) pont. Hatályos 1993. október 30. napjától 2004. október 7. napjáig.

3.3.4. 2001. évi CXXI. törvény

I. A 2001. évi CXXI. törvény 19. § (2) bekezdése a külföldi hivatalos személy fogalmát egyszerűsítve és módosítva áthelyezte a Btk. 137. § 3. pontjába.

II. A 2001. évi CXXI. törvény 45. §-a az „előny” elé beiktatta a „jogtalan” jelzőt. A miniszteri indokolás szerint a „nemzetközi egyezmények a szankcionálni rendelt tényállások meghatározásakor következetesen használják a „jogtalan” jelzőt az előny minősítésére. A törvény ennek megfelelően a vesztegetési tényállásokba, az előny jelzőjeként felveszi a »jogtalan« megjelölést”.⁷⁹

III. A 2001. évi CXXI. törvény 45. §-a (meglehetősen megkésve) a nem-hivatali befolyással üzérkedés tényállását is a háttérjogszabályok változásához alakította. A tényállást ezt követően az valósította meg, aki a cselekményt „gazdálkodó szervezet vagy társadalmi szervezet dolgozójával, illetve tagjával kapcsolatban követi el”.⁸⁰

A miniszteri indokolás szerint a javaslat „a nem hivatali korrupciót szankcionáló tényállásokban (Btk. 251–252, 254. § [sic!]) az időközben bekövetkezett jogszabályi változásokhoz igazítva határozza meg a szervezeten indokolt. Az egyesületek társadalmi szervezetek, így önálló nevesítésük szerv fogalomra cseréli ki”. A korábban „hatályos szabályozás szerint állami szerv a népképviselői, az államigazgatási, a bírói és az ügyészi szerv, négy helyen említett szervnél dolgozó személyek a 137. § 1. pontja alapján hivatalos személynek minősülnek, az állam gazdálkodó szerve pedig ugyanezen szakasz 17. pontja alapján gazdálkodó szerve pedig Ennek megfelelően a [javaslat] a gazdasági vesztegetésnél, csak a gazdálkodó szervezet és a társadalmi szervezet fogalmát tartja meg”.⁸¹

Az indokolás fenti részében hivatkozott §-ok kizárólag vesztegetési tényállások, de a megállapítások a nem-hivatali befolyással üzérkedésre megfelelően irányadók. A nem-hivatali befolyással üzérkedésre megazonban – a vesztegetéssel szemben – úgy került ki az állami szerv fogal-

⁷⁹ A 2001. évi CXXI. törvény (javaslatának) 37–46. §-ához fűzött indokolás.

⁸⁰ Btk. 256. § (3) bek. a) pont.

⁸¹ A 2001. évi CXXI. törvény (javaslatának) 37–46. §-ához fűzött indokolás.

ma, hogy ahelyett nem került be a költségvetési szervé. A tényállás tehát csak a gazdálkodó szervezetet és a társadalmi szervezetet nevesíti. A szövegezési hiányosság azonban érdemben nem problematikus, hiszen büntetőjogi értelemben a költségvetési szerv is gazdálkodó szervezet, hiszen gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni”.⁸² A nem-hivatali befolyással üzérkedés tényállása azonban érdemben nem változott, így annak vonatkozásában továbbra is irányadók azok az aggályaink, amelyekre a rendszerváltás idején hatályos szabályozással szemben rámutattunk.⁸³

IV. Az 2001. évi CXX. törvény a befolyással üzérkedés büntetési tételét – a többi korrupciós bűncselekményhez hasonlóan – egy fokozattal megemelte.⁸⁴

3.3.5. 2011. évi CL. törvény

A 2011. évi CL. törvény 12. §-a – nemzetközi jogharmonizációs kötelezettséget teljesítve⁸⁵ – új tényállásként iktatta be a „befolyás vásárlása” elnevezésű bűncselekményt a Btk. 256/A. §-ába (hatályos 2012. január 1. napjától). Ennek alapján hivatali befolyás vásárlása miatt büntetendő, aki „olyan személynek, aki arra hivatkozik, hogy hivatalos személyt befolyásol, vagy reá tekintettel másnak jogtalan előnyt ad vagy ígér”.⁸⁶ Nem-hivatali befolyás vásárlása miatt büntetendő, aki a bűncselekményt gazdálkodó szervezet vagy társadalmi szervezet dolgozójával, illetve tagjával kapcsolatban követi el.⁸⁷ Utóbbi bűncselekmény minősített esetét valósítja meg, aki a cselekményt gazdálkodó szervezet vagy társadalmi szervezet önálló intézkedésre jogosult dolgozójával, illetve tagjával kapcsolatban követi el.⁸⁸ A 2011. évi CL. törvény 15. §-a pedig a befolyással üzérkedés nemzetközi kapcsolatban tényállását (címének módosításával párhuzamo-

⁸² Btk. 137. § 17. pont. Ptk. 685. § c) pont.

⁸³ Vö. 3.3.1. pont.

⁸⁴ 2001. évi CXXI. törvény 45. §.

⁸⁵ A 2012. évi CL. törvény (javaslatának) 12. §-ához fűzött indokolás.

⁸⁶ Btk. 256. § (1) bek.

⁸⁷ Btk. 256. § (2) bek. a) pont.

⁸⁸ Btk. 256. § (2) bek. b) pont.

san) a befolyás vásárlására vonatkozó rendelkezéssel egészítette ki. Ennek alapján az büntetendő, aki „olyan személynek, aki arra hivatkozik, hogy külföldi hivatalos személyt befolyásol, vagy reá tekintettel másnak jogtalan előnyt ad vagy ígér”.⁸⁹ A jogalkotó azonban – összhangban a befolyással üzérkedés szabályozásával⁹⁰ – nem iktatott be a Btk.-ba olyan tényállást, amely büntetni rendelte volna, ha valaki olyan személynek, aki arra hivatkozik, hogy külföldi gazdálkodó szervezet tagját vagy dolgozóját befolyásolja, vagy reá tekintettel másnak jogtalan előnyt ad vagy ígér.

3.3.6. 2011. évi CLXXV. törvény

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 80. § d) pontja alapján a nem-hivatali befolyással üzérkedés és a nem-hivatali befolyás vásárlása tényállásaiban a „társadalmi szervezet” szövegrész helyébe az „egyesület” szöveg lép. A nem hivatali befolyással üzérkedésre vonatkozó szabályozás a törvény „kihirdetését követő nyolcadik napon”,⁹¹ azaz 2011. december 22. napján lépett hatályba”, míg a nem hivatali befolyás vásárlására vonatkozó módosítás 2012. január 2. napján.⁹² Ez utóbbi időpont meghatározása csak azért furcsa, mert a befolyás vásárlására vonatkozó tényállás 2012. január 1. napján már hatályba lépett,⁹³ így az egy napig nem volt összhangban az egyesülési jogról szóló törvény terminológiájával.

4. A hatályos jog

4.1. Áttekintés

A Btk. szabályozása elsődlegesen „hazai”, illetve nemzetközi kapcsolatban elkövetett befolyással kapcsolatos korrupciós bűncselekmények között különböztet (Btk. 256–256/A. §, illetve Btk. 258/E. §). Mindkét vonatkozás-

⁸⁹ Btk. 258/E. § (2) bek.

⁹⁰ Vö. 3.3.2. cím.

⁹¹ Vö. 2011. évi CLXXV. törvény 74. § (1) bek.

⁹² Vö. 2011. évi CLXXV. törvény 74. § (3) bek.

⁹³ Vö. 3.3.4. cím.

ban alapvetően elkülönül az aktív és passzív oldal szabályozása, azaz a befolyással üzérkedés, illetve befolyás vásárlása, a „hazai” közélet tisztasága elleni bűncselekmények között külön szakaszban (Btk. 256. §, illetve 256/A. §), a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények között pedig külön bekezdésekben [Btk. 258/E. § (1), illetve (2) bek.]. A „hazai” közélet tisztasága elleni bűncselekmények között ezen belül a törvény elkülöníti a befolyással üzérkedés, illetve a befolyás vásárlásának hivatali, illetve a nem-hivatali változatát [Btk. 256. § (1)–(2), illetve (3)–(4) bek., illetve Btk. 256/A. § (1) bek., illetve (2) bek.]. A nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények között a befolyással üzérkedés és a befolyás vásárlása is csak a hivatali szférát érinti. Az elképzelhető logikai variációk közül a hatályos Btk. a nemzetközi kapcsolatban elkövetett nem-hivatali befolyással üzérkedést és nem-hivatali befolyás vásárlását nem rendeli büntetni.

4.1.1. A (passzív) hivatali befolyással üzérkedés

A passzív befolyással üzérkedés⁹⁴ jogi tárgya a hivatalos személyek pártatlan (befolyástól mentes) működésébe vetett bizalom. A tényállás megvalósulása tehát nem feltételezi a hivatalos személy kötelességszegését, de még annak tényleges veszélyét sem.

A passzív hivatali befolyással üzérkedés elkövetési magatartása előnykérése vagy elfogadása. Nem tényállásszerű az előny ígéretének elfogadása,⁹⁵ illetve az előnyt kérő (elfogadó) harmadik személlyel való egyetértés.

Az elkövetés módja arra hivatkozás, hogy a tettes hivatalos személyt befolyásol. A hivatkozott befolyásolási képesség alapját képezheti a döntéshozó és az elkövető közötti személyes kapcsolat (barátság, rokonság, lekötelezettség, szerelem stb.), de képezheti a döntéshozó valamilyen – morális, anyagi, személyes fenyegetettségen alapuló – kiszolgáltatottsága és ebből fakadó félelme is.

A hivatkozott befolyásolásnak olyannak kell lennie, amely következtében a döntéshozó nemcsak az ügy releváns körülményeit veszi majd figyelembe, hanem olyan motívumokat is hagy – a befolyással üzérkedőre te-

⁹⁴ Btk. 256. § (1) bek.

⁹⁵ VIDA M.–JUHÁSZ Zs.: A közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In: *A magyar büntetőjog különös része* (szerk.: Nagy Ferenc). HVG-ORAC, Budapest, 2009. 432.

kintettel, s nyilván ennek „ügyfele” javára – érvényesülni, amelyekre egyébként nem kellene (egyenesen tilos lenne) tekintettel lennie.⁹⁶

Nem feltétele így a passzív hivatali befolyással üzérkedő büntetőjogi felelősségének, hogy létező befolyását sikerrel érvényesítse (vagy ezt egyáltalán megkísérelje).⁹⁷ Sőt a bűncselekmény nemcsak akkor valósul meg, ha a befolyás valódi, hanem akkor is, ha azt az elkövető csak színleli.⁹⁸

Az állított befolyásnak nem kell közvetlennek lennie, megvalósul a bűntett akkor is, ha az elkövető olyan befolyásának az érvényesítését helyezi kilátásba, amellyel olyan személynél rendelkezik, akinek a hivatalos személyre van befolyása.⁹⁹

A bűncselekmény csak szándékos elkövetés esetén büntetendő. A bűncselekmény nem célzatos. Nemcsak annak cselekménye büntetendő, aki a hivatkozásnak megfelelően ténylegesen akarja a befolyását érvényesíteni, hanem az is, aki ezt csak állítja.¹⁰⁰

A bűncselekmény befejezett az elkövetési magatartás tanúsításával, pl. az előny elfogadásával. A befejezettség szempontjából közömbös, hogy a befolyás érvényesítése valóban megtörtént-e, vagy sem.¹⁰¹

A passzív befolyással üzérkedés látszólagos alaki halmazatban (konzumpcióra tekintettel) háttérbe szorul a passzív hivatali vesztegetéshez (Btk. 250. §) képest, ha a hivatalos személy az előny kérésével egyidejűleg arra is utal, hogy az ügy elintézéséhez más hivatalos személy beleegyezését is megszerzi.¹⁰²

A passzív befolyással üzérkedő aktív vesztegetésért is felelős, ha a befolyás érvényesítése fejében kért előny egy részét a hivatalos személynek

⁹⁶ BÓCZ E.: Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In: *A Büntető Törvénykönyv magyarázata* (szerkesztő-lektorok: Györgyi K.-Wiener A. I.). KJK, Budapest, 1996. [II. kötet] 538.

⁹⁷ BELEGI J.: A közélet tisztasága elleni támadások az ítélkezési tapasztalatok fényében. In: *Korrupció Magyarországon* (szerk.: Csefkó Ferenc–Horváth Csaba). Friedrich Ebert Alapítvány–Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001. 385.

⁹⁸ SINKU P.: A közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In: *Büntetőjog Különös Rész.* Ötödik, átdolgozott kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 2005. 319.

⁹⁹ BÓCZ E.: *Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága i. m.* 538.

¹⁰⁰ BÓCZ E.: Korrupciós bűncselekmények a magyar büntetőjogban. In: *Korrupció Magyarországon I.* (szerk. Kránitz Mariann). Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2000. 122.

¹⁰¹ BH 1989. 176.

¹⁰² BH 1984. 253.

juttatta. A halmazat attól függetlenül megállapítható, hogy az aktív vesztegetésre az eredeti megbízó akaratának megfelelően vagy saját elhatározásból került sor.¹⁰³

Súlyosabban minősül a bűncselekmény, ha az elkövető

– azt állítja vagy azt a látszatot kelti, hogy hivatalos személyt megveszteget,¹⁰⁴

– hivatalos személynek adja ki magát,¹⁰⁵

– a bűncselekményt üzletszerűen követi el.¹⁰⁶

A megvesztegetés állítása nyílt, közvetlen és félreérthetetlen kijelentést feltételez, de természetesen a kijelentésnek nem kell tárgyi értelemben igaznak lennie. A megvesztegetési látszat keltése megállapítható burkolt célzásokból (pl. „ez nem csak az enyém”, „másnak is adnom kell” stb.), sőt akár abból is, hogy a befolyás érvényesítéséért kért összeg nagysága azt sugallja: azon a befolyással üzérkedő mással – nyilvánvalóan az ügyet intéző hivatalos személlyel – osztozni fog („kényszerül”).¹⁰⁷

A befolyással üzérkedőnek az ügyfél előtt az előny kérése vagy elfogadása során kell hivatalos személynek kiadnia magát. Nem valósul meg e minősítő körülmény, ha a befolyással üzérkedő az ügyintézés során – a hatóság vagy a működése körében eljáró hivatalos személy előtt – adja ki magát hivatalos személynek. A befolyással üzérkedő eljárása ugyanis már nem tartozik a tényálláshoz.¹⁰⁸

A bűncselekményt üzletszerűen követi el, aki ugyanolyan vagy hasonló jellegű bűncselekmények elkövetése révén rendszeres haszonszerzésre törekszik.¹⁰⁹

¹⁰³ BH 1989. 176.

¹⁰⁴ Btk. 256. § (2) bek. a) pont.

¹⁰⁵ Btk. 256. § (2) bek. b) pont.

¹⁰⁶ Btk. 256. § (2) bek. c) pont.

¹⁰⁷ BÓCZ: *Korrupciós bűncselekmények. i. m.* 122–123.

¹⁰⁸ VIDA M.: A közélet tisztasága elleni bűncselekmények, A nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In: *A magyar büntetőjog különös része* (szerk.: Nagy Ferenc). Korona Kiadó, Budapest, 1999. 405–406.

¹⁰⁹ Vö. Btk. 137. § 9. pont.

4.1.2. A (passzív) nem-hivatali befolyással üzérkedés

A (passzív) nem-hivatali befolyással üzérkedés¹¹⁰ tényállásának elemei – az utaló diszpozícióból eredően – megegyeznek a passzív hivatali befolyással üzérkedésével.¹¹¹ A különbség az, hogy az a személy, akinek a befolyásolásáért az előnyt elfogadják vagy kérik, gazdálkodó szervezet vagy egyesület dolgozója (tagja).

A tényállásban ugyan a költségvetési szerv dolgozója, illetve tagja nem szerepel, de a költségvetési szerv – amint arra utaltunk¹¹² – büntetőjogi értelemben gazdálkodó szervezet.

A nem-hivatali befolyással üzérkedés mellett az aktív nem-hivatali vesztegetés¹¹³ halmazatban megállapítható, ha pl. a terhelt az egyik téglagyár gazdasági igazgatóhelyettesénél fennálló ismeretségét állítva 89 ezer forintot fogadott el egy megrendelés megszerzéséért, majd abból 50 ezer forintot az említett személynek ténylegesen át is adott.¹¹⁴

A nem hivatali befolyással üzérkedés minősítő körülménye

- a gazdálkodó szervezet vagy társadalmi szervezet önálló intézkedésre jogosult dolgozójával (tagjával) kapcsolatos,¹¹⁵ illetve
- az üzletszerű¹¹⁶

elkövetés.

4.1.3. A hivatali befolyás vásárlása

A hivatali befolyás vásárlását¹¹⁷ az követi el, aki olyan személynek, aki arra hivatkozik, hogy hivatalos személyt befolyásol, vagy reá tekintettel másnak jogtalan előnyt ad vagy ígér.

¹¹⁰ Btk. 256. § (3) bek. a) pont.

¹¹¹ Vö. 4.1.1. cím.

¹¹² Vö. 3.3.4. cím.

¹¹³ Btk. 254. §.

¹¹⁴ BH 1989. 176.

¹¹⁵ Btk. 256. § (3) bek. b) pont.

¹¹⁶ Btk. 256. § (4) bek.

¹¹⁷ Btk. 256/A. § (1) bek.

4.1.4. A nem-hivatali befolyás vásárlása

A nem-hivatali befolyás vásárlásának tényállása¹¹⁸ megegyezik a hivatali befolyás vásárlásával,¹¹⁹ de az a személy, akinek a befolyásolásáért az előnyt adják stb. gazdálkodó szervezet vagy társadalmi szervezet dolgozója, illetve tagja. Súlyosabban büntetendő a cselekmény, ha a befolyás címzettje gazdálkodó szervezet vagy társadalmi szervezet önálló intézkedésre jogosult dolgozója, illetve tagja.¹²⁰

4.1.5. A nemzetközi kapcsolatban elkövetett passzív hivatali befolyással üzérkedés

A nemzetközi kapcsolatban elkövetett passzív hivatali befolyással üzérkedés tényállásának¹²¹ elemei megegyeznek a passzív hivatali befolyással üzérkedésével,¹²² kivéve, hogy az elkövetés módja arra hivatkozás, hogy a tettes külföldi hivatalos személyt befolyásol. A külföldi hivatalos személy fogalmára lásd a Btk. 137. § 3. pontját.

4.1.6. A nemzetközi kapcsolatban elkövetett hivatali befolyás vásárlása

A nemzetközi kapcsolatban elkövetett hivatali befolyás vásárlásának tényállása¹²³ megegyezik a hivatali befolyás vásárlásával,¹²⁴ de az a személy, akinek a befolyásolásáért az előnyt adják stb. külföldi hivatalos személy.

4.2. Értékelés

A nem-hivatali befolyással üzérkedés körében hatályos jogunk egy olyan tényállást tartalmaz, amelyet a szocializmus idején irányadó ideológiai megfontolások alapján, elsősorban az állam gazdálkodó szervezeteire terveztek. A tényállás megalkotásának eredetileg elsődleges indoka (az „élős-

¹¹⁸ Btk. 256/A. § (2) bek. a) pont.

¹¹⁹ Vö. 4.1.3. cím.

¹²⁰ Btk. 256/A. § (2) bek. b) pont

¹²¹ Btk. 258/G. § (1) bek.

¹²² Vö. 4.1.1. cím.

¹²³ Btk. 258/G. § (2) bek.

¹²⁴ Vö. 4.1.3. cím.

ködő” jövedelemszerzés tilalma) viszont a gazdaság, a társadalom, illetve a jogrendszer időközben lezajlott gyökeres változásaira tekintettel napjainkban már nem szolgálhat indokul a büntetőjogi fenyegetettség fenntartására. A hivatali szférára irányadó szabályozás logikáját pedig a piacgazdaságon alapuló demokratikus jogállam keretei között csak a közfeladatot ellátó (közpénzekkel gazdálkodó) személyek befolyásolására lehet kiterjeszteni, annak érvényesítése azonban a piaci alapon működő magánszektorban abszurd következménnyel jár.

5. Mások kodifikációs javaslatai

5.1. Kis Norbert: 2003

A rendszerváltás utáni jogirodalomban Kis Norbert vetette fel, hogy a piacgazdaság viszonyai között a gazdasági szférában kriminalizálandó befolyás kategóriája „kiüresedett”. Álláspontja szerint legfeljebb az „eshetne tilalom alá a gazdaságban, ha valaki arra hivatkozik, hogy bizonyos szervezetek képviselőjét jogsértésre, a rábízott joggal való visszaélésre veszi rá.”¹²⁵

5.2. A Kodifikációs Albizottság: 2004

Az új Btk. előkészítése során a korrupciós bűncselekményekkel foglalkozó albizottság készített egy olyan tervezetet, amelyben szerepelt a befolyás vásárlására, illetve a befolyással üzérkedésre vonatkozó rendelkezés is.¹²⁶

Az előbbi alapján az lett volna büntetendő (két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel), aki „másnak választás, kinevezés vagy szerződés alapján betöltött tisztségében, szolgálatában vagy ügykörében eljáró személy jogellenes befolyásolásáért jogtalan előnyt ad vagy ígér”. A tervezet minősített eset megvalósítása miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel rendelte volna büntetni azt, aki

¹²⁵ KIS N.: Büntethető-e a lobbyzás? *Magyar Jog*, 2003/5. 280–281.

¹²⁶ Vö.: BÓCZ E.: A közélet tisztasága elleni bűncselekmények újra kodifikálása. *Büntetőjogi Kodifikáció*, 4. évf. (2004) 4. sz. 41.

az (1) bekezdésben meghatározott cselekményt hivatalos vagy egyébként önálló intézkedésre jogosult személy befolyásolása végett követi el”.¹²⁷

Büntetendő lett volna (két évig terjedő szabadságvesztéssel), „aki arra hivatkozással, hogy választás, kinevezés vagy szerződés alapján betöltött tisztségében, szolgálatában vagy ügykörében eljáró személyt jogellenesen befolyásolja, a maga vagy más részére jogtalan előnyt kér, vagy a jogtalan előnyt, illetőleg annak ígéretét elfogadja”. Üzletszerű elkövetés esetén a büntetési tétel három évig terjedő szabadságvesztés lett volna. Egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel lett volna büntetendő, aki a befolyással üzérkedést hivatalos vagy egyébként önálló intézkedésre jogosult személlyel kapcsolatban követi el. Még súlyosabban (két évtől nyolc évig) terjedő szabadságvesztéssel lett volna büntetendő a cselekmény, ha az elkövető

- a) azt állítja vagy azt a látszatot kelti, hogy hivatalos vagy egyébként önálló intézkedésre jogosult személyt megveszteget,
- b) hivatalos személynek adja ki magát,
- c) (a hivatalos személy vagy egyébként önálló intézkedésre jogosult személy vonatkozásában elkövetett) cselekményét üzletszerűen követi el.

A befolyással üzérkedés és befolyás vásárlása egy olyan tervezett szabályozás része lett volna, amelyben a korrupciós bűncselekmények központi kategóriája a választás, kinevezés vagy szerződés alapján betöltött tisztségében, szolgálatában vagy ügykörében eljáró személy. Ebben a koncepcióban a korrupciós cselekmények hivatalos személyekkel (más önálló intézkedésre jogosult személyekkel) kapcsolatos változatait – vesztegetés és vesztegetés elfogadása esetén is – minősített esetként szabályozták volna. A befolyással üzérkedés és a befolyás vásárlása büntetési tételének felső határa a hivatali szférában különböző, de a nem-hivatali szférában azonos lett volna. A büntetési tétel alsó határát azonban a tervezet a nem-hivatali befolyás vásárlása esetén is (döntően a másik oldal megtévesztő ráhatásának gyakoriságára tekintettel) tudatosan alacsonyabban határozta meg.¹²⁸

¹²⁷ Uo.

¹²⁸ Vö. Uo.

6. Az új Btk.

A Büntető Törvénykönyvről szóló (előre láthatóan 2013. július 1. napján hatályba lépő¹²⁹) 2012. évi C. törvény (új. Btk.) a befolyás vásárlása és a befolyással üzérkedés tekintetében egyaránt tartalmaz rendelkezéseket.

Befolyás vásárlása miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki a) olyan személynek, aki arra hivatkozik, hogy hivatalos személyt befolyásol, vagy b) olyan személyre tekintettel, aki arra hivatkozik, hogy hivatalos személyt befolyásol, másnak előnyt ad vagy ígér.¹³⁰ Ugyanígy büntetendő, aki a bűncselekményt külföldi hivatalos személlyel kapcsolatban követi el.¹³¹ Vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki a bűncselekményt gazdálkodó szervezet, illetve egyesület részére vagy érdekében tevékenységet végző személlyel kapcsolatban követi el.¹³²

Befolyással üzérkedésért egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki arra hivatkozással, hogy hivatalos személyt befolyásol, a maga vagy más számára előnyt kér, az előnyt vagy ennek ígérését elfogadja, illetve a rá tekintettel harmadik személynek adott vagy ígért előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért. Ugyanígy büntetendő, aki az előnyt arra hivatkozással fogadja el stb., hogy külföldi hivatalos személyt befolyásol.¹³³

Mindkét utóbbi esetben a befolyással üzérkedés büntetése két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha az elkövető „azt állítja, vagy azt a látszatot kelti, hogy hivatalos személyt veszteget”, „hivatalos személynek adja ki magát”, vagy a bűncselekményt üzletszerűen követi el.¹³⁴

Annak cselekménye is két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki az előbbi minősített eseti tényállást „külföldi hivatalos személlyel kapcsolatban követi el”.¹³⁵ Ennek körébe tartozik az is, aki arra

¹²⁹ Új Btk. 463. §.

¹³⁰ Új Btk. 298. § (1) bek.

¹³¹ Új Btk. 298. § (3) bek.

¹³² Új Btk. 298. § (2) bek.

¹³³ Új Btk. 299. § (3) bek.

¹³⁴ Új Btk. 299. § (2) bek. a–c) pont.

¹³⁵ Új Btk. 299. § (3) bek.

hivatkozással, hogy külföldi hivatalos személyt befolyásol, „hazai” hivatalos személynek adja ki magát (azt állítja, vagy azt a látszatot kelti, hogy „hazai” hivatalos személyt veszteget). Arra is a súlyosabb minősítés irányadó, aki az előnyt arra hivatkozással kérte, hogy „hazai” hivatalos személyt befolyásol, de azt állítja, vagy azt a látszatot kelti, hogy külföldi hivatalos személyt veszteget (illetve külföldi hivatalos személynek adja ki magát). Minősített eset tetteसे természetesen az is, aki arra hivatkozással, hogy külföldi hivatalos személyt befolyásol, külföldi hivatalos személynek adja ki magát (azt állítja, vagy azt a látszatot kelti, hogy külföldi hivatalos személyt veszteget). A külföldi hivatalos személlyel „kapcsolatos” elkövetésre vonatkozó utaló rendelkezés tehát attól függetlenül súlyosabban minősíti a cselekményt, hogy külföldi hivatalos személynek a) a hivatkozott befolyás címzettje, ba) a megvesztegetendő személy, illetve bb) az a személy minősül, akinek a tettes kiadja magát. Ellenkező esetben az utaló tényállás úgy fogalmazna, hogy „az (1)–(2) bekezdés szerint büntetendő, aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményt külföldi hivatalos személlyel kapcsolatban követi el”.

Befolyással üzérkedésért büntetendő (vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel) az is, aki a befolyással üzérkedést gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személlyel kapcsolatban követi el.¹³⁶ A büntetés három évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző, önálló intézkedésre jogosult személlyel kapcsolatban követik el.¹³⁷

Az új Btk.-ban tehát továbbra is fennmarad az a konstrukció, hogy a hivatali és nem-hivatali befolyással üzérkedés tényállása formálisan elkülönül, de a két tényállás azonos terjedelemben (de a cselekményt eltérő büntetési tétellel fenyegetve) biztosít büntetőjogi védelmet. Ez utóbbi koncepció viszont megítélésem szerint napjainkban már nem tartható, hiszen a demokratikus piacgazdaságban a büntetőjogi felelősség határai tekintetében is különbséget kell tenni a hivatali (közfeladat ellátásával, illetve az állam gazdálkodásával kapcsolatos) szféra, illetve az üzleti szektor között.

¹³⁶ Új Btk. 300. § (1) bek.

¹³⁷ Új Btk. 300. § (2) bek.

Az új Btk. szabályozásában – a kódex rendszerével összhangban, de hatályos jogunktól eltérően – a befolyás vásárlása (mint aktív oldali tényállás) megelőzi a befolyással üzérkedést (ami a passzív oldali cselekményt rendeli büntetni).

Az új Btk. a befolyással üzérkedés (és a befolyás vásárlása) tényállásán belül mindig a hivatali változatot tartalmazza előbb, míg a nem-hivatali változatot ehhez képest utaló diszpozícióval szabályozza. Ez az érdemben helyes megoldás csak azért meglepő, mert eltér az új Btk. vesztegetési szabályozásának rendszerétől, amely a sort a gazdálkodó szervezetekkel stb. kapcsolatos tényállásokkal kezdi.¹³⁸

A hatályos büntetőjoggal, illetve a 2004-es albizottsági tervezettel szemben az új. Btk. az önálló intézkedésre jogosult személy fogalmát – megítélésem szerint teljesen koncepciótlanul – csak a befolyással üzérkedésnél érvényesíti,¹³⁹ míg a befolyás vásárlásánál nem.¹⁴⁰

Egészen különös – feltehetően kodifikációs hibára visszavezethető – differencia, hogy a gazdálkodó szervezet mellett az egyesület fogalmára a törvény csak a befolyás vásárlásának tényállásában utal,¹⁴¹ de a befolyással üzérkedésében nem.¹⁴²

A befolyás vásárlás és befolyással üzérkedés büntetési tétele sajátos módon megegyezik a gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos tényállások esetén,¹⁴³ de eltér a hivatalos személyekkel kapcsolatos tényállások viszonylatában.¹⁴⁴

7. Saját *de lege ferenda* javaslatom

A gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos befolyással üzérkedés szabályozása *de lege ferenda* mindenképpen alapos – a korrupciós bűncselekmények közül talán a leginkább mélyreható – újragondolásra szorul.

¹³⁸ Új Btk. 290–292., illetve 293–294. §.

¹³⁹ Új Btk. 300. § (2) bek.

¹⁴⁰ Új Btk. 298. § (2) bek.

¹⁴¹ Új Btk. 298. § (2) bek.

¹⁴² Új Btk. 300. § (1) bek.

¹⁴³ Új Btk. 298. § (2) bek., illetve 300. § (1) bek.

¹⁴⁴ Új Btk. 298. § (1) bek., illetve 299. § (1) bek.

Az általam javasolt szabályozás – eltérően a Btk. és az új. Btk. szabályozásától – nemcsak formálisan, hanem a büntetőjogi felelősség hatókörét tekintetve is – megkülönböztetné a befolyással üzérkedés köz, illetve és magánszférában elkövetett változatait. A tényállások jogi tárgya tekintetében fennálló alapvető különbségek jogtechnikai kifejezésére a magánszférában elkövetett befolyással üzérkedést (a Btk. és az új. Btk. megoldásával szemben) nem utaló tényállásként, hanem önálló büntetőjogi rendelkezésként kellene kialakítani.

A hatályos Btk.-val megegyezően (de az új. Btk. szabályozásával ellentétben) a javasolt szabályozás kiindulópontja a passzív oldal cselekménye lenne, mivel e bűncselekménynél is ez írja le a jogtárgyat közelebbről veszélyeztető cselekményt.

A szabályozás annyiban változatlan maradna, hogy

- a tényállás továbbra is elkülönítve szabályozná az aktív és passzív oldal cselekményét,
- a passzív oldal tekintetében a befolyással üzérkedés, míg az aktív oldal tekintetében a befolyás vásárlása terminológiát használná,
- az aktív oldal elkövetési magatartása az előny nyújtása (ígérete) lenne.

A passzív oldalon az elkövetési magatartások köre az új. Btk. szabályozását követve kibővülne, az előny kérése és elfogadása mellett a törvény büntetni rendelné az előny ígéretének elfogadását is, illetve azt is, aki egyetért azzal, hogy a harmadik személy rá tekintettel előnyt kér vagy fogad el.

A magánszférában elkövetett befolyással üzérkedés jogi tárgya kizárólag a jogszabályon vagy szerződésen alapuló kötelesség teljesítéséhez fűződő érdek lenne. A tényállás nem részesítené védelemben a magánszféra alanyainak befolyásmentes működésébe vetett bizalmat. A befolyásmentes működésébe vetett bizalom kategóriája kizárólag közszférában elkövetett cselekmények tekintetében (a hivatali befolyással üzérkedés szabályozási alapjaként) jelenne meg büntetőjogunkban.

A jogi tárgy védelmi igényével összhangban a tényállások hatókörét a magánszféra vonatkozásában (a hatályos, illetve az új Btk.-hoz képest is) *de lege ferenda* jelentős mértékben le kell szűkíteni. A cselekmény büntetni rendelése azon esetekre korlátozódna, amikor a (szükségképpen) jogtalan előnyt valaki annak ellenértékeként fogadja el (adja), hogy az elfogadó

tényleges befolyását harmadik személy jogszabályon vagy szerződésen alapuló köteletségének megszegése érdekében veti latba. A tényállás hatókörét ki kellene terjeszteni azokra a cselekményekre is, amikor az előnyt jutalomként olyan befolyásra hivatkozással kéri (adják), amelyet már korábban jogszabályon vagy szerződésen alapuló köteletség megszegése végett érvényesítettek. A javasolt bűncselekményt valósítaná meg tehát a házastárs, aki az előnyt arra hivatkozva kéri, hogy rábeszélésére (szexuális mesterkedéseire) tekintettel valamely gazdálkodó szervezetnél a gazdasági igazgató a kedvezőtlenebb üzleti ajánlatot fogadja majd el, a humánpolitikai vezető a rosszabb pályázónak biztosít állást, illetve a stratégiai-fejlesztési osztályvezető kiszolgáltatja a cég üzleti titkát.

Az új jogtárgyra figyelemmel nem indokolható viszont azon cselekmények büntetni rendelése, amikor

- a ténylegesen gyakorolt (vagy gyakorolni kívánt) befolyás kötelességszerű döntés kiváltására irányul, illetve
- a hivatkozott befolyás valójában nem áll fenn (vagy azt a tettes eleve nem akarja érvényesíteni).

Ezen utóbbi esetkörök befolyással üzérkedésként való büntetni rendelése ugyanis csak abban a (magánszférában nem alkalmazható) konstrukcióban indokolt, amikor a korrupciós cselekmény jogi tárgya a kötelesteljesítésbe (befolyásmentességbe) vetett bizalom. Amennyiben egyébként valaki állítólagos (vagy tényleges, de érvényesíteni eleve nem akart) befolyásra hivatkozással vagyoni előnyt kér, akkor cselekménye úgyszólván megvalósítja a csalás tényállását (vagy legalábbis annak kísérletét).

Egy bizonyos vonatkozásban viszont a javasolt tényállás hatókörét (a hatályos, illetve az új Btk. megfelelő tényállásaihoz képest) tágabban kellene megvonni. A Btk. alapján ugyanis a befolyás címzettje csak gazdálkodó szervezet vagy egyesület dolgozója (illetve tagja) lehet, de még az új Btk. alapján is csak gazdálkodó szervezet (illetve a befolyás vásárlásánál egyesület) részére vagy érdekében tevékenységet végző személy. A jogi tárgy védelmi igényére tekintettel azonban a befolyás címzettjeinek körét ki kell terjeszteni bármely olyan személyre, aki a jogszabály vagy szerződés alapján vagyonkezelésre, képviselőre vagy üzleti titok megtartására kötelez. *De lege ferenda* tehát az is bűncselekménynek minősülne, ha valaki arra hivatkozással fogad el előnyt, hogy valakinek a gyámjaként tevékenykedő férjét ráveszi vagyonkezelési köteletségének megszegésére.

Erre figyelemmel viszont nem merülne fel problémaként a gazdálkodó szervezet definiálása, a külföldi gazdálkodó szervezet fogalmának ettől való elkülönítése, illetve a magánszféra tekintetében nem is lenne szükség külön „nemzetközi vonatkozású” korrupciós tényállás kialakítására.

A javasolt passzív oldali tényállás büntetési tételének felső határa nem érheti el a magánszektorban elkövetett passzív vesztegetés megfelelő (kötelességszegéssel kapcsolatos) változatainak szankció maximumát. A passzív vesztegetővel szemben ugyanis a passzív befolyással üzérkedő nem alanya annak a kötelességnek, amelynek megszegése kapcsán előnyt fogad el.

A befolyás vásárlójára vonatkozó büntetési tételt pedig – igazodva a korrupciós bűncselekményeknél megszokott módon – a passzív befolyással üzérkedőéhez igazítva kell megállapítani. Mivel mindkét oldal cselekménye kötelességszegésre irányul, akár azonos büntetési tétel megállapítása is indokolt lehetne. Mivel viszont az aktív befolyással üzérkedés a jogi tárgyat távolabbról veszélyezteti, büntetési tételét – álláspontom szerint – egy fokozattal alacsonyabban kell meghatározni, mint a passzív befolyással üzérkedőét.

De lege ferenda – elsősorban a fogalom bizonytalanságára tekintettel – nem kell minősítő körülményként értékelni a befolyással üzérkedés tényállásában azt a körülményt, hogy az érvényesíteni kívánt (érvényesített) befolyás önálló intézkedésre jogosult személlyel kapcsolatos.

A magánszektorban elkövetett befolyással üzérkedést is súlyosabban kell viszont büntetni, ha a tettes az elkövetési magatartások tanúsításakor

- azt állítja, vagy azt a látszatot kelti, hogy gazdálkodó szervezet dolgozóját megvesztegeti vagy megvesztegette, illetve
- hivatalos személynek minősül vagy hivatalos személynek adja ki magát.

Mindezek figyelembevételével a magánszektorban elkövetett befolyással üzérkedés szabályozására a következő szövegszerű kodifikációs javaslatot teszem:

Befolyással üzérkedés

X. § (1) Aki a maga vagy más részére

a) arra hivatkozással kér előnyt,

b) az előnyt vagy annak ígéretét arra hivatkozással fogadja el, illetve

c) arra hivatkozással ért egyet a rá tekintettel harmadik személynek adott vagy ígért előny kérőjével vagy elfogadójával, hogy

valakit vagyonnevezésre, képviselőre vagy üzleti titok megtartására vonatkozó – jogszabályból eredő vagy szerződésen alapuló – kötelességének megszegése érdekében befolyásoljon (befolyásolt), két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés három évig terjedő szabadságvesztés, ha az elkövető

a) azt állítja, vagy azt a látszatot kelti, hogy gazdálkodó szervezet dolgozóját megvesztegeti vagy megvesztegette,

b) hivatalos személy vagy hivatalos személynek adja ki magát.

Befolyás vásárlása

Y. § (1) Aki másnak azért ad vagy ígér előnyt, mert az arra hivatkozik, hogy valakit – jogszabályból eredő vagy szerződésen alapuló – vagyonnevezésre, képviselőre vagy üzleti titok megtartására vonatkozó kötelesség megszegése érdekében befolyásol (befolyásolt), egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki az előnyt nem a befolyásolásra hivatkozó személynek, hanem rá tekintettel harmadik személynek adja vagy ígéri.

* * *

TRADING IN INFLUENCE BEYOND THE PUBLIC SPHERE

by Miklós Hollán

Traditionally, e.g. in the first Hungarian Criminal Code (Act V. of 1878) criminalisation of corruption was equal to penalising bribery, namely giving (promising, offering) to or receiving (requesting) an undue advantage by someone

to act, or refrain from acting, in the exercise of his or her functions (e.g. as a public official, as an employee of a business organisation, as a witness). Subsequently, the scope of the criminal law was extended to trading in influence, a new and separate form of corruption offences, penalising receiving (or requesting) of an undue advantage by asserting an improper influence over the decision-making of third persons working in the public sphere. Certain criminal codes criminalize not only the above described passive form of trading in influence, but the conducts of (active) influence traders as well, who promise, give or offer an undue advantage to someone who asserts or confirms that he or she is able to exert an improper influence over public officials.

The vast majority of national criminal codes, as well as the related international instruments (namely the Council of Europe Criminal Law Convention, and the United Nations Convention on Corruption) confine the criminalization of trading in influence to the public sphere. This approach was initially pursued by the Hungarian legislation, Section 5. of Act No. X of 1942 introduced liability for trading in influence into Hungarian criminal law only if it related to public officials.

This restrictive approach of criminalization was even affirmed by the second Hungarian criminal code (Act. V. of 1961), adopted during the communist period. In 1971, however, the penalization was extended to advantages requested or accepted with regard to influencing workers of (mostly state-owned) enterprises or members of private associations.

This extension of the offence description was applied by the third Hungarian criminal code (Act IV of 1978), and was not modified after Hungary's transition to a Western-style democracy and market economy.

Taking into account the company law reform of 1988, the offence of trading in influence was automatically extended to enterprises in the privately sector.

The study presents the arguments and counterarguments with regard to criminalizing trading in influence beyond the public sphere, namely in the (profit-oriented) private sector. The author provide an overview on the provisions of international conventions and regulations of selected foreign criminal laws. With regard to the Hungarian criminal law not only its operative provisions and former criminal statutes are analysed, but also the related regulations of the new Hungarian Criminal Code (adopted in 2012, in force from 2013).



Nótári Tamás*

A LEX BAIUVARIORUM RABSZOLGÁKRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEI**

Bevezetés

A szakirodalomban általánosan elterjedt azon nézet, miszerint a germán törzsek körében a szó szigorú értelmében vett rabszolgasággal (*servitus*) mint intézménnyel alig találkozhatni. Ezen álláspont elsődlegesen Tacitus *Germaniájának* értelmezésére – vagy adott esetben félreértelmezésére – megy vissza,¹ amint ezt a Much- és Lange-féle *Germania*-kommentárban is olvashatjuk, amely szerint a szolgálkkal való „jó bánásmód” oka a rómainál teljességgel eltérő, germán lelkületben (*Gemütsart*) keresendő, ami az állatokkal való emberséges bánásmódban is megnyilvánult.² A *servus* és a *mancipium* kifejezéseket a szakirodalom – az általunk vizsgálandó *Lex Baiuvariorum*³ elemzése során is – következetesen nem a *Sklave*, hanem a

* Tudományos főmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézete, 1014 Budapest, Országház u. 30.; egyetemi docens, KRE ÁJK, Polgári Jogi és Római Jogi Tanszék, Budapest, Viola u. 2–4.

E-mail: tamasnotari@yahoo.de

** Jelen tanulmány a 4.2.2.B-10/1-2010-0015 számú TÁMOP-projekt („Identitäten: Kulturen und Minderheiten im Donauraum”) támogatásával készült.

¹ Tacitus, *Germania* 25.

² Much, R.–Lange, W. (Hrsg.): *Die Germania des Tacitus*. Heidelberg, 1967³.

³ A *Lex Baiuvariorum* magyar fordítását – latin-magyar bilingvis kiadásban – lásd NÓTÁRI T.: *Lex Baiuvariorum – A bajorok törvénye*. Szeged, 2011. A bajor népjog lejegyzési idejéhez lásd NÓTÁRI T.: Adalékok a *Lex Baiuvariorum* datálásához és lokalizálásához. *Jogtörténeti Szemle*, 2009/1. 19–26; *Römischrechtliche Elemente im Prolog der Lex Baiuvariorum*. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae, Sectio Iuridica*, 50. 2009. 419–429. A történelmi környezethez a korabeli történetírás tükrében lásd NÓTÁRI T.: *Források Salzburg kora középkori történetéből*. Szeged, 2005; *A salzburgi historiográfia kezdetei*. Szeged, 2007; *Bavarian Historiography in Early Medieval Salzburg*. Passau, 2010. A *Lex Baiuvariorum* egyéb vonatkozásaihoz lásd NÓTÁRI T.: *Status libertatis a Lex Baiuvariorumban*. *Jogelméleti Szemle*, 2007/4; A határviták rendezésének szabályai a *Lex*

Knecht, *Höriger* illetve *Leibeigener* fordítással adja vissza, vagyis az antik jelentéstartalomhoz képest jelentős, az e személyállapotúak helyzetének, státusának valamiféle javulását, személyiségüknek elismerése felé mutató tendenciát sejtető terminusokkal adja vissza.⁴

Ezen (némiképp közhelyes) felfogással helyezkedett szembe Hermann Nehlsen, aki a keleti- és nyugati-gót, valamint a frank és langobard jogokban vizsgálta behatóan a rabszolgák helyzetét, és jutott arra a megállapításra, hogy a hanyatló Nyugat-Római Birodalomhoz képest a kora középkor germán államaiban a rabszolgák száma és gazdasági jelentősége nemhogy csökkent volna, hanem egyértelműen növekedett.⁵ E tendencia indokolta szerinte azt is, hogy *ex asse* germán *compositiós* rendszertől a jogalkotás a közjogiasabb-büntetőjogiasabb természetű normák,⁶ valamint a teljes körű tulajdonosi felelősségtől a noxális felelősségi rendszer⁷ felé.⁸

Jelen írásunkban a 737 és 743 között keletkezett *Lex Baiuvariorum*,⁹ vagyis az írásba foglalt bajor *Volksrecht*¹⁰ azon rendelkezéseit kívánjuk vizsgálni,

Baiuvariorumban. *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Iuridica et Politica*, 27/1. 2009. 77–92; Személyállapot és társadalomszerkezet a kora középkori Bajorországban. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Budapestinensis*, 42. 2005. 163–186; Personal Status and Social Structure in Early Medieval Bavaria. *Acta Juridica Hungarica*, 50. 2009/1. 85–110.

⁴ CHABERT, A.: *Bruchstück einer Staats- und Rechtsgeschichte der deutsch-österreichischen Länder*. Wien, 1852. 110; Brunner, H.: *Deutsche Rechtsgeschichte*, I. Berlin, 1906³. 368. sk.; GOETZ, H.-W.: *Leibeigenschaft*. Lexikon des Mittelalters V. Stuttgart, 1999. 1845. skk. Összefoglalóan – s e véleményekkel ellentétesen – lásd NEHLSSEN, H.: *Unfrei*. Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte V. Berlin 1991–1998. 464. skk.; NEHLSSEN, H.: *mancipia*. Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte III. Berlin, 1984. 219–230.

⁵ NEHLSSEN, H.: *Sklavenrecht zwischen Antike und Mittelalter. Germanisches und römisches Recht in den germanischen Rechtsaufzeichnungen, I. Ostgoten, Westgoten, Franken, Langobarden*. Göttinger Studien zur Rechtsgeschichte 7. Frankfurt a. M., 1972. 58. skk.

⁶ NEHLSSEN: *Sklavenrecht zwischen Antike und Mittelalter. i. m.* 140. skk.; 220. skk.; 319. skk.; 378. skk.

⁷ Ennek római jogi vetületeihez és alapjellegéhez lásd NÓTÁRI T.: *Római köz- és magánjog*. Kolozsvár, 2011. 336. sk.

⁸ NEHLSSEN: *Sklavenrecht zwischen Antike und Mittelalter. i. m.* 133. skk.; 191. skk.; 274. skk.; 376. skk.

⁹ A bajor népjog lejegyzési idejéhez lásd NÓTÁRI T.: Adalékok a *Lex Baiuvariorum* datálásához és lokalizálásához. *Jogtörténeti Szemle*, 2009/1. 19–26; *Römischrechtliche Elemente im Prolog der Lex Baiuvariorum*. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae, Sectio Iuridica*, 50. 2009. 419–429. A történelmi környezet-hez a korabeli történetírás tükrében lásd NÓTÁRI T.: *Források Salzburg kora középkori történetéből*. Szeged, 2005; *A salzburgi historiográfia kezdetei*. Szeged, 2007; *Bavarian Histor-*

amelyek a nem szabad *statusú* személyek, vagyis a rabszolgák, a *servusok*, a *mancipiumok* és az *ancillák* helyzetét szabályozzák.¹¹ Mindennek során arra is igyekszünk választ kapni, hogy a jelentős, a többi germán népjogot messze meghaladó egyházi hatás a *Lex Baiuvariorum*ban mennyire csapódik le a tekintetben, hogy a rabszolgák ember mivoltának elismerése milyen mértékben jelenik meg a törvényben. Nem mellékesen írásunk végén igyekszünk megválaszolni azon kérdést, hogy a *mancipium*, *servus* és *ancilla* kifejezések – amelyeket hagyományosan *szolgával* és *szolgálóval* szókás fordítani – elvben visszaadhatók volnának-e a *rabszolga* fordítással, vagy pedig a kifejezések jogi tartalmára rávilágítandó valamiféle más (differenciáltabb) terminust kívánnak meg.

Ezen elemzés keretében a terminológiai kérdések (I.) után először magán-, majd büntetőjogi szempontból vizsgáljuk a témát. Az előbbi körben a rabszolgákkal mint a jogügylet tárgyaival (II.), valamint a rabszolgák által kötött ügyletekkel (III.) foglalkozunk, az utóbbiban pedig a rabszolgában okozott kárt mint a tulajdon sérelmét és ennek *compositiós* szabályait (IV.),

riography in Early Medieval Salzburg. Passau, 2010. A *Lex Baiuvariorum* egyéb vonatkozásaihoz lásd NÓTÁRI T.: Status libertatis a *Lex Baiuvariorum*ban. *Jogelméleti Szemle*, 2007/4; A határviták rendezésének szabályai a *Lex Baiuvariorum*ban. *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Iuridica et Politica*, 27/1. 2009. 77–92; Személyállapot és társadalomszerkezet a kora középkori Bajorországban. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Budapestinensis*, 42. 2005. 163–186; Personal Status and Social Structure in Early Medieval Bavaria. *Acta Juridica Hungarica*, 50. 2009/1. 85–110.

¹⁰ A *Lex Baiuvariorum* vonatkozásában bővebben lásd BEYERLE, K.: *Lex Baiuvariorum*. *Lichtdruckwiedergabe der Ingolstädter Handschrift*. München, 1926; MERKEL, J.: *Das Bairische Volksrecht*. Archiv der Gesellschaft für ältere deutsche Geschichtskunde 11. 1858. 533–687; SCHWIND, E. v.: Kritische Studien zur *Lex Baiuvariorum* III. *Neues Archiv der Gesellschaft für ältere deutsche Geschichtskunde*, 37. 1912. 415–451; KRUSCH, B.: *Die Lex Bajuvariorum*. Berlin, 1924. 38–163; KOTTJE, R.: Die *Lex Baiuvariorum* – das Recht der Baiern. In: Mordek, H. (Hrsg.): *Überlieferung und Geltung normativer Texte des frühen und hohen Mittelalters*. Sigmaringen, 1986. 9–23; ECKHARDT, K. A.: Die *Lex Baiuvariorum*. Eine textkritische Studie. *Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte*, 38. Bresslau, 1927; LANDAU, P.: *Die Lex Baiuvariorum: Entstehungszeit, Entstehungsort und Charakter von Bayerns ältester Rechts- und Geschichtsquelle*. München, 2004.

¹¹ NEHLSSEN, H.: Die servi, ancillae und mancipia der *Lex Baiuvariorum*. Ein Beitrag zur Geschichte der Sklaverei in Bayern. In: Bellen, H.–Heinen, H. (Hrsg.): *Fünfzig Jahre Forschungen zur antiken Sklaverei an der Mainzer Akademie, 1950–2000. Miscellanea zum Jubiläum*. Stuttgart, 2001. 505–521.

illetve a rabszolgák által elkövetett bűncselekmények szankcionálását (V.) vesszük górcső alá.

I. Terminológiai kérdések

Az alábbiakban röviden arra térünk ki, hogy a *mancipium* és a *servus* – illetve utóbbi női megfelelője, az *ancilla* – mint terminus jogi különbséget takar-e a *Lex Baiuvariorum*-ban, valamint hogy e kifejezések közül főszabály szerint melyik mikor kerül alkalmazásra. A *mancipium* mint rabszolga említést nyer az eladás tárgyát képező dolog készítőjeként is (*quod mancipii mei ex proprio meo materia laboraverunt et fecerunt*),¹² ami foglalkoztatási körüket jelzi.¹³ Értelemszerű kérdésként merül fel, hogy a *mancipium* kifejezés vajon a *servus* és az *ancilla* szinonimájának tekinthető-e, vagy pedig valamiféle markáns jelentésbeli különbség mutatható-e ki e terminusok között. Nagy valószínűséggel elfogadhatjuk Nehlsen véleményét, amely szerint a *mancipium* gyűjtőnév, vagyis mind a *servust*, mind pedig az *ancillát* jelöli. Az V–VII. századi forrásokban a *servus* és az *ancilla* megjelölés kétségtől gyakoribb, lévén hogy e szövegek már csak koruknál fogva is közelebb vannak az antik forrásokhoz, s ennek megfelelően a *servus* kifejezés – amint ez a klasszikus latin nyelv sajátja – mind a férfi, mind a női rabszolgákat jelölte, utóbb azonban, amikor a *servus* jelentéstartalma kizárólag a hímnemű rabszolgák megnevezésére szolgált, a *mancipium* kifejezés lépett mint gyűjtőnév előtérbe, hiszen túl körülményes lett volna minden egyes alkalommal mind a *servust*, mind az *ancillát* felsorolni.¹⁴

Kiemelendő ugyanakkor, hogy a *mancipium* kifejezés a *Lex Baiuvariorum*-ban szinte kizárólag mint az ügylet (adásvétel, adományozás stb.) tárgya jelenik meg, ezzel szemben viszont a *servus* és az *ancilla* mind cselekvő – el-

¹² *Lex Baiuvariorum* 16, 14. *Similiter de iumentis vel huiusmodi quae fuerit adserere.*

¹³ NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum. i. m. 509.* A kézművesség megjelenéséhez a germán népjogokban lásd NEHLSSEN, H.: *Die rechtliche und soziale Stellung der Handwerker in den germanischen Leges – Westgoten, Burgunder, Franken, Langobarden.* In: *Das Handwerk in vor- und frühgeschichtlicher Zeit, I. Historische und rechtshistorische Beiträge und Untersuchungen zur Frühgeschichte der Gilde. Abhandlungen der Akademie der Wissenschaften in Göttingen. Phil.-Hist. Klasse 3. Folge Nr. 122.* Göttingen, 1981. 267–283.

¹⁴ NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum. i. m. 509. sk.*

járó, illetve elkövető – alanyként, mind pedig ügylettárgyként. Utóbbit példázza az idegen vagy lopott dolog eladásáról szóló rendelkezés, amely szerint az, aki más dolgát a tulajdonos akarata ellenére eladta, akár szolgáját, akár szolgálóját, akár bármi más dolgát, azt adja vissza a törvény erejénél fogva, és adjon egy hasonló értékűt: „*Si quis vendiderit res alienas sine voluntate domini sui, aut servum aut ancillam aut qualemcumque rem, ipsam per legem reddat et consimilem aliam reddat...*”.¹⁵ Ugyanakkor abból, hogy a *mancipium* nem szolgál a cselekvő, ügyletet kötő vagy bűncselekményt elkövető szolga megnevezéséül, nem lehet azon következtetést levonni, hogy jogi vagy társadalmi helyzete eltérő lett volna a *servus*tól vagy az *ancilláétól*.¹⁶ Érdeemes megjegyezni, hogy a frankoknál jelenik meg először a *mancipium* és a *servus* megjelölés mellett a *sclavus* is: lévén hogy a frankok több hadjáratot viseltek a szlávok ellen, s az így szerzett hadifoglyokat rabszolgáikká tették, így alakult ki a *szláv* (*Sclavus*) szóból a rabszolga (*slave, Sklave, esclave*) jelentés.¹⁷

A törvény megadja a szolgaság keletkezésének okát,¹⁸ méghozzá a jogszavatosság kérdése kapcsán. Két lehetőséget az eladás kapcsán említ: nevezetesen a herceg által a határokon túlra vezetett hadjáratban hadifogoly gyanánt megszerzett szolga (*istud mancipium ego prehendi extra terminum, ubi dux exercitum duxit*), valamint a herceg által büntetésként másnak szolgaságba adott szolga (*dux illum per debita et iusta culpa tulit et mihi licenter tradidit*) esetét.¹⁹ Harmadik, illetve negyedik lehetőségként az apai örökségként kapott (*pater meus mihi reliquid in hereditatem*), valamint a saját házban élő szolga utódjaként felnevelt szolga (*ego in propria domo enutrivit eum a proprio meo mancipio natum*) esete jön a törvény szerint számításba.²⁰ Ezt követően a törvény megemlíti, hogy utóbbi két lehetőség mint szerzősmód az ígásállatok tekintetében is hivatkozható²¹ – tehát ismét az állatokkal egy sorban történő említésre kell felfigyelnünk.²²

¹⁵ Lex Baiuvariorum 16, 1.

¹⁶ NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum. i. m.* 510.

¹⁷ BABJÁK I.: *Barbárság vagy germánság? Árucseré Európá hajnalán.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2011. 33. sk.

¹⁸ NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum. i. m.* 508. sk.

¹⁹ Lex Baiuvariorum 16, 11.

²⁰ Lex Baiuvariorum 16, 14.

²¹ Lex Baiuvariorum 16, 14. *Similiter de iumentis vel huiusmodi quae fuerit adserere.*

²² NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum. i. m.* 509.

II. A rabszolga mint a jogügylet tárgya

Az egyház javára tett adományok között helyet kapnak a felsorolásban az udvarházak, a föld és a pénz mellett a szolgák (*mancipia*) is: „...*quicquid donaverit, villas terra mancipia vel aliqua pecunia...*”.²³ Pap megölése esetén pedig, ha az elkövető nem tudja megfizetni az aranyban számított háromszáz *solidust*, akkor más pénzt, szolgálkat, földet, vagy valami egyéb, tulajdonában álló dolgot kell váltságul adnia: „*Si eum occiderit presbyterum, solvat CCC solidos auro adpreciatos; si aurorum non habet, donet alia pecunia mancipia terra vel quicquid habet...*”.²⁴

Az adásvétel szabályozása során a *mancipium* az állatok mellett – amint erre Babják is felhívja a figyelmet²⁵ – kiemelten szerepel az ügylet példaként említett tárgyai között. A törvény ugyanis kimondja, hogy az adásvétel alakításának megtartása bármilyen dolog, szolgálka, vagy állat eladása kapcsán azért kiemelten fontos, hogy senki se támadhassa meg a vétel érvényességét, mondván, hogy túl alacsony áron ruházta át tulajdonát: „*Venditionis haec forma servetur, ut seu res seu mancipium vel quodlibet genus animalium venditur, nemo propterea firmitatem venditionis inrumpat, quod dicat se vile pretio vendidisset.*”²⁶ Érdemes kiemelni, hogy e szabály szoros rokonságot mutat a *Lex Wisigothorum* vonatkozó rendelkezésével.²⁷ A kellékszavatossági előírások kapcsán a szolgák a lovakkal és egyéb jószágokkal együtt kerülnek említésre, nevezetesen az eladó által elhallgatott hibák, a vakság, a (csont)törés, a nyavalyatörés, vagy a lepra esetén a vevő három napig visszaadhatja az árut: „...*nisi forte vitium invenerit, quod ille venditor celavit, hoc est in mancipia aut in cavallo aut in quaecumque peculio, id est aut ceco ernioso cadivo aut leproso. ... Si autem non dixerit, mutare potest in illa die et in alia et tertia die.*”²⁸ Érdemes kiemelni, hogy a bajorok *redhibitiós* szabálya, amely három napos időtartamot enged a vevőnek, más germán nép-jogban nem található meg; ugyanakkor azonban a bajor jog követi a ró-

²³ *Lex Baiuvariorum* 1, 1.

²⁴ *Lex Baiuvariorum* 1, 9.

²⁵ BABJÁK: i. m. 187. sk.

²⁶ *Lex Baiuvariorum* 16, 9.

²⁷ *Lex Wisigothorum* 5, 4, 7. Vö. NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum – A bajorok törvénye*. i. m. 94³¹⁴.

²⁸ *Lex Baiuvariorum* 16, 9.

mai jog azon előírását, hogy – akárcsak az *aedilis curulis edictuma*²⁹ – tájékoztatási kötelezettséget írnak elő a rabszolgák, lovak és igásbarmok eladói számára.

III. A rabszolga által kötött ügyletek és a *peculium* kérdése

A törvény részletesen szabályozza a rabszolgák által kötött ügyletek, kiváltképp az adásvétel érvényességének lehetőségét.³⁰ Abban az esetben, ha valaki egy *servustól* vásárolt valamit anélkül, hogy a tulajdonos tudott volna erről, és utóbb sem hagyta jóvá az ügyletet, a vevő visszakarta a vételárat, s az ügylet érvénytelennek minősült, amennyiben azonban a vétel tárgya már nem volt meg, a vevőnek hasonló dolgot kellett visszaadnia az engedély és megbízás nélkül adásvételt kötő szolga urának: „*Si quis a servo alieno aliquid conparaverit nesciente domino suo, si dominus firmam esse noluerit emptionem, reddatur pretium emptori, et emptio nihil habeat firmitatis; si ipsud non habet, cum simile reddat*”.³¹ E rendelkezés kapcsán tehát a kiindulópont az ügylet érvényessége, s az érvénytelenséggel csak akkor kell kalkulálni, ha a rabszolga tulajdonosának akarata erre irányul. Megjegyzendő, hogy a *Lex Baiuvariorum* e tekintetben éles ellentétben áll a frank szabályokkal, ugyanis a *Lex Salica* a *servus* tulajdonosának tudta nélkül kötött ügyleteket büntetni rendelte,³² a *Lex Ribuarica* pedig kizárta a tulajdonos felelősségét.³³ Babják rámutat, hogy e kérdésben a bajor *lex*-ben a vizigót minta érvényesülése mutatható ki.³⁴ A vélelem tehát amellett szólt, hogy a rabszolga tulajdonosának tudnia kellett az ügylet létrejöttéről, s így főszabály szerint az adásvétel érvényben tartása mellett foglalt állást a törvény, de valamiképpen – adott esetben a hallgatólagos jóváhagyás révén – a *servus* tulajdonosának részt kell vennie az ügyletben. A bajorok ilyen esetekben mindkét szerződő fél érdekeit szem előtt tar-

²⁹ Vö. NÓTÁRI: *Római köz- és magánjog. i. m.* 318. sk. E kérdéskörhöz bővebben lásd JAKAB É.: *Stipulationes aediliciae*. Szeged, 1993.

³⁰ NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum. i. m.* 514.

³¹ *Lex Baiuvariorum* 16, 3.

³² *Lex Salica* 27, 33.

³³ *Lex Ribuarica* 77.

³⁴ BABJÁK: *i. m.* 183.

tották, s az idegen *servusszal* kötött adásvételek kockázatát kiszámíthatóvá tették.³⁵

Ha a tulajdonos eladta rabszolgáját, ám nem volt tisztában azzal, hogy annak milyen különvagyona, vagyis *peculiuma* van,³⁶ az egykori tulajdonosnak joga volt utóbb a különvagyon kiadását követelni: „*Si quis servum suum vendiderit, forsitan eius nesciens facultates habeat, dominus eius potestatem habeat, qui eum vendidit, requirendi res eius, ubicumque invenire potuerit*”.³⁷

Hasonlóképp a vizigót szabályozással³⁸ áll összhangban azon szabály is, mely szerint ha a *servus* szabadságát *peculium*ából váltotta meg, és a tulajdonos e *peculium*ról nem tudott, az ügylet érvénytelen, vagyis a *servus* *statusa* és tulajdonosának személye nem változik: „*Si quis servus de peculio suo fuerit redemptus, et hoc dominus eius forte nescierit, de domini potestate non exeat, quia non pretium, sed res servi sui, dum ignorat, accepit*”.³⁹ E rendelkezésnél a törvény nyilvánvalóan abból indul ki, hogy a *servus* a különvagyont máshonnan, nem pedig tulajdonosától kapta – ami a tulajdonos vagyont gyarapította –, s így a rabszolga értékében növekedés állt be.⁴⁰

E rendelkezésekből – ahogy Nelsen is megállapítja – egyértelműen kitűnik, hogy a VIII. századi bajor jog egyfelől nem ismerte a rabszolgák szabad rendelkezései jogát *peculium*uk felett, másrészt pedig hogy mindazon esetekben, amikor a *servus* akár urával, akár harmadik személlyel kötött ügyletet, a *dominus* hozzájárulása (vagy legalábbis utólagos *ratihabitio*ja) elengedhetetlen feltétel volt.⁴¹

³⁵ Uo. 184.

³⁶ Megjegyzendő, hogy a törvénytövege e passzusában nem szerepel a *peculium* kifejezés, amelyről azonban a passauai és freisingi *traditio*k is szót ejtenek. Vö.: *Traditio Pataviensis* Nr. 16; *Traditio Tegernseensis* Nr. 68. 85; *Traditio Frisingensis* Nr. 1168.

³⁷ *Lex Baiuvariorum* 16, 3.

³⁸ Vö. *Lex Wisigothorum* 5, 4, 16.

³⁹ *Lex Baiuvariorum* 16, 3.

⁴⁰ NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum. i. m.* 514.

⁴¹ NEHLSSEN: *Sklavenrecht zwischen Antike und Mittelalter. i. m.* 168. skk.; NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum. i. m.* 515.

IV. A rabszolgában okozott kár mint a tulajdon sérelme

Az idegen *servus* megölése, illetve testi épségének megsértése a törvényben önálló *titulus*ban kerül szabályzásra.⁴² Az alábbiakban érdemesnek látszik e rendelkezéseket áttekinteni, méghozzá abból a szempontból, hogy milyen mértékben tekinti a *Lex Baiuvariorum* az idegen rabszolga megölését, illetve megcsonkítását pusztán dologrongálásnak, egyfajta *damnum iniuria datum*nak – akárcsak a római jogból ismert szabályozás⁴³ –, vagy pedig felfedezhető-e benne a szolga ember-mivoltának elismerése. Idegen *servus* megölése esetén az elkövető a szolga urának húsz *solidust* köteles fizetni: „*Si eum occiderit, solvat eum domino suo: cum XX solidis componat*”.⁴⁴ Kérdésként merül fel, hogy e húsz *solidus* milyen arányban állhatott a *servus* piaci értékével. A törvénynek a lopásról szóló *titulusa* (*De furto*) nagyobb értékről beszél a tizenkét *solidust* elérő, vagy az meghaladó tárgy esetén, s kiemeli az ilyen értékű ló és *mancipium* példáját.⁴⁵ Ez egyértelművé teszi, hogy a szolga megölése esetén a tulajdonosnak fizetendő *compositio* a *servus* piaci értékének felét sem éri el, s messze alatta marad a szabad ember megölése esetén fizetendő százhatvan *solidust* kitevő⁴⁶ váltságának.⁴⁷ Amennyiben a *servus* nem magánszemély tulajdonában állott, hanem a *de facto* valamelyest jobb helyzetben lévő egyházi rabszolgák, a *servi ecclesiae* közé tartozott, akkor megölője az egyháznak két, a megölttel azonos értékű szolgát volt köteles adni: „*Si quis servum ecclesiae sine mortali culpa occiderit per praesumptionem, duos similes restituat pro pro illo, quem occidit*”.⁴⁸ Kérdésként (méghozzá ehelyütt teljes egyértelműséggel aligha megválaszolhatóan) vetődik fel, hogy a törvényalkotó itt esetleg a *lex Aquiliában* előírt *duplumra* asszociált-e.⁴⁹ (Azon tény, hogy a felszaba-

⁴² *Lex Baiuvariorum* tit. 6. *De servis quomodo conpununtur*.

⁴³ NÓTÁRI: *Római köz- és magánjog*. i. m. 334. sk.

⁴⁴ *Lex Baiuvariorum* 6, 12.

⁴⁵ *Lex Baiuvariorum* 9, 3. *Et si maiorem pecuniam furatus fuerit, hoc est XII solidorum valentem vel amplius, aut equum totidem pretii, vel mancipium...*

⁴⁶ *Lex Baiuvariorum* 4, 28. *Si quis liberum hominem occiderit, solvat parentibus suis, si habet, si autem non habet, solvat duci vel cui commendatus fuit, dum vixit bis LXXX solidos; hoc sunt CLX.*

⁴⁷ Vö. NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum*. i. m. 513.

⁴⁸ *Lex Baiuvariorum* 1, 5.

⁴⁹ Vö. *Institutiones Iustiniani* 4, 6. 22.

dított és a hajdani tulajdonos között – akárcsak a római jogban⁵⁰ – nem szűnt meg minden jogi kapcsolat, jól példázza, hogy a *frilaz*, vagyis *felszabadított személy* megölése esetén a hajdani tulajdonost negyven *solidus* illette meg.⁵¹)

A *testi sértés tényállásának* szabályozása a törvényben igen részletes, és számos olyan tényállási elemet, elkövetési módot tartalmaz, amely a szabadok és a felszabadítottak (*frilaz*) esetében is meghatározást nyer – ezért tehát érdemes az előbbieket az utóbbiakkal párhuzamba állítva megvizsgálni. Ha valaki más szolgáját dühében – vagyis hirtelen felindulásból – megüti, egy *tresmissét* köteles fizetni: „*Si quis servum alienum per iram percusserit, cum tremisse conponat*”.⁵² A *tremisse* (*tremissis*) a késő ókorban bevezetett pénzegységként a *solidus* harmadát érte, és a kora középkorban is megtartotta ezen egységként funkcióját.⁵³ Ugyanezen elkövetési eset – még hozzá azzal kiegészítve, hogy az ütést *pulislac*nak nevezik – szabad ember esetén egy *solidust*,⁵⁴ felszabadított esetén fél *solidust* kitevő *compositi*ót von maga után.⁵⁵ (A *pulislac*,⁵⁶ vagyis a *Beulenschlag* olyan ütés, amelynek látható nyoma – szó szerint a fejen púp – marad.⁵⁷) Ha valaki más rab-szolgáját úgy bántalmazza, hogy vér folyik, fél *solidust* köteles adni a tulajdonosnak: „*Si sanguinem confuderit, cum medio solido donet*”.⁵⁸ Ugyanezen cselekmény, vagyis a *plotruns* – tehát olyan ütés, amelynek következtében vér folyik (*Blutrünse*),⁵⁹ illetve a *Lex Alamannorum Hlothariana* szerint vér folyik a földre⁶⁰ – *compositi*ója másfél *solidus*,⁶¹ ha a sértett szabad, és nyolc

⁵⁰ NÓTÁRI: *Római köz- és magánjog*. i. m. 194. sk.

⁵¹ *Lex Baiuvariorum* 5, 9. *Si eum occiderit, conponat eum domino suo cum XL solidis.*

⁵² *Lex Baiuvariorum* 6, 1.

⁵³ Vö. NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum... i. m.* 31²³.

⁵⁴ *Lex Baiuvariorum* 4, 1. *Si quis liberum per iram percusserit, quod 'pulislac' vocant, I solidum donet.*

⁵⁵ *Lex Baiuvariorum* 5, 1. *Si quis eum percusserit, quod 'pulislac' vocant, cum medio solido conponat.*

⁵⁶ A *Lex Baiuvariorum* nyelvezete kapcsán összefoglalóan lásd NÓTÁRI T.: *Germán nyelvi elemek a Lex Baiuvariorumban*. *Jogelméleti Szemle*, 2011/4.

⁵⁷ Vö. NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum... i. m.* 51¹⁰⁶.

⁵⁸ *Lex Baiuvariorum* 6, 2.

⁵⁹ Vö. NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum*. *Lectum*, Szeged, 2011. 51¹⁰⁸.

⁶⁰ Vö. *Lex Alamannorum Hlothariana* 59, 2. *ut sanguis terram tangat...*

⁶¹ *Lex Baiuvariorum* 4, 2. *Si in eum sanguinem fuderit, quod 'plotruns' dicunt, solido I et semi conponat.*

és fél *saica*, ha felszabadított személy.⁶² (A *saiga* vagy *saica* fél *tremissét*, vagyis a *solidus* hatodát erő pénzegység.⁶³)

A következő rendelkezés több, a szabad emberek esetében önállóan részletezett tényállási magatartást ölel fel. Ha valaki más rabszolgájára egyrészt kezet emel, másrészt a fején megsebesíti, hogy a koponyacsont láthatóvá válik, harmadrészt ütőerét üti meg, negyedrészt a seb megduzzad, egy *solidusszal* köteles megváltani a tulajdonos felé: „*Si in eum contra legem 'infanc' fecerit, vel capite plaga, ut testa appareat vel vena percussa vel plaga tumens fuerit, cum I solido conponat*”.⁶⁴ Az első elkövetési mód neve *infanc* – vagyis ellenséges szándékú támadás, „befogás” (*Einfang*)⁶⁵ –, amelynek *compositio*ja három *solidus*, ha a sértett szabad,⁶⁶ illetve másfél *solidus*, ha felszabadított ember.⁶⁷ (Az *infanc* kifejezés minden esetben valamiféle támadást, erőszakos cselekményt jelent, *terminus technicus*ként megfeleltethető a *manus inicere in aliquem*, vagyis a *valakire kezet emelni, valaki ellen támadni* tényállásnak.⁶⁸) A további három megsebesítési mód esetében a törvény, ha a sértett szabad személy, a *compositió*t hat *solidus*-ban,⁶⁹ ha felszabadított, másfél *solidus*-ban szabja meg.⁷⁰ Az ütőér olyan megsebesítést, amikor a vért tűz nélkül nem lehet elállítani, a törvény *adarcratinak*,⁷¹ a koponyacsontot láthatóvá tevő sebet pedig *kepolsceninek*⁷²

⁶² *Lex Baiuvariorum* 5, 2. *Si in eum sanguinem perfuderit, cum VIII saicas et semi conponat.*

⁶³ Vö. NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum... i. m.* 31²².

⁶⁴ *Lex Baiuvariorum* 6, 3.

⁶⁵ Vö. NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum... i. m.* 51¹¹⁰.

⁶⁶ *Lex Baiuvariorum* 4, 3. *Si in eum contra legem manus iniecerit, quod 'infanc' dicunt, III solidos donet.*

⁶⁷ *Lex Baiuvariorum* 5, 3. *Si in eum contra legem manum iniecerit, quod 'infanc' dicunt ... cum solido et semi conponat.*

⁶⁸ KRÁLIK, D. v.: Die deutschen Bestandteile der *Lex Baiuvariorum*. *Neues Archiv der Gesellschaft für Ältere Deutsche Geschichtskunde* 38. 1913. 1–132; 90.

⁶⁹ *Lex Baiuvariorum* 4, 4. *Si in eum vena percusserit, ut sine igne stangnare non possit, quod 'adarcrati' dicunt, vel in capite testa appareant, quod 'kepolsceni' vocant, et si ossa fregit et pelle non fregit, quod 'palcprust' dicunt, et si talis plaga ei fuerit, quod tumens sit; si aliquis de istis contigerit, cum VI solidis conponat.*

⁷⁰ *Lex Baiuvariorum* 5, 3. *Si in eum contra legem manum iniecerit, quod 'infanc' dicunt, vel si in emum plagaverit, quad per hoc medicum requirat vel sic ut in capita testa appareat vel vena percussa fuerit, cum solido et semi conponat.*

⁷¹ Szó szerint érmegnyitás, etimológiailag az *adar* (*Ader, ér*) és a *crat* (*Grat, szálka*) szavakhoz kapcsolódik.

⁷² A koponya (ófn. *kepol*) láthatóvá válása (*Schädelschein*).

nevezi. Az *adarcra* szó szerint érmegnyitás, etimológiailag az *adar* (*Ader*, *ér*) és a *crat* (*Grat*, *szálka*) szavakhoz kapcsolódik.⁷³ A *kepolsцени* kifejezés első tagja a *koponya* jelentésű, ófelnémet *gebal/kebul* szóval, a második tag a *megjelenni*, *láthatóvá válni* jelentésű, ófelnémet *scīnan*, *scein* szavakkal rokonítható,⁷⁴ s ennek megfelelően a kifejezés az *apparitio testae* (*Schädelschein*) fordulattal adható vissza.⁷⁵

A rabszolga csonttörést eredményező megütésének váltása másfél *solidus*: „*Si in eum talem plagam fecerit, ut exinde fracturas ossuum tollat, cum solido et semi conponat*”.⁷⁶ A törvény itt a csonttörés jellegét és az érintett testrészt pontosabban nem határozza meg, azonban a szabad ember hat,⁷⁷ és a felszabadított három *solidusszal* megváltandó csonttörésének⁷⁸ leírásából arra következtethetünk, hogy a fejséből, vagy a karból a könyék felett kiütött/kitört csontról van szó e bántalmazás esetében. A következő szintén több elkövetési módot ölel fel. Eszerint ha valaki más szolgáján olyan sebet ejt, hogy az agy láthatóvá válik, vagy belső szerveit sebesíti meg – amit *hrevavunt*nak neveznek –, illetve ha addig veri és dobálja, amíg az nem marad ott félholtan, négy *solidusszal* köteles megváltani: „*Si eum plagaverit, ut cervella appareat vel interiora membra vulneraverit, quod 'hrevavunt' vocant, et si eum tantum cederit et turnaverit, usque dum eum semi-vivum relinquat, hoc cum IV solidis conponat*”.⁷⁹ A *Lex Baiuvariorum* a szabad emberek és a felszabadítottak kapcsán az agyvelőt láthatóvá tevő koponyatörést és a belső szervek *hrevavunt*nak nevezett megsebesítését említi:

⁷³ Ebből ered a középelnémet *grât* (hegy, szálka), s jó eséllyel a *szúrás*, illetve *szűrni* értelmű, ófelnémet *crâti*, illetve *crâtian*: ennek megfelelően az *adarcra*ti jelentése nem más, mint *venae percussio*. Vö. LEXER, M. v.: *Mittelhochdeutsches Handwörterbuch, I–III*. Stuttgart, 1872–1878. I. 1073; KRÁLIK: *Die deutschen Bestandteile der Lex Baiuvariorum. i. m.* 48; NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum... i. m.* 51¹¹².

⁷⁴ GRAFF, E. G.: *Althochdeutscher Sprachschatz oder Wörterbuch der althochdeutschen Sprache, I–VI*. Berlin 1834–1842. (Neudruck: Hildesheim 1963.) IV. 127; VI. 499. skk.

⁷⁵ KRÁLIK: *Die deutschen Bestandteile der Lex Baiuvariorum. i. m.* 91.

⁷⁶ *Lex Baiuvariorum* 6, 4.

⁷⁷ *Lex Baiuvariorum* 4, 5. *Si ossa tulerit de plaga de capite vel de brachio supra cubito, cum VI solidis conponat.*

⁷⁸ *Lex Baiuvariorum* 5, 4. *Si in eum talem plagam fecerit, ut exinde ossum tollatur de capite vel de brachio supra cubitum, cum III solidis conponat.*

⁷⁹ *Lex Baiuvariorum* 6, 5.

előbbieket esetében tizenkét,⁸⁰ utóbbiak esetében hat *solidus compositio*t írva elő.⁸¹ A *hrevavunt* (*Leibwunde*⁸²) kifejezés első tagja a *test*, *altest* jelentésű, ófelnémet *href*, *ref*, illetve az angolszász *hrif* szavakkal áll kapcsolatban,⁸³ amelyek etimológiailag is kapcsolódnak a latin *corpus* szóhoz.⁸⁴ A szó második tagja, a *wunt* (*uunt*) *participium*ként értelmezendő, vagyis a *belső részein megsebesült* értelemben.⁸⁵ (E kifejezéssel szorosan összefügg a *hrevavunti* szó,⁸⁶ amely a belső részek sérülését jelöli.⁸⁷)

A következő passzusok különféle csonkítások *compositio*ját szabályozzák. Ha valaki más szolgájának a szemét üti ki, vagy kezét, illetve lábát vágja le, hat *solidust* köteles fizetni a tulajdonosnak: „*Si ei oculum vel manum vel pedem absciderit, cum VI solidis conponat*”.⁸⁸ Ugyanennek a *compositio*ja szabad ember esetében negyven,⁸⁹ felszabadított esetében pedig tíz *solidus*.⁹⁰ A hüvelykujj levágása esetén négy, a mutató- vagy a kisujj levágásakor két, a középső- vagy a gyűrűsujj levágása esetén pedig két és fél *solidust* tartozik fizetni az elkövető a szolga tulajdonosának: „*Si pollicem ei absciderit, cum IV solidis conponat. Ad proximo a pollice et minimum cum II solidis conponat; et medios II cum solido et semis conponat.*”⁹¹ Ha a sértett szabad személy, ezen összegek a következőképpen alakulnak: a hüvelykujj levágása esetén tizenkét, a mutató- vagy a kisujj levágásakor nyolc, a középső- vagy a gyűrűsujj levágása esetén pedig öt *solidus a compositio*. Megjegyzendő

⁸⁰ *Lex Baiuvariorum* 4, 6. *Si cervella in capite appareat, vel in interiora membra plagatus fuerit, quod 'hrevavunt' dicunt, cum XII solidis conponat.*

⁸¹ *Lex Baiuvariorum* 5, 5. *Si quis eum percusserit, ut cervella eius appareat vel interiora membra vulneravit, quod 'hrevavunt' dicunt, vel eum ligaverit contra legem, cum VI solidis conponat.*

⁸² Vö. NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum... i. m.* 51¹¹⁷.

⁸³ Du CANGE, Ch. du F.: *Glossarium mediae et infimae Latinitatis, I–X.* Niort 1883–1887. IV. 256; GRAFF: *Althochdeutscher Sprachschatz... i. m.* IV. 1153.

⁸⁴ WALDE, A.–HOFMANN, J. B.: *Lateinisches Etymologisches Wörterbuch, I–II.* Heidelberg 1954. I. 194.

⁸⁵ KRALIK: *Die deutschen Bestandteile der Lex Baiuvariorum. i. m.* 88.

⁸⁶ *Lex Baiuvariorum* 1, 6; 10, 1. 4.

⁸⁷ KRALIK: *Die deutschen Bestandteile der Lex Baiuvariorum. i. m.* 89.

⁸⁸ *Lex Baiuvariorum* 6, 6.

⁸⁹ *Lex Baiuvariorum* 4, 9. *Si quis libero oculum eruerit vel manum vel pedem tulerit, cum XL solidis conponat.*

⁹⁰ *Lex Baiuvariorum* 5, 6. *Si quis eum oculo vel manu vel pede excusserit, cum X solidis conponat.*

⁹¹ *Lex Baiuvariorum* 6, 7.

ugyanakkor, hogy az ujj megmaradása, ám bénasága esetén ezen összeg egyharmad résszel növekszik, lévén hogy az ujj hiánya kevésbé akadályozza az illetőt a fegyverforgatásban, mint egy béna ujj.⁹² A felszabadított kapcsán a *compositio* díja – a fenti sorrendben – hat, másfél és két *solidust* tesz ki.⁹³ A törvény ebben az esetben – mint ahogy természetesen a rabszolga kapcsán sem – nem tesz említést az ujjbénulást okozó testi sértésről, lévén hogy e személyek vonatkozásában a fegyverforgatás kérdése nem kerülhet szóba. Figyelmet érdemel ugyanakkor, hogy a felszabadított és a szolga ujjainak elvesztéséért fizetendő *compositio*k között alig van különbség, illetve olykor a szolga tulajdonosának fizetendő díj magasabb: ez jó eséllyel a munkaképesség csökkenésével, és így a tulajdonosnak okozott kár nagyságával van összefüggésben.

A *servus* orrának átszúrása két,⁹⁴ az alsóajak, a fül és az alsó szemhéj megsebesítése másfél, a felsőajak és a felső szemhéj megsebesítése egy,⁹⁵ a *marchzand*nak nevezett őrlőfog kiütése három, más fogak kiütése másfél,⁹⁶ a fül levágása másfél, átszúrása egy, megsikertítése négy *solidus*nyi *compositio* megfizetését⁹⁷ vonja maga után.⁹⁸ A szabad ember orrának átszúrása kilenc,⁹⁹ fülének átszúrása – noha a törvény a szabad ember

⁹² *Lex Baiuvariorum* 4, 11. *Si quis alicuius pollicem abscederit, cum XII solidis conponat. Et si proximum a pollice vel minimum abscederit, cum VIII solidis conponat, unum sic et alium sic. Illos medianos duos digitos cum X solidis, uno cum V et alio cum V. Et si non fuerint abscesi et est mancus stat rectus, ut non posset plicare, hoc impedimentum est ad arma baiolare: major est compositio quam de absciso, tertiam partem supra addet. Ad XII adde IV, fiunt XVI; ad VIM adde III, fiunt XII; ad V adde et tremisse, fiunt VII et tremisse. Sic enim debes iudicare et sic conponere.*

⁹³ *Lex Baiuvariorum* 5, 7. *Si quis alicui pollicem abscederit, cum VI solidis conponat. Ad proximum a pollice et minimum digitum cum solido et semi conponat; ad medianos duos cum solido conponat.*

⁹⁴ *Lex Baiuvariorum* 6, 8.

⁹⁵ *Lex Baiuvariorum* 6, 9.

⁹⁶ *Lex Baiuvariorum* 6, 10.

⁹⁷ *Lex Baiuvariorum* 6, 10.

⁹⁸ *Lex Baiuvariorum* 6, 8–11. „*Si ei nasum transpunxerit, cum II solidis conponat. Si labia supteriora maculaverit vel aurem vel palpebrem supteriorem maculaverit, cum solido et semi conponat. Ad superiores vero cum I solido conponat. Si ei dentem maxillarem excusserit, quod 'marchzand' vocant, cum III solidos conponat. Alios vero cum solido et semis conponat. Si aurem eius abscederit, cum solido et semi conponat. Si aurem eius transpunxerit, cum I solido conponat. Si eum surdaverit ... cum IV solidis conponat.*”

⁹⁹ *Lex Baiuvariorum* 4, 13. *Si quis alicui nasu transpunxerit, cum IX solidis conponat.*

esetében más fülsérüléseket is említ – három, megsiketítése negyven,¹⁰⁰ az ajkak és a szemhéjak *compositio*ja szintén három *solidus*, ám az alsóajak és az alsó szemháj esetében ezen összeg hat *solidusra* emelkedik, ha a sérülés olyan, hogy az illető nem tudja a nyálat vagy a könnyet visszartartani¹⁰¹ – jó eséllyel e többlet az esztétikai fogatkozást volt hivatott szankcionálni. A *marchzand* kiverése tizenkét, más fogaké pedig hat *solidus*-nyi *compositio* megfizetését tette kötelezővé.¹⁰² [A *marchzand* szó szerint sarokfogat (*Markzahn*) jelentett, tehát feltehetőleg nemcsak őrlő-, hanem szem- vagy metszőfogat nevezhettek így.¹⁰³ A *marchzand* kifejezés a *Lex Alamannorum*ban is előfordul,¹⁰⁴ s megfelel a középfelnémet *marczan* kifejezésnek.¹⁰⁵] Érdemes megemlíteni, hogy ezen, az arcon okozott sérülésekről a törvény a felszabadítottak kapcsán nem tartalmaz szabályozást.

A *servus* bénaságot – vagyis *taudregil* állapotot – eredményező megvevése, a vízpartról vagy a hídról a vízbe lökése esetén a tulajdonost négy *solidus* illeti meg: „...*vel sic eum plagaverit, ut claudus permaneat, quod 'taudregil' vocant, et si in aquam inpinxerit eum de ripa vel de ponte: in istis causis semper cum IV solidis conponat.*”¹⁰⁶ Szabad ember esetén a vízbe lökés, amit a törvény *inunwannak* nevez, tizenkét *solidusszal* váltandó meg.¹⁰⁷ Az oly mértékben való megsebesítés, hogy az illető nyomorék (*taudregil*) marad, a szabad ember esetében tizenkét,¹⁰⁸ a felszabadítottnál hat *solidusra*

¹⁰⁰ *Lex Baiuvariorum* 4, 14. *Si quis aurem transpunxerit, cum III solidis conponat. Si aurem alicui absciderit, cum XX solidis conponat. Si eum sic plagaverit, ut inde surdus fiat; cum XL solidis conponat. Si aurem maculaverit, ut exinde turpis appareat, quod 'lidiscart' vocant, cum VI solidis conponat.*

¹⁰¹ *Lex Baiuvariorum* 4, 15. *Labia subteriore similiter conponantur et palpebre subteriore. Simili modo si sic plagaverit, ut lacrimam continere non possint vel subterior labia salivam non continet, tunc cum solidis VI conponat. Superiorem vero palpebrem vel superiorem labiam si maculaverit, cum III solidis conponat.*

¹⁰² *Lex Baiuvariorum* 4, 16. *Si quis alicui dentem maxillarem, quod 'marchzand' vocant, excusserit, cum XII solidis conponat; de aliis vero dentibus si excusserit alicui, omnem unum cum VI solidis conponat.*

¹⁰³ Vö. NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum... i. m.* 53¹³⁰.

¹⁰⁴ *Lex Alamannorum* 67, 22. *Si autem dentem absciderit, quod marczan dicunt Alamanni...*

¹⁰⁵ LEXER: 1872–2878. I. 2044.

¹⁰⁶ *Lex Baiuvariorum* 6, 8–11.

¹⁰⁷ *Lex Baiuvariorum* 4, 17. *Si quis alium de ripa vel de ponte in aquam pinxerit, quod Baiuvarii 'inunwan' dicunt, cum XII solidis conponat.*

¹⁰⁸ *Lex Baiuvariorum* 4, 27. *Si quis aliquem plagaverit, ut exinde claudus fiat, sic ut pedes eius ros tangit, quod 'taudregil' vocant, cum XII solidis conponat.*

menő *compositi*ót von maga után.¹⁰⁹ A *taudregil* nem más, mint aki húzza a lábát, vagyis lábával *harmatot érinti* (*Taustreifer, Taustreicher*).¹¹⁰ A kifejezés ugyanezen értelemben és magyarázattal a *Lex Alamannorum*ban is megtalálható.¹¹¹ A szó első tagjának etimológiája egyértelmű: az ófelnémet *tau*, vagyis *harmat* szóval áll kapcsolatban.¹¹² A *dregil/dragil* tag a *futni* értelmű gót *pragian* igével hozható összefüggésbe, amint már Grimm rámutatott.¹¹³ Az *in unwan* (*inunwan*) kifejezés a törvényszövegben előfordul a szabad embernek folyópartról vagy hídról történő vízbe taszításának tényállásában,¹¹⁴ a szabad embernek létráról való letaszításának,¹¹⁵ mérgezett nyíllal való meglövésének,¹¹⁶ valamint a gyújtogatás és az ezzel összefüggésben bekövetkezett halálesetek kapcsán.¹¹⁷ A kifejezés nyelvileg a *vélemény, nézet, remény* jelentésű, ófelnémet *wân* (*uuânî*) szóval rokonítható,¹¹⁸ tehát megfelelően helytállónak látszik a negyedikként idézett szöveghely magyarázata, miszerint az *unwan* szó a *desperatio vitae*, vagyis az *élet feletti kétségbeesés* – szabadabb fordításban: *életveszély* – fogalommal adható vissza.¹¹⁹ Érdemes megjegyezni, hogy a szolgálta vízbe lökések a törvényalkotó valószínűleg az életveszély okozása miatt állapít meg *compositi*ót, viszont a szabad embernél ilyen esetekben bekövetkező becsületsértésre nem gondolható, hiszen ez a rabszolga esetében szóba sem jöhetett. Épp ezen okból

¹⁰⁹ *Lex Baiuvariorum* 5, 8. *Si quis plagaverit, ut exinde claudus permaneant, sic ut pes eius ros tangit, cum VI solidis componat.*

¹¹⁰ Vö. NÓTÁRI: *Római köz- és magánjog. i. m.* 55¹⁴³.

¹¹¹ *Lex Alamannorum* 57, 62. *Si quis autem alium in genuculo placaverit, ita ut claudus permaneant, ut pes eius ros tangat, quod Alamanni taudragil dicunt...*

¹¹² GRAFF: *Althochdeutscher Sprachschatz... i. m.* V. 346.

¹¹³ GRIMM, J.: *Deutsche Rechtsalterthümer, I–II.* Leipzig, 1922. II. 187.

¹¹⁴ *Lex Baiuvariorum* 4, 17.

¹¹⁵ *Lex Baiuvariorum* 4, 19. *Et si alicui scalam iniuste eiecerit vel quaecunque generat ascensui, et ille desuper fuerat relictus...*

¹¹⁶ *Lex Baiuvariorum* 4, 21. *Si quis cum doxicata sagitta alicui sanguinem fuderit, cum XII solidis componat, eo quod 'inunwan' est...*

¹¹⁷ *Lex Baiuvariorum* 10, 4. *'inunwan' quod dicunt, in desperationem vitae fecerit...*

¹¹⁸ GRAFF: *Althochdeutscher Sprachschatz... i. m.* I. 857.

¹¹⁹ GRIMM: *Deutsche Rechtsalterthümer. i. m.* II. 187; KRÁLIK: *Die deutschen Bestandteile der Lex Baiuvariorum. i. m.* 120. sk.; BAESECKE, G.: *Die deutschen Worte der germanischen Gesetze. Beiträge zur Geschichte der deutschen Sprache und Literatur* 59. 1935. 1–101; 18.

nem említi a törvény a szolgának a lóról való levetését, sem mint szankcionálandó cselekményt.¹²⁰

Tekintettel arra, hogy a *Lex Baiuvariorum* önálló, a nőkkel kapcsolatos cselekményekkel foglalkozó *titulust* is tartalmaz,¹²¹ indokolt az e cím alatt található passzusokat is megvizsgálni a szolgálai *statusú* személyek szempontjából. Meglehetősen élesen jelenik meg a különbség a vetélést okozó bántalmazás esetében a különbség a szabad állású asszony és a szolgáló között. Szabad nő esetében, ha a bántalmazás következtében a még „életelen” magzat – amely alatt a törvénytövege nagy valószínűséggel a korai stádiumban lévő, tehát természetes okból bekövetkező koraszülés esetén sem életképest magzatot érti – meghal, a *compositio* összege húsz *solidus*, ha pedig már „élt” (vagyis életképesnek minősült), az emberölésnél szokásos, vagyis százhatvan *solidust* kitevő¹²² váltságot kell megfizetni.¹²³ A szolgáló esetén ugyanezen cselekmények esetében a *compositio* a következőképpen alakult. Ha a magzat még nem „élt”, négy,¹²⁴ ha már igen, az *ancilla* bántalmazásával annál koraszülést előidéző elkövető tíz *solidust*¹²⁵ volt köteles fizetni a tulajdonosnak: „*Si vero ancilla a quacumque persona debilitata fuerit, ut avorsum fecerit, si adhuc vivus non fuit, cum IV solidis componat. Si autem iam vivus, X solidos componat, ancillae dominae reformetur.*”¹²⁶ Figyelmet érdemel azon tény, hogy míg a szabad nőtől származó, életképesnek ítélt magzat halála esetén a szabad ember teljes *Wergeldjét*, százhatvan *solidust* köteles az elkövető megfizetni, addig a szolgáló életképes magzatáért nem az élő rabszolgák szokásos, húsz *solidust* kitevő

¹²⁰ NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum*. i. m. 513.

¹²¹ *Lex Baiuvariorum* tit. 8. *De uxoribus et earum causis, quae saepe contingunt*.

¹²² *Lex Baiuvariorum* 4, 28. *Si quis liberum hominem occiderit, solvat parentibus suis, si habet, si autem non habet, solvat duci vel cui commendatus fuit, dum vixit bis LXXX solidos; hoc sunt CLX.*

¹²³ *Lex Baiuvariorum* 8, 19. *Si quis mulieri ictu quolibet avorsum fecerit, si mulier mortua fuerit, tamquam homicida teneatur. Si autem tantum partus extinguitur, si adhuc partus vivus non fuit, XX solidos componat; si autem iam vivens fuit, wirngeldo persolvat.*

¹²⁴ *Lex Baiuvariorum* 8, 22.

¹²⁵ *Lex Baiuvariorum* 8, 23.

¹²⁶ *Lex Baiuvariorum* 8, 22–23.

*conpositi*óját,¹²⁷ hanem csupán annak felét, tíz *solidust* kell a tulajdonos felé megtéríteni.¹²⁸

Ahogy a *servus* és az *ancilla* bántalmazása, illetve megölése esetén a tulajdonost illeti meg a fizetendő *conpositio*, úgy szolgálókkal való nemi viszony esetén is hasonlóképpen alakul a helyzet. Aki más férjezett szolgálójával hál, a tulajdonosnak – tehát nem a szolgáló férjének – köteles húsz *solidust* fizetni: „*Si quis cum ancilla alterius maritata concubuerit, cum XX solidis conponat domino*”.¹²⁹ A férjezetlen szolgáló esetén ezen összeg négy *solidust* tesz ki: „*Si cum ancilla virgine concubuerit, cum IV solidis conponat*”.¹³⁰ (A felszabadított és férjezett nő esetén a *conpositio* összege negyven,¹³¹ a férjezetlen *frilaza* esetén nyolc *solidus*.¹³²)

Ha valaki egy szabad ember ellen hamis vádat emel, ugyanazon büntetést kell elszenvednie, mint ami a megvádolt személyt elítélése esetén fenyegette volna.¹³³ E rendelkezés egybecseng a római jogból ismert *calumnia* szankciójával: ha valakit *calumnia*, azaz rágalmazó vád miatt elítéltek, a császárkorban rendszerint ugyanazon büntetés sújtotta a hamis vádlót (*calumniator*), mint ami a vádlottat érte volna, ha elítélik, vagyis a *talio* elve került alkalmazásra az *infamia* mellett.¹³⁴ Ezzel szemben ha valaki más rabszolgáját hamis váddal illette, és azt ezért kínvallatásnak vetették alá, a tulajdonosnak egy hasonló értékű rabszolgát volt köteles adni; ha pedig a szolga a vallatás során meghalt, két szolgát kellett adnia,

¹²⁷ *Lex Baiuvariorum* 6, 12. *Si eum occiderit, solvat eum domino suo: cum XX solidis conponat.*

¹²⁸ Vö. NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum. i. m.* 513. sk.

¹²⁹ *Lex Baiuvariorum* 8, 12.

¹³⁰ *Lex Baiuvariorum* 8, 13.

¹³¹ *Lex Baiuvariorum* 8, 10. *Si cum missamanu, quod 'frilaza' vocant, et maritum habet, concubuerit, cum XL solidis conponat parentibus vel domino vel marito eius.*

¹³² *Lex Baiuvariorum* 8, 11. *Si quis cum virgule, quae dimissa est libera, concubuerit, cum VIII solidis conponat parentibus vel domino.*

¹³³ *Lex Baiuvariorum* 9, 19. *Si quis contra capud alterius falsa suggesterit, vel pro quacumque invidia de iniusta accusatione cummoverit, ipse penam vel damnum, quod alteri intulit, excipiat. Neminem damnes, antequam inquires veritatem; scriptum est: 'Omnia autem probate, quod bonum est tenete'.*

¹³⁴ NÓTÁRI: *Római köz- és magánjog. i. m.* 423.

ám ha ezen előírásnak nem tudott eleget tenni, rabszolgává vált, lévén hogy egy ártatlan halálát okozta.¹³⁵

Érdekes módon a zálogjoggal foglalkozó *titulusban* (*De pignoribus*) tárgyalja a törvény más rabszolgájának szökésre történő rábírásának tényállását. Ha valaki más rabszolgáját szökésre bírja rá, és át is vezeti a határon, tizenkét *solidus* váltságot köteles adni, és vissza kell vinnie a szökevényt: „*Si quis servum alienum ad fugiendum suaderit et foras terminum eum duxerit, hoc est foras marca, cum XII solidis componat et ipsum reducat*”.¹³⁶ Szökésre rábírt szolgáló esetében a *compositio* – anélkül, hogy a törvény ehhez magyarázatot fűzne – huszonnégy *solidus*: „*Si ancilla est, cum XXIV solidis componat et ipsam reddat*”.¹³⁷

Ugyanezen cselekmény szankciója némiképp másképpen alakul, ha a szolgál, illetve szolgáló az egyházé, amely kérdést a törvény az egyház ügyeiről szóló *titulusában* rendezi.

Ha valaki az egyházi szolgáját, vagy szolgálóját szökésre bírja rá, és átvezeti őket a határon, tizenöt *soldiust* köteles fizetni, és vissza kell hívnia a szökevényeket; az általa szökésre bírtak helyett, azok visszaszerzéséig zálogul szolgálakat kell adnia, illetve ha nem tudná azokat visszaszerezni, a *compositio*s összegén felül hasonló szolgálakat, illetve szolgálókat kell helyettük adnia az egyháznak.¹³⁸

A szolgálai és szabad *statusú* személyek között haláluk és holttestük tekintetében is éles a választóvonal. A sírgyalázás tényállása csupán a szabad ember sírját védi.¹³⁹ A titkon, illetve orvul elkövetett emberölés tekintetében szintén jelentős különbség mutatkozik. Ha valaki egy szabad embert titkon megöl, és a folyóba dobja, vagy egy olyan helyre dobja, hogy a te-

¹³⁵ *Lex Baiuvariorum* 9, 20. „*Si quis servum accusaverit iniuste alienum, et innocens tormenta pertulerit, pro eo, quod innocentem in tormenta tradidit, domino simile mancipium reddere non moretur. Si vero innocens in tormenta mortuus fuerit, duos servos eiusdem meriti sine dilatione restituat. Si non habuerit servum, aut unde componat, ipse subiaceat servituti, qui innocentem fecit occidi.*”

¹³⁶ *Lex Baiuvariorum* 13, 9.

¹³⁷ *Lex Baiuvariorum* 13, 9.

¹³⁸ *Lex Baiuvariorum* 1, 4. „*Si quis servum ecclesiae vel ancillam ad fugiendum suaserit et eos foras terminum duxerit et exinde probatus fuerit, revocet eum celeriter et cum XV solidos componat auro adpreciatos, pro qua re praesumpsit hoc facere. Et dum illum revocat, alium mittat in loco pro pignus, donec illum reddat, quem in fuga duxit. Et si non poterit invenire illum, tunc alium donet similem illi et XV solidos componat. Ita et de ancilla secundum quod valet similiter faciat.*”

¹³⁹ *Lex Baiuvariorum* 19, 1.

temet nem tudja kiadni – azt nevezi a törvény *murdridának* –, negyven *solidust* tartozik fizetni, méghozzá a méltó temetés lehetetlenné tételéért, valamint az áldozat *statusának* megfelelő *Wergeldjét* kell megtérítenie.¹⁴⁰ Ha viszont szolgát öl meg így, és rejti el tetemét hasonló módon, a szolga ellopásáért fizetendő váltság kilencszeresét kell megtérítenie, vagyis száznyolcvan *solidust*.¹⁴¹ Tehát míg a szabad ember esetén a végtisztesség megvonása is szankcionálásra kerül, addig a szolga esetében csak a tulajdonostól alattomban elvont vagyontárgy értéke jön kilencszeres megtérítéssel tekintetbe.¹⁴²

Az alábbiakban két szöveghelyet érdemes még megvizsgálni, ugyanis a *Lex Baiuvariorum* e két rendelkezése mutat mindösszesen olyasféle tendenciát, hogy a törvényalkotó a rabszolga ember mivoltát oly módon ismerte el, hogy a szabadokéval azonos elbírálás alá vette sorsát, illetve cselekményét.

A halál tekintetében csupán a megtalált tetem eltemetésekor esik egy megítélés alá a szabad ember és a *servus* holtteste. A bajor törvény a *Poenitentiale Gregorii* és a *Ponitentiale Cummeani* rendelkezéseivel¹⁴³ összhangban,¹⁴⁴ hogy a halott ne heverjen temetetlenül, s ne végezze a disznók, kutyák vagy más vadak gyomrában, egy *solidusszal* rendeli jutalmazni a halott rokonai vagy a szolga ura részéről az eltemetőt.¹⁴⁵ Megjegyzendő, hogy az itt hivatkozott szentírási idézet, illetve reminiscencia (*mortuum sepelire*) egyértelmű bibliai megfelelése nem azonosítható, az idézet a *Genesis* vonatkozó helyéhez¹⁴⁶ áll a legközelebb.¹⁴⁷

¹⁴⁰ *Lex Baiuvariorum* 19, 2. „*Si quis liberum occiderit furtivo modo et in flumine eicerit vel in tale loco eicerit, aut cadaver reddere non quiverit, quod Baiuvarii 'murdrida' dicunt: inprimis cum XL solidis conponat, eo quod funus ad dignas obsequias reddere non valet: postea vero cum suo werageldo conponat*”.

¹⁴¹ *Lex Baiuvariorum* 19, 3. „*Si servus furtivo modo supradicto more occisus fuerit et ita absconsus, quad 'camurdrit' dicunt, novuplum conponat, id est CLXXX solidos*”.

¹⁴² NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum*. i. m. 511.

¹⁴³ Vö. *Poenitentiale Gregorii* 137. 138; *Poenitentiale Cummeani* 1, 26. 27.

¹⁴⁴ Vö. NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum...* i. m. 105³³⁸.

¹⁴⁵ *Lex Baiuvariorum* 19, 7. „*Et si alicui mortuus fuerit repertus, et eum humanitatis causa humaverit, ut neque a porcis se inquinetur, neque a bestiis seu canibus laceretur, liber sit an servus, et postea repertum fuerit, et illi, qui eum humaverit, si requirere voluerit, parentes vero illius solvant ei solidum unum, aut dominus servi, si servus fuerit...*”.

¹⁴⁶ *Genesis* 23, 6. 15.

¹⁴⁷ Vö. NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum...* i. m. 105³⁴⁰.

A törvény ugyanakkor a rabszolgák számára is biztosítja a templomi menedékjogot (*asylum*).¹⁴⁸ E rendelkezés szerint azt, aki a templomba menekül, ne szabad onnan erőszakkal kihozni, hanem ott a pap tanácsának megfelelő fenyítésben kell részesülnie – ehelyütt utal (nem szó szerinti idézettel, hanem inkább egyfajta reminiscenciával¹⁴⁹) a *Lex Baiuvariorum* azon, *Máté evangéliumából* származó szöveghelyre,¹⁵⁰ miszerint aki megbocsát, annak megbocsáttatik, s aki nem bocsát meg, annak nem bocsáttatik meg.¹⁵¹ Aki szökött szolgáját – vagy bárki mást – erőszakkal kivonszol a templomból, a templomnak negyven *solidust*, valamint a kincstárnak szintén negyven *solidust* köteles fizetni.¹⁵²

V. A rabszolga által elkövetett bűncselekmények szankcionálása

Számos bűncselekmény tekintetében a törvény nem differenciál a tekintetben, hogy az elkövető szabad ember, vagy *servus* volt-e, vagyis a *compositio* mértéke kizárólag a sértett személyéhez, *statusához* kötődik az elkövető személyállapotától függetlenül.¹⁵³ Az alábbiakban azon *crimeneket* vesszük sorra, amelyeknél a szabad és a szolgai állású elkövetőt más és más szankció sújtja.

Kérdésként merül fel továbbá, hogy a *servus* által elkövetett cselekmények esetében a tulajdonost minden esetben a *compositio*s összeg megfizetése terhelte-e – akárcsak a frank és a langobard jogban¹⁵⁴ –, vagy pedig élhetett-e a *noxába* adás római jogból is ismert lehetőségével. Tekintsük

¹⁴⁸ NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum*. i. m. 512.

¹⁴⁹ Vö. NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum...* i. m. 35²⁹.

¹⁵⁰ Vö. *Evangelium secundum Matthaeum* 6, 14. sk.

¹⁵¹ *Lex Baiuvariorum* 1, 7. *Si quis culpabilis aliquis confugium ad ecclesiam fecerit, nullus eum per vim abstrahere ausus sit, postquam ianuam ecclesiae intraverit, donec interbellat presbiterum ecclesiae vel episcopum, so presbiter representare non ausus fuerit. Et si talis culpa est, ut dignus sit disciplina, cum consilio sacerdotis hoc faciat, quare ad ecclesiam confugium fecit. Nulla sit culpa tam gravis, ut vita non concedatur propter timorem Dei et reverentia sanctorum, quia Dominus dixit: 'Qui dimiserit, dimittetur ei; qui non dimiserit, nec ei dimittitur'.*

¹⁵² *Lex Baiuvariorum* 1, 7. „Si quis autem homo ... fugientem servum suum, vel quem persecutus fuerit, de ecclesiae per vim abstraxerit et Deo honorem non dederit, componat ad ipsam ecclesiam XL solidos iudice cogente, et pro fredo ad fisco XL solidos...”.

¹⁵³ Vö. NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum*. i. m. 515.

¹⁵⁴ NEHLSSEN: *Sklavenrecht zwischen Antike und Mittelalter*. i. m. 274. skk.; 376. skk.

át ehelyütt először a noxalitás logikáját a római jog példáján! A római jogban a hatalomalattiak – vagyis mind a családgyermek, mind a rabszolga – ellen *delictumaik* esetén olyan büntetőkeresetek keletkeztek, mintha a tettet önjogú vagy szabad ember követte volna el. Ha a *delictumot* hatalomalatti (családtag, rabszolga vagy *mancipiumban* lévő) személy követte el, a sértett csak ún. noxális keresettel (*actio noxalis*) érvényesíthette igényét. A tettes közvetlen üldözése itt a családfői hatalomba való beavatkozást jelentette volna. A civil- és a *praetori* jog tehát a *pater familias* ellen adott keresetet ilyen esetekben, aki viszont kiszolgáltathatta az elkövetőt a sértettnek (*noxae deditio*). A családfő ilyenkor választhatott, hogy vagy megfizeti a büntetést (a kereset csak erre irányulhatott), vagy *noxába* adja a hatalma alatt álló elkövetőt (*facultas alternativa*). A családgyermek a *noxa* idejére *mancipiumba* került, a rabszolgán viszont a sértett véglegesen tulajdont szerzett. Rómában e jog nagy valószínűséggel még a magánbosszú idejéből ered: a sértettnek joga volt bosszút állni az őt ért sérelemért, ám az ő bosszúja ellen a hatalomgyakorlónak védekeznie kellett, hiszen védeni volt köteles a hatalma alatt állókat. Viszont ezzel a hatalomgyakorló is belekényszerült volna a végtelen küzdelembe, s ebből az ördögi körből szabadíthatta ki magát és *familiáját* a családfő, ha kiszolgáltatta az elkövető hatalomalattit. Az államközi kapcsolatoknál is látható, hogy a római állam is számos esetben élt azon lehetőséggel, hogy a vétkest kiszolgáltatta az ellenségnek, s ezzel megszabadította magát annak bosszújától. A *praetori* jog ezt annyiban változtatta meg, hogy amennyiben a hatalomgyakorló tudott a hatalomalatti *delictumáról*, nem választhatta a büntetés megfizetése helyett a *noxába* adást. Ha a hatalomgyakorló felbujtóként részes volt a cselekményben, akkor ellene *actio poenalis*, a hatalomalatti ellen pedig *actio noxalis* volt indítható a *delictum* miatt.¹⁵⁵

Egy, a *Lex Visigothorum*mal rokonságot,¹⁵⁶ ám eltéréseket is mutató¹⁵⁷ bajor törvényi rendelkezés azt engedi valószínűsíteni, hogy a tulajdonos bizonyos esetekben megszabadulhatott a *noxába* adás révén a *compositio* megfizetésének kötelezettsége alól. Eszerint ha valaki egy idegen *servust* lopásra (vagy ura kárára valamely más károkozásra) bírt rá, hogy azt –

¹⁵⁵ Vö. NÓTÁRI: *Római köz- és magánjog*. i. m. 336. sk.

¹⁵⁶ NEHLSSEN: *Sklavenrecht zwischen Antike und Mittelalter*. i. m. 194. sk.; NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum*. i. m. 515.

¹⁵⁷ NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum...* i. m. 69²⁰¹.

nevezetesen a tulajdonost – megvádolhassa, a tulajdonos sem szolgáját nem vesztette el, sem váltságot nem kellett fizetnie, hanem a felbujtó tolvajként, vagyis a *niungeldo* megfizetésével bűnhődött, s a tulajdonosnak sem kellett kiváltania rabszolgáját, hanem a szolga a dolog visszaadása után kétszáz botütéssel lakolt.¹⁵⁸ E – meglehetősen bonyolult – szabálynak akkor van értelme, ha alapként az a megoldási lehetőség szolgált, hogy bizonyos esetekben a bűncselekményt elkövető szolga tulajdonosának lehetősége volt a *compositio* megfizetése helyett az elkövető *servust* a károsultnak átadni.¹⁵⁹

Teljességgel más képet mutat ugyanakkor egy, talán a törvény korábbi rétegéhez tartozó szabály, amely a házasságtörés szankciója felől rendelkezik. Ennek kapcsán érdemes először röviden áttekinteni azon passzust, amely a szabad ember által elkövetett házasságtörés büntetését határozza meg. Ha egy szabad ember más szabad feleségével hál, és ha tetten érik, a „csábító” köteles a férjnek a feleség *Wergeldj*t megfizetni. Ha a férj a házasságtörőket tetten érve megöli, akkor az elkövető a vérdíjat életével fizette meg, s érte rokonságának sem bosszút állni, sem *compositi*ót követelni nincsen joga. Ha viszont csak „egy lábbal belépett az ágyba”, de a feleség onnan ellökte, és semmi egyéb nem történt, akkor tizenöt *solidust* köteles fizetni a férj számára.¹⁶⁰ Amennyiben az elkövető rabszolga, a törvény a következőképpen rendelkezik. Ha a férj őt és a feleséget megöli, szégyene miatt a feleség vérdíját húsz *solidusszal* kell csökkenteni, a fennmaradó részt pedig a tulajdonos köteles megfizetni; ám ha a rabszolga elmenekül, és nem ölik meg, tette azonban utóbb bizonyítást nyer, a tulajdonos köteles húsz *solidus* fejében annak kiadni, akinek a feleségét

¹⁵⁸ *Lex Baiuvariorum* 9, 7. „*Si quis alienum servum ad furtum suaverit, aut aliquid damnosum in fraudem domini sui, ut posset accussare eum, et fraus ipsa fuerit detecta per investigationem iudicis, dominus nec servum perdat nec aliquid damni pro compositione faciat, sed ille, cuius conclusione crimen admissum est, tamquam fur damnetur: in novuplum conponat. Ne cognatur exsolvere servum, sed servus quod tulit, reddat et insuper CC ictos flagellarum extensus publice accipiat.*”

¹⁵⁹ NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum*. i. m. 516.

¹⁶⁰ *Lex Baiuvariorum* 8, 1. *Si quis cum uxore alterius concubuerit libera, si repertus fuerit, cum werageldo illius uxoris contra maritum conponat. Et si in lecto cum illa interfectus fuerit, pro ipsam compositionem, quod debuit solvere marito eius, in suo scelere iaceat sine vindicta. Et si in lectum calcaverit uno pede, et prohibitus a muliere, at amplius nihil fecerit: cum XV solidis conponat, eo quod iniuste in extraneam calcavit thorum.*

megbecstelenítette, a fennmaradó *compositio*t pedig szintén a tulajdonos köteles megfizetni, lévén hogy szolgáját nem fegyelmezte meg eléggé.¹⁶¹ E rendelkezés szigora kétségkívül összefügg a cselekménynek a férj tekintélyét és a család becsületét erőteljesen érintő jellegével. A törvény azon, kevésbé meggyőző indokolással – amivel egyúttal a *servus* tulajdonosának „bűnrészességét” fikcionálja –, hogy a tulajdonos elmulasztotta a rab-szolga megfelelő fegyelmezését, a tulajdonos felelősségét egyértelműen megalapozza, és a *servus* átadása önmagában nem ad a *dominus*nak mentességet a *compositio* megfizetése alól.¹⁶²

Bizonyos cselekmények esetén különböző szankciót állapít meg a törvény szabad és szolgai *status*ú elkövetők számára, ám a *servus* megbüntetése ilyenkor sem mindig jelenti azt, hogy a tulajdonos mentesülne *compositio* fizetési kötelezettsége alól.

Az egyházi vagyon alattomban – gázságból, tolvajmódra éjjel – történő felgyújtásáért tizenöt *solidust* köteles fizetni, továbbá minden tetőcsúcs után, ami a tűzvészben leomlott, huszonnégy *solidust*, s mindent, ami elégett, hasonlóval köteles megtéríteni, valamint minden, onnan sértetlenül kimenekült embernek *compositio*t tartozik fizetni, ezen felül pedig a megsebesültek és ott halálukat letek után a testi sértés, illetve az emberölésnek megfelelő *Wergeldet*.¹⁶³ Ha *servus* az elkövető, kezével és szeme

¹⁶¹ *Lex Baiuvariorum* 8, 2. „*Si servus hoc fecerit et interfectus cum libera in extranea fuerit thoro, XX solidos in suo damno minuatur ipsius coniugis weragelti; cetera vero, quae remanent, dominus eius cogatur solvere, usque dum repletus fuerit numerus sceleris compositionis. Et si ille servus evaderit et interfectus non fuerit, sed tamen crimine devictus, dominus vero eius reddat eum illi, cuius uxorem maculavit, pro XX solidos, cetera vero per omnia impleat, pro quo servo suo disciplinam minime inposuit.*”

¹⁶² NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum*. i. m. 516. sk.

¹⁶³ *Lex Baiuvariorum* 1, 6. *Et si liber homo hoc praesumpserit facere, quod res ecclesiae igne cremaverit et probatus fuerit, conponat hoc secundum legem. Id est inprimis donet XL solidos auro adpretiato propter praesumptionem, quare talia ausus fuerit facere. Post haec omnia culmen, quod in illo incendio cecedit, cum XXIV solidis conponat, et quicquid ibi arserit, omnia similia restituat. Et quanti homines ibi intus fuerint et inlaesi de incendio evaserint, unique cum sua h'revavunt' conponat. Et si ibi aliquis laesus fuerit vel mortuus, ac si ipse cum propria manu fecerit, sic secundum personam uniuscuiusque conponat.*

világával lakol tettéért, tulajdonosa viszont köteles mindent, ami a tűzvészben elégett, hasonlóval megtéríteni, illetve pótolni.¹⁶⁴

Ha egy *servus* valamilyen, a hadseregben használatos dolgot ellop – így például lószerszámot, ezen belül béklyót, kötőféket, kantárt, pokrócot –, büntetése kézlevágás, tulajdonosa pedig köteles visszaadni, illetve megtéríteni az ellopott dolgokat.¹⁶⁵ Szabad *statusú* elkövető esetén a visszaadási kötelezettség mellett a *compositio* negyven *solidust* tesz ki – kiemelendő ugyanakkor, hogy a törvény itt fogalmazza meg a *compositio*s rendszer mibenlétét a legvilágosabban, ugyanis a negyven *solidus* kapcsán megjegyzi, hogy azzal „váltsa meg a kezét”.¹⁶⁶

Ha a hadjárat során egy rabszolga valamit elrabol, illetve erőszakos cselekményt – példának okáért gyújtogatást – követ el, halállal bűnhődik, tulajdonosa pedig (s a törvény itt is fikcionálja a tulajdonosi felügyeleti kötelezettség elmulasztását) mindent hasonlóval köteles megtéríteni.¹⁶⁷ (Szabad állású elkövető esetén a *compositio* összege negyven *solidus*, s ehhez járul természetesen a megtérítési kötelezettség.¹⁶⁸) A törvény előírása – akárcsak az egyház vagyonának felgyújtása esetén – a *servus* megbüntetése mellett a tulajdonosra is helytállási, illetve megtérítési kötelezettséget ró.¹⁶⁹

A hercegi udvarban – vagy egyebütt – a párviadalba beavatkozó szabad személy negyven *solidus compositio*t köteles fizetni,¹⁷⁰ ha viszont ezt szolgál

¹⁶⁴ Lex Baiuvariorum 1, 6. „Si quis res ecclesiae igne cremaverit per invidiam more furtivo in nocte, et inventus fuerit: si servus est, tollatur manus eius et oculos eius, et amplius non videat facere malum; dominus vero eius omnia similia restituat, quicquid in illo incendio arserit”.

¹⁶⁵ Lex Baiuvariorum 2, 6. „Si quis in exercitu aliquid furaverit, pastoria, capistro, freno, feltro vel quecumque involaverit et probatus fuerit: si servus est, perdat manus suas; dominus vero eius ipsam rem, si habet, reddat”.

¹⁶⁶ Lex Baiuvariorum 2, 6. Si autem liber homo hoc fecerit, cum XL solidis redimat manus suas, et quod tulit reddat.

¹⁶⁷ Lex Baiuvariorum 1, 6. „Si servus hoc fecerit, capitale crimine subiaceat; dominus vero eius omnia similia restituat, pro qua re servo suo non contestavit, ut talia ne faceret”.

¹⁶⁸ Lex Baiuvariorum 1, 6. Si quis in exercitu infra provinciam sine iussione ducis sui per fortia hostile aliquid praedare voluerit aut foenum tollere, aut granum vel casas incendere, hoc omnino testamur, ne fiat. ... Si liber est, XL solidis sit culpabilis, et omnia similia restituat.

¹⁶⁹ Vö. NEHLSSEN: Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum. i. m. 517.

¹⁷⁰ Lex Baiuvariorum 2, 11. Si quis in curte ducis vel ubicumque pugnaverint campiones, manus ad levandum miserit, antequam ille iusserit, cui commendatum est praevidere: si liber est, XL solidos componat in publico...

teszi, úgy jobbjának elvesztésével bűnhődik, ám ura ezt a megölt szolga után fizetendő *compositió*val,¹⁷¹ vagyis húsz *solidusszal* megválthatta.¹⁷² E magas összeget a rabszolga jobbjaért jó eséllyel az indokolta, hogy az urukat a hercegi udvarba elkísérő *servusok* tapasztalt harcosok lehettek, így tulajdonosuk számára kifizetődő volt harcképességük megtartásáért ennyit áldozni.¹⁷³

A hercegi udvarban elkövetett lopás váltsága a *triuniungeld*, vagyis a lopott dolog szokásos (vagyis kilencszeres) váltságának háromszorosa, tehát a huszonnéhszeres érték,¹⁷⁴ viszont ha rabszolga az elkövető, tulajdonosa vagy a kilencszeres értéket, azaz a *niungeldet* fizeti meg, vagy a *servus* kezének elvesztésével bűnhődik: „*Servus vero 'niungeldo' solvat aut manus perdat*”.¹⁷⁵

A fenti esetekből nyilvánvalóvá válik, hogy bizonyos cselekményeknél (bizonyos esetekben) a tulajdonosnak *facultas alternativája* volt azon tekintetben, hogy vagy átadja rabszolgáját a büntetésre, vagy megváltja cselekményét egy adott *compositió*s összeg megfizetésével. Számos bűncselekménynél azonban – amint ez a következőkből ki fog derülni – erre nem nyílt lehetőség.¹⁷⁶

A *Lex Alamannorum*mal és a *Lex Wisigothorum*mal,¹⁷⁷ valamint a langobard törvényekkel egybecsengően¹⁷⁸ a *Lex Baiuvariorum* úgy rendelkezik, hogy ha egy szabad ember egy másik szabadot rabszolgának adott el, akkor azon felül, hogy vissza kell helyeznie szabad állapotába, negyven *solidust* köteles fizetni a károsultnak, és további negyvenet a *fiscus*nak, ha viszont nem tudta visszavásárolni, büntetésből váljék maga is rabszolgává.¹⁷⁹ Ha azonban szolgálai *statusú* az elkövető, tulajdonosa köteles a bíró-

¹⁷¹ *Lex Baiuvariorum* 6, 12.

¹⁷² *Lex Baiuvariorum* 2, 11. „...si servus, manum suam dexteram ibi perdat, aut dominos eius redimat eum cum XX solidis”.

¹⁷³ NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum*. i. m. 518.

¹⁷⁴ *Lex Baiuvariorum* 2, 12. *Si quis infra curte ducis aliquid involaverit, quia domus ducis domus publica est, 'triuniungeld' componat, hoc est ter nove componat liber homo.*

¹⁷⁵ *Lex Baiuvariorum* 2, 12.

¹⁷⁶ NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum*. i. m. 518.

¹⁷⁷ Vö. *Lex Alamannorum Hlothariana* 46; *Lex Wisigothorum* 7, 3, 3.

¹⁷⁸ Vö. *Leges Liutprandi* 8. 38. 91. 131; *Leges Ratchis* 3. 14.

¹⁷⁹ *Lex Baiuvariorum* 9, 4. *Si quis liberum hominem furaverit et vendiderit, et exinde probatus fuerit, reducat eum et in libertatem restituat, et cum XL solidis componat eum. In publico vero XL*

nak átadni, s a herceg döntésétől függően vagy kezét, vagy szemét veszítse el – a törvény ehelyütt a tulajdonosi mérlegelést kizárva hangsúlyozza, hogy e „jel nélkül azonban sohase távozhassék, bármilyen kedves legyen is ura számára” –; ha pedig a tulajdonos e tettben akár felbujtóként, akár bűnsegédként részt vett, a *servusszal* azonos büntetést kell elszenvednie, a szolgát pedig köteles kiadni.¹⁸⁰

A határjel és határkö elmozdításának szankcionálása terén egyértelmű az átvétel a *Lex Wisigothorum*ból,¹⁸¹ ugyanis ha szabad személy az elkövető, a szomszédoknak hat *solidust* köteles fizetni,¹⁸² míg ha rabszolga – akárcsak a vizigót törvény szerint¹⁸³ –, minden egyes elmozdított jelért ötven korbácsütést kap: „*Si servus, per singula signa L flagella suscipiat*”.¹⁸⁴ Új határjel elhelyezését a törvény egyértelműen tiltja,¹⁸⁵ s az ezen előírás ellen vétő szabad személy hat *solidust* köteles fizetni.¹⁸⁶ Ha azonban rabszolga az elkövető, s tetteről tulajdonosa nem tudott, akkor – akárcsak a *Lex Wisigothorum*¹⁸⁷ szerint – kétszáz korbácsütést kell kapnia, ám tulajdonosa nem köteles semmit sem fizetni.¹⁸⁸

A *Lex Baiuvariorum* két esetet ismer, amikor mind az egyébként a *compositi*ót megfizetni képes szabad, mind a szolgálai *status*ú elkövetőre *status*-csökkenést, vagy testi büntetést mér, s mindkét esetben – nagy valószínűség szerint – a határozott egyházi tilalom húzódik a kemény büntetés

solidos solvat propter praesumptionem, quam fecit. Et si eum revocare non potuerit, tunc ipse fur perdat libertatem suam pro eo, quod conlibertum servitio tradidit, si solvere non valet werageld parentibus; et amplius non requiratur.

¹⁸⁰ *Lex Baiuvariorum* 9, 5. „*Si vero servus liberum furaverit et vendiderit, dominus eius ligatum praesentet coram iudice. In ducis potestate sit disciplina eius: aut manus perdat aut oculos; sine signum numquam evadat, quam deliciosus sit apud dominum suum. Et si dominus eius hoc iussit aut consentiens fuit, superiora sententia subiaceat ipse, et illum servum reddat.*”

¹⁸¹ Vö. NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum. i. m.* 519.

¹⁸² *Lex Baiuvariorum* 12, 1. *Si quis limites conplanaverit, aut terminos fixos fuerit aussus evellere, si ingenuus est, per singula signa vel notus vicinos cum VI solidis componat.*

¹⁸³ Vö. *Lex Wisigothorum* 10, 3, 2.

¹⁸⁴ *Lex Baiuvariorum* 12, 2.

¹⁸⁵ *Lex Baiuvariorum* 12, 5. *Nemo novum terminum sine consensu partis alterius aut sine inspectore constituat.*

¹⁸⁶ *Lex Baiuvariorum* 12, 6. *Quod si forte liber hoc fecerit, damnum pervasionis excipiat, quod legibus continet, id est VI solidos.*

¹⁸⁷ Vö. *Lex Wisigothorum* 10, 3, 5.

¹⁸⁸ *Lex Baiuvariorum* 12, 7. „*Si vero servus admiserit domino nesciente, CC flagella publice extensus accipiat, et nullum ex hoc preiudicium domino comparetur.*”

hátterében.¹⁸⁹ Ha egy szabad állású nő másnak magzatelhajtás céljából valamilyen italt ad, akkor elveszíti szabadságát, és annak lesz a rabszolgája, akit a herceg tulajdonosául kijelöl, ha pedig szolgáló az elkövető, kétszáz botütést kell rá mérni.¹⁹⁰ A vasárnapi munkatilalmat¹⁹¹ visszaesőként megszegő szabad ember büntetése ötven botütés, illetve ha többszöri visszaesőről van szó, a szabadság elvesztése.¹⁹² Ha szolga az elkövető, vérest kell kapnia, ha pedig visszaeső, akkor jobbjának elvesztésével bűnhődik.¹⁹³

A rabszolgák és szabadok közti nemi kapcsolatot a *Lex Baiuvariorum* a vizigót, frank és langobard törvényekhez képest – amelyek szerint példának okáért a szabad nő és a rabszolga, adott esetben saját szolgája közti kapcsolat minden esetben és mindkét fél számára halálbüntetést vont maga után¹⁹⁴ – szűkebb körben tárgyalja. A törvény a szabad nő és az idegen rabszolga közti futó nemi kapcsolatot – vagyis nem a *contuberniumot*, amint ez a szabad állású nő és férfi nem legalizált, ám megegyezésen alapuló nemi érintkezését tizenkét *solidusszal* büntető passzusból¹⁹⁵ is kiderül¹⁹⁶ – a következőképpen szankcionálja. Ha egy *servus* egy szabad nővel nemi kapcsolatot létesít – ami a törvény indokolása szerint a nép körében

¹⁸⁹ Vö. NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum. i. m.* 519.

¹⁹⁰ *Lex Baiuvariorum* 8, 18. „*Si quis mulier, que potionem dederit, ut avorsum faceret, si ancilla est, CC flagella suscipiat; et si ingenua, careat libertatem, sevitio deputanda cui dux iusserit*”.

¹⁹¹ Ennek egyházi tilalmához lásd *Concilium Aurelianense III. (a. 538)* 28; *Concilium Cabilonense (a. 644)* 18; *Concilium Rotomagense (a. 650)* 15; *Concilium Narbonense (a. 589)* 4; *Concilium Matisconense II. (a. 585)* 1; Isidorus, *De ecclesiasticis officiis* 1, 24, 1; *Poenitentiale Gregorii* 54; *Poenitentiale Cummeani* 12, 3. 4; *Decretio Childeberti II. (a. 596)* 14. Vö. *Concilium Autissiodorensis (a. 578)* 16; *Concilium Narbonense (a. 589)* 4.

¹⁹² *Lex Baiuvariorum* 1, 14. *Si quis dominico operam servilem faecerit liber homo, si bovem iunxerit et cum carro ambulaverit, dextrum bovem perdat; si autem secaverit fenum vel collegerit aut messem secaverit aut collegerit, vel aliquid opus servile fecerit die dominico, corripitur semel vel bis. Et si non emendaverit, rumpatur dorso eius L percussiones. Et si iterum praesumpsit operare die dominico, auferatur de rebus eius tertiam partem. Et si non cessaverit, tunc perdat libertatem suam et sit servus, qui noluit in die sancto esse liber.*

¹⁹³ *Lex Baiuvariorum* 1, 14. „*Si servus autem, pro tale crimine vapuletur. Et si non emendaverit, manum dexteram perdat...*”.

¹⁹⁴ Vö. NEHLSSEN: *Sklavenrecht zwischen Antike und Mittelalter. i. m.* 241. sk.; 308. skk.

¹⁹⁵ *Lex Baiuvariorum* 8, 8. *Si quis cum libera per consensu ipsius fornicaverit et nolet eam in coniugio sociali, cum XII solidis conponat, quia nondum sponsata nec a parentibus sociata, sed in sua libidine maculata.*

¹⁹⁶ Vö. NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum. i. m.* 520.

megbotránkozást szül –, akkor a tulajdonos köteles a rabszolgát a nő rokonainak átadni, hogy azok megbüntessék, vagy akár meg is öljék, ám *compositi*ót nem tartozik fizetni.¹⁹⁷ A szabad nő megbüntetéséről a törvény nem szól, nagy valószínűséggel azért, mert – akárcsak a langobardok és a vizigótok joga szerint – az a rokonok elbírálására, illetve a házibíróság hatáskörébe tartozott.¹⁹⁸

A szabad férfinak saját *ancillájával* létesített nemi viszonya jogkövetkezményt mindössze az öröklés terén von maga után. Ha az örökhagyónak szolgától is született fia, az a törvény erejénél fogva nem jogosult örökölni, s amit kap, azt féltestvérei könyörületének köszönheti, amire azonban a *lex* a Bibliára hivatkozva¹⁹⁹ inti őket.²⁰⁰ Nehlsen – jó eséllyel helyesen – azt vélelmezi, hogy a törvény által említett szegények (*pauperes*) kategóriájába²⁰¹ ezen, törvényes örökrészre nem jogosult személyi kör is beletartozott.²⁰² Ehhez hozzátehetjük ugyanakkor azon megállapítást is, hogy – ellentétben a római jog azon alapelvével, amely szerint rabszolgánő gyermeke az anya jogállását követte²⁰³ – a bajor jogban a szolgától született gyermek, ha apja szabad állású volt, megkapta a szabad *statust*.

Összegzés

Vizsgálódásunk végén – tekintettel arra, hogy a szöveg vizsgálatából le-
szűrt, számos jogintézményt érintő részeredményt ehelyütt nem lehetsé-
ges és nem is érdemes megismételni – le kell szögeznünk, hogy a *Lex*
Baiuvariorum (a benne megmutatózó, korántsem elhanyagolható hatás

¹⁹⁷ *Lex Baiuvariorum* 8, 9. „*Si servus cum libera fornicaverit et hoc repertum fuerit, ille, cuius servus est, reddat parentibus suis ad penam, quam meruit, luendam vel interficiendum, et amplius nihil cogatur exsolvere, quia talis praesumptio excitat inimicitias in populo*”.

¹⁹⁸ Vö. NEHLSSEN: *Sklavenrecht zwischen Antike und Mittelalter*. i. m. 147. sk.; 242.

¹⁹⁹ Vö. NÓTÁRI: *Lex Baiuvariorum...* i. m. 90²⁹⁷.

²⁰⁰ *Lex Baiuvariorum* 15, 9. „*Si vero de ancilla habuerit filios, non accipiant portionem inter fratres, nisi tantum quantum per misericordiam ei dare voluerint fratres eius, quia in vetera lege scriptum est: 'Non enim erit heres filius ancillae cum filio liberae.' Tamen debent misericordiam considerare, quia caro eorum est.*”

²⁰¹ *Lex Baiuvariorum* 4, 31. *Si parentes desunt, fiscus accipiat et pro delicto hoc pauperibus tribuat...*

²⁰² NEHLSSEN: *Die servi, ancillae und mancipia der Lex Baiuvariorum*. i. m. 521.

²⁰³ NÓTÁRI: *Római köz- és magánjog*. i. m. 190.

ellenére) nem tett jelentős lépést a többi germán népjoghoz képest a szabadságuktól megfosztott személyek helyzetének javítása, ember mivoltuk elismerése felé. Ennek fényében megállapítható, hogy – noha a medievisztika e terminológiát kevésbé preferálja – a *mancipium*, *servus* és *ancilla* kifejezések a szokásos, a jogi tartalomtól inkább messzebb, mintsem ahhoz közelebb vivő *szolga* és *szolgáló* fordítások mellett, illetve helyett a *rab-szolga* terminussal is visszaadhatók.

* * *

REGULATIONS IN LEX BAIUVARIORUM CONCERNING THE POSITION OF SLAVES

by Tamás Nótári

This paper is devoted to the private and criminal law position of slaves, as part of that, examining some issues of terminology in relation to medieval servitus and then getting to slaves as the subject of legal transactions, transactions entered into by slaves and the nature of peculium, damage caused to alien slaves and the problems of sanctioning crimes committed by slaves. In terms of the view of society depicted in early medieval German laws it is a highly interesting issue, widely disputed in literature, how the position of slaves is reflected in the text of the codes. It is a generally asserted view in literature that in the strict sense of the word slavery (servitus) as an institution can be hardly found among the Germans tribes. This standpoint goes back primarily to the interpretation, or misinterpretation, as the case may be, of Tacitus's Germania. The phrases servus and mancipium are translated in literature consistently by the words Knecht, Höriger or Leibeigener and not by Sklave, that is, by terms that suggest some kind of—and compared to the content of the Antique meaning quite significant—improvement in the position, status of persons in this social standing, a tendency pointing towards acknowledgment of their personality.

Varga Zs. András* – Torma András** – Koi Gyula***

A PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MAGYARORSZÁGON¹

I. Fogalmi kérdések

1. *A Public-Private-Partnership fogalmának megjelenése a hazai szakirodalomban.
A hazai PPP-fogalom tartalmi jegyei*

A Public-Private Partnership (továbbiakban: PPP) első megjelenése a világban az Amerikai Egyesült Államokhoz köthető az 1940-es években.² Más,

* PhD, tanszékvezető egyetemi docens, PPKE Jog- és Államtudományi Kar, Közigazgatási jogi Tanszék, Budapest, 1088 Szentkirályi u. 28. (a III. és IV. rész szerzője).

E-mail: varga.zs.andras@jak.ppke.hu

** CSc., dékán, egyetemi tanár, Miskolci Egyetem Államtudományi Intézet, 3515 Miskolc Egyetemváros (a II. rész szerzője).

E-mail: jogtoa@uni-miskolc.hu

*** Tudományos segédmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézete, Budapest, 1014 Országház u. 30.; egyetemi tanársegéd, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Közjogi Intézet, Budapest, 1118 Ménesi út 5. (az I. rész szerzője).

E-mail: koigyula@gmail.com

¹ Jelen írás a XVIIIth International Congress of the International Academy of Comparative Law (2010) számára készített magyar nemzeti referátum alapján készült.

² „Das Herkunftsland des PPP-Konzepts sind die USA, wo ein Erfahrungshintergrund besteht, der bis in die 40er Jahre dieses Jahrhunderts zurückreicht. Der „Boom“ des PPP-Konzepts fand allerdings auch dort erst wesentlich später statt. Erst ende der 70er Jahre begannen Kommunen in grossem Umfang Partnerschaften mit Privaten einzugehen.” BUDÄUS, D.–GRÜNING, G.: Verwaltungsreform und Public Private Partnership. *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* Vol. 9. (1996) No. 9. 110. A fogalomnak hosszas előéletet tulajdonít – szerintünk erősen anakronisztikus módon – az alábbi mű: BEZANÇON, X.: *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs*. Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, Paris, 2004. Hibásan Egyesült Királyságbeli eredetet tulajdonít a PPP-nek a magyar szakirodalomban: BODI G.: PPP lehetőségek Magyarországon avagy az Egyesült Királyság tapasztalatainak meghonosítása a közszféra és a magánszektor együttműködésében. *Köz-politika*, V. évf. (2004) 1. sz. 25.

angolszász források a fogalom megjelenését az 1960-as évekre helyezik.³ A kérdés megnyugtatóan – kutatások hiányában – nem dönthető el. A fogalom azonban csak 1975 körül kezdett általánosan használttá válni.⁴ A fogalmi meghatározás eléggé későn jelent meg az Amerikai Egyesült Államokban is. Egy korai, 1988-as szócikk a következőket írja: „a public-private partnership a helyi önkormányzat és az üzleti közösség részéről történő közös erőfeszítés arra, hogy tervezzenek, közös támogatásokat továbbfejlesztenek, jelentős szociális programokat, vagy konstrukciós terveket finanszíroznak, amennyiben ezek kölcsönösen előnyösnek mutatkoznak.”⁵

A magyar jogirodalomban a PPP fogalmának megjelenése igen kései. A kutatások még a kelet-közép európai országokhoz képest is megkésették. Magára a PPP-re történő első áttételes utalást egy 1997-es PhD-értekezésben találhatjuk.⁶ Ez az utalás egy számunkra távolabbi kontextusban

³ A PPP 1960-as években történt megjelenése mellett foglal állást: Fosler, R. S.: Book review on Brooks, H. et al. (eds.): *Public-Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs*. *Public Administration Review* Vol. 46. (1986) No. 4. 364–365. Idézi: Matei, A.–Matei, L.: *Partnership and Local Governance in Romania*. *International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe* Vol. 3. (2009) No. 1. 52–76.

⁴ „Since they originally became fashionable around 30 years ago, the concept of PPP’s has been strongly contested.” BOVAIRD, T.: *Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice*. *International Review of Administrative Sciences* Vol. 70. (2004) No. 2. 200. Utalni szükséges itt a PPP két nagy modelljére, az angolszászra, amely a közszféra részéről inkább a kormányt részesíti előnyben a PPP-konstrukcióban, és maga a modell üzletiesebb; valamint a kontinentális, vagy francia modellre, ahol a közszféra részéről inkább a helyi önkormányzatra építenek, viszont az állam aktívan felügyel. Az angolszász rigid PPP-szerződésrendszerrel ellentétben a kontinentális modell rugalmasabb.

⁵ „Public-private partnerships: Joint efforts on the part of local governments and the business community to plan for, generate public support for, and pay for major social programs or construction projects that will be mutually beneficial.” SHAFRITZ, J. M.: *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*. The Dorsey Press, Chicago, 1988. 458. Mindazonáltal megjegyzendő, hogy a PPP-re vonatkozó definíciók ma sem közelebbiek a jogirodalomban, a *Black’s Law Dictionary* 2004-es kiadása sem hozza a kifejezést. GARNER, B. A. (ed.): *Black’s Law Dictionary*. Thomson – West, St. Paul, 2004. 1810. Eighth Edition. A 315.000 címszót tartalmazó egykötetes *Random House Webster’s Unabridged Dictionary* 2001. évi második kiadása sem regisztrálja a szókapcsolatot. NICHOLS, W. R. (ed.): *Random House Webster’s Unabridged Dictionary*. Random House, New York, 2001. 2230. Second Edition.

⁶ BORDÁS M.: *A közszolgáltatások és az állam* (PhD-értekezés). [Kézirat]. [ELTE Állam- és Jogtudományi Kar], Budapest, 1997. 13. oldal 28. végjegyzete (a végjegyzet szövege a

kerül elő: „Vannak azonban olyan újszerű megoldások is, amelyeket a közszolgáltatások leépítésére – ezzel együtt a közigazgatás költségeinek csökkentésére – alkalmas megoldásnak tartanak. Ide tartozik az önkéntes szervezetek ösztönzése, ami a közfeladat közösségi módon történő megoldását célozza (pl. önkéntes tűzoltóság, polgári védelem). A másik elképzelés a közfunkciónak az egyén által történő megoldását célozza, pl. saját tűzoltóberendezések, biztonsági berendezések, saját szeméttégető, sport, egészséges életmód reklámozása útján.”⁷ Azonban a PPP-ről konkrétan nem esik szó a szövegben. Elmondható, hogy 2000 és 2004 között a PPP-ről inkább csak tudományosnak nem nevezhető népszerűsítő jogi és pénzügytani írások jelentek meg (öt írás).⁸

Ezek közül egy 2001-ben megjelent cikk a következőképpen definiálja a PPP-t: A PPP olyan beruházási forma, melyben a közszektor kötelező közfeladatokat valósít meg a magánberuházók segítségével.⁹ A későbbi PPP-vel foglalkozó hazai művek valamelyest pótolják a hiányokat. Ezzel együtt is megállapítható, hogy a PPP szakirodalma Magyarországon gyermekcipőben jár.

2. A PPP jogi meghatározásának hiánya Magyarországon

A PPP esetében jelentős kérdés a definíció. Magyarországon nem volt, és jelenleg sincsen önálló törvény a PPP-ről,¹⁰ az egyes jelentős projektek részleteit szinte kivétel nélkül kormányhatározatok szabályozzák. Ezek azonban a PPP mibenlétéről hallgatnak, mind általánosságban, mind az egyes szerződésfajtákat illetően. Így a definíálás feladata a jogtudományra vár.

122. oldalon, ahol LaCasse-Wall: Public-Private Partnerships in Infrastructure: Main Issues and Conclusions. *Public Management and Occasion Papers* 1994/6. 150.-re hivatkozik).

⁷ BORDÁS: *i. m.* 13.

⁸ A PPP-vel jogi és pénzügytani munkák (könyv, könyvfejezet, tanulmány, népszerűsítő cikk, recenzió) foglalkoznak elsősorban.

⁹ KOLOZSI, R.–VINCZE, P.: A public-private partnership jogi intézménye. Beruházási, befektetési eszköz legalább három szerződéssel. *Napi Jogász* I. évf. (2001) 8. sz. 29–31. Lásd különösen 29.

¹⁰ KÜPPER, H.: *Public Private Partnership in Ungarn*. In: *Neue Wege bei der Finanzierung von Projekten in der Wasserwirtschaft*. Chip GmBH–Zentrum für Entsorgungstechnik und Kreislaufwirtschaft, Hattingen, 2005. 50–58. Lásd különösen az 50. lapon írtakat.

3. A PPP hazai elméleti fogalmi meghatározásai és koncepciói. A szerződéses PPP és az institutionális PPP megkülönböztetésének hiánya hazánkban

1. Előre kell bocsátani, hogy PPP-nek nincs általánosan elfogadott jogi vagy közgazdaságtani definíciója. Nagyjából helyes az az álláspont, amely a PPP-t egyfelől a koncesszió továbbfejlesztéseként, másfelől a közbeszerzés sajátos modelljeként értelmezi.¹¹ Előfordul a lízinggel való rokonítás, bár ez vitatott.¹² Tekintik a kiszervezés sajátos formájának is.¹³ Azonban a

¹¹ „It is generally held that the PPP-structure is one of the possible developmental trend of the concessions. On the other hand, PPP is a special, supportable model of the public procurement.” DEILINGER, V.: IPPP-Institutionalised Public-Private Partnership. Trends in the European Union. *De iurisprudentia et iure publico* Vol. 3 (2009) No. 1., 1–2., <http://www.dieip.hu> A hazai koncessziókról: BORDÁS M.: *Koncesszió a közigazgatásban*. In: BORDÁS M.–IMRE M.–MIKÓ Z.–PAPP Zs.–TEMESI I.: *Közigazgatás és gazdaság* (Szerk.: Lőrincz Lajos). Unió Kiadó, Budapest, 2001. 349–381. MISKOLCZI-BODNÁR P.: A koncesszió. In: BARTA J.–FAZEKAS J.–HARSÁNYI Gy.–KOVÁCS I.–MISKOLCZI-BODNÁR P.–UJVÁRYNÉ ANTAL E.: *Üzleti jog* (Szerk.: Miskolczi-Bodnár Péter). Unió Kiadó, Budapest, 2002. 361–370. PAPP T.: *A koncesszió*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2006. 176. Mindazonáltal támadható, hogy egyes szerzők az ókori gyökerekkel bíró koncessziót a modernkori PPP aleseteként sorolják be, illetve e tény csak a fentebb idézett megszorítással fogadható el. Különbség van aközött, hogy ma visszavetítve mit nevezünk (tartunk) a köz és a magán együttműködésének, más kérdés, hogy a mai PPP-k jogi keretei mondjuk az ókori Rómában vagy Kínában ismeretlenek voltak. Az olyan mondatok, mely szerint „a koncesszió a PPP-konstrukció egyik válfaja” meglehetősen hamisan csengenek, ha nem tesszük hozzá, hogy úgy azonban, hogy a koncesszió jóval a PPP előtt létezett, valamint, hogy az állítás csak egyes országokra igaz. A közbeszerzés nemzetközi trendjeiről: *Public Procurement International Cases and Commentary* (eds.: Callender, G.–Harland, Ch.–Knight, L.–Mcken, K.–Telgen, J.–Thai, K. V.). Routledge Taylor and Francis Group, New York, 2007. XXIV+307. A hazai közbeszerzésről: BOROS A.: A közbeszerzési eljárás. In: BOROS A.–BORDÁS M.–IMRE M.–MIKÓ Z.–PAPP Zs.–SZAMEL K.: *Közigazgatás és gazdaság*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007. 288–323.

¹² A lízinget a PPP-vel rokonítja: KARAKAS P.–LEINER V.–PERCZE R.–WAGNER A.: *PPP kézikönyv. A köz-és magánszféra sikeres együttműködése* (szerk.: Leiner Vera). Komáromi Nyomda, Budapest, 2004. 127. Lásd különösen a 20. oldalt. Az operatív lízinget (német) PPP-alaptípusnak mondja: AGG Z.–CSONKA G.: A kormányzati szektor-új felfogásban (XXVII. rész). A kormányzat és a vállalkozások partnerségi együttműködése (PPP). *Pénzügyi Szemle* XLVIII. évf. (2003) 3. sz. 266–284. Lásd különösen az operatív lízingre: a 278. lapon írtakat. A PPP és a lízing kapcsolatát vitató német forrás: BUDÄUS–GRÜNING: *i. m.* 128. A PPP BLOT (Build-Lease-Operate-Transfer) elnevezésű formája a nevében hordozza a „lease” szót. Néha a franchise-hoz is hasonlítják a PPP-t, bár nem világos, hogy miért. Ugyanígy szokás a privatizációval való kapcsolatát emlegetni.

PPP sok tekintetben önálló entitás. A szakirodalom szaporaságát az alapján is lehet értékelni, hogy a PPP projektumok alkalmazása Magyarországon 2003-ban kezdődött meg.¹⁴

2. Mindemellett fontos megemlékeznünk az első (egy, még nem publikált 2009-es PhD-értekezést,¹⁵ és az Állami Számvevőszék egy tanulmányát¹⁶ leszámítva azóta is egyetlen), 2004-ben megjelent nagyobb terjedelmű, szintén pénzügytani, és nem jogi irányultságú munkáról, ahol azonban már jogi szempontból is vizsgálják a szerzők a magyar PPP-t.¹⁷

Ez utóbbi a következőképpen definiálja a PPP-t: „A 'Public-Private Partnership', azaz a köz-és magánszféra partnersége az állam és a magánszféra olyan együttműködési formáját jelenti, amelyben a felek a közszolgáltatás nyújtásának felelősségét és kockázatát közösen viselik. A PPP-együttműködések keretében az állam¹⁸ a közszolgáltatások létrehozását a tradicionálisnál komplexebb módon bízva a magánszférára.”

¹³ OECD: *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út* (ford.: Kincses L.–Koi Gy.–Linder V.; szerk.: Lőrincz Lajos; techn. szerk.: Koi Gyula). OECD-MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2009. 291. A PPP-re vonatkozó részek a magyar kiadásban: 13, 37, 59, 140, 141, 149–154, 198, 213, 214. skk. Lásd különösen a témára a 149. lapon írtakat.

¹⁴ Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságban is csupán 1992-ben, John Major konzervatív párti kormányzása idején jelent meg az első rendszeres, a PPP-k bátorítását elősegítő program, a Private Finance Initiative (PFI). Erre: HM Treasury: *Standardisation of PFI Contracts. Version 4*. HM Treasury, [London], 2007. 325. A fogalom hazai említése: KOI Gy.: Sokoloff, P.: Marchés publics, délégation de service public et autres contrats de partenariat public-privé des collectivités locales. Partenariat public-privé et gouvernance futur. (ed.: Sedjari, A.) [Recenzió]. *Állam-és Jogtudomány* XLVIII. évf. (2007) 2. sz. 357-360. Lásd különösen a 357. lapon írtakat.

¹⁵ NYIKOS Gy.: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában* (PhD-értekezés). [Kézirat]. [ELTE Állam-és Jogtudományi Kar], Budapest, 2008. 257.

¹⁶ BAGER G.–HAMZA Lné–KOVACS R.: *A köz-és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. Állami Számvevőszék, Budapest, 2007. 149.

¹⁷ KARAKAS–LEINER–PERCZE–WAGNER: *i. m.*

¹⁸ *Uo.* 9. 1. lábjegyzete szerint az állam szót az államon, mint jogi személyen túl az államháztartás alrendszerre (központi költségvetés, elkülönített állami pénzalapok, társadalombiztosítási alapok, helyi önkormányzatok) is érteni kell.

A PPP-modell esetében – a hagyományos gyakorlattal ellentétben – az állam a közszolgáltatás hosszútávú – jellemezően 20–30 éves¹⁹ – biztosítását rendeli meg a magánszférától. A magántársaság felelőssége az infrastruktúra tervezése, megépítése, működtetése, valamint (legalább részben) a projekt finanszírozása, míg az állam (és/vagy a szolgáltatások tényleges igénybevevője) szolgáltatási díjat fizet.”²⁰ A meghatározás angolszász előképre mehet vissza. Amikor ez a definíció született, akkor Magyarországon a PPP-nek nem volt jellemzően gyakorlata. A magyar jogirodalomra a PPP-definíciók vonatkozásában jellemző, hogy a külföldi példákat veszi át az eddig megszületett munkák többsége, tehát önálló definícióval nem találkozunk. A PPP-kézikönyv definíciója is olyan, mint maga a kötet: egy angol nyelvből való fordítás. (Az már külön is sajnálatos, hogy a francia és a német munkákra nincs figyelemmel a mű). A meghatározásból kiderül, hogy mi a PPP általában, de sem a jogintézmény eredete, létrejötte, sem az intézményi (institucionális), sem a szerződéses (kontraktuális) PPP léte, sem a PPP megvalósításához szükséges társaságok rendszere nem világlik ki, még ha a kötet további fejezetei sokat enyhítenek a hiányosságokon.

Az Állami Számvevőszék kutatói által írt munka a PPP-t a fentiekhez hasonlóan definiálja: „A PPP a köz- és a magánszféra olyan – többnyire fejlesztési – együttműködését jelenti, amelyben a közfeladathoz kötődő tervezési, építési, működtetési, és finanszírozási feladatokat az állam a megszokottnál nagyobb, vagy teljes mértékben, jellemezően komplexebb módon bízva a magánszektorra. Az ilyen megállapodások általános jellemzője a viszonylag hosszú – 20–30 éves – időtáv, valamint az, hogy a magánvállalkozás nemcsak az infrastruktúra – általában a szóban forgó projekt – megvalósításában vállal szerepet, hanem a közszolgáltatás nyújtásának felelőssége is rá hárul: a szolgáltatásait eladja a kormánynak vagy – állami garancia mellett – a harmadik (felhasználó) partnereknek.”²¹

Érdemes kiemelni még egy hazai tankönyvi definíciót is, bár ez szintén emlékeztet az előzőekre: „A PPP (Public-Private Partnership) legegy-

¹⁹ A spanyol jogban ismert 50 éves futamidejű PPP is, illetve a magyar jogban nem PPP-nek tekintett koncesszió is maximum 35 évre köthető, majd legfeljebb a maximum-időszak felével, 17,5 évvel egyszer meghosszabbítható. Ez 52,5 évet jelent.

²⁰ KARAKAS–LEINER–PERCZE–WAGNER: *i. m.*

²¹ BÁGER–HAMZA–KOVÁCS: *i. m.* 13.

szerűbben megfogalmazva, olyan együttműködése a privát- és a közszférának, ahol a magánbefektetők átvállalják az állami feladatok teljesítéséhez szükséges beruházások elvégzését (tervezését, finanszírozását), valamint az adott beruházásban megvalósított eszközök üzemeltetését, és az állam által felvállalt szolgáltatások nyújtásának egy részét.”²²

Nyikos Györgyi munkájában is a korábban idézettek köszönnek vissza.²³ A magyar közigazgatási jogi szakirodalom megkísérelte a nemzetközi irodalom PPP-definícióinak összefoglalását.²⁴

3. Az intézményi (institucionális) PPP (vagy IPPP), valamint a szerződéses (kontraktuális) PPP fogalma gyakorlatilag ismeretlen a magyar tételes jogban és a magyar jogirodalomban. A tételes jogban figyelemmel kell lenni a releváns EU dokumentumokra.²⁵ Az institucionális PPP-vel önállóan csupán egy PhD-hallgató nemzetközi pályázatra készült tanulmánya foglalkozik, ahol a szerző mellőzi a fogalmi megkülönböztetéseket.²⁶ Nyikos Györgyi az első a hazai jogirodalomban, aki az IPPP-t definiálja: „Azt az esetet, ahol a PPP megvalósítására létrehozott projektársaság a köz-

²² SZAMEL K.: *A PPP, mint többvariációs közigazgatási szerződés*. In: GYÖRGY I.–LÖVÉTEI I.–LŐRINCZ L.–SZAMEL K.–TEMESI I.: *Közigazgatási jog*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007. 265. A definíció a 204. oldalon található.

²³ NYIKOS: *i. m.* 28–29.

²⁴ A PPP tipológiájáról: KOI Gy.: *Public-Private Partnership: előnyök, hátrányok, alkalmazási lehetőségek*. Elméleti megjegyzések a külföldi irodalom figyelembevételével. *Magyar Közigazgatás* LVI. évf. (2006) 10. sz. 586–592. Lásd különösen: 586–589.; KOI Gy.: *A PPP elméleti és terminológiai megalapozásának kérdései a nemzetközi szakirodalom tükrében*. In: XIV. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencia. „Államreform – közigazgatási reform” Siófok, 2006. augusztus 30. – szeptember 1. (szerk.: Gyergyák Ferenc). Köztisztviselők Szakmai Szervezeteinek Szövetsége, [Budapest, 2007.] 215–222. Lásd különösen: 216–221.

²⁵ A PPP-vel foglalkozó EU-dokumentumok: Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions; COM (2004) 327., April 2004.; European Parliament resolution on public-private partnerships and Community law on public procurement and concessions [2006/2043 (INI)]; C (2007) 6661; Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP) [hatályos 2008. május 2. napjától]. Némileg szélesebb nézőpontú felsorolás a témában: NYIKOS: *i. m.* 49. 52. lj.

²⁶ DEILINGER: *i. m.*

szféra részvételével kerül megalapításra intézményi, „intézményesített”²⁷ PPP-nek (IPPP), azaz közfeladatot teljesítő, az állami és a magánszféra együttműködésén alapuló vegyesvállalatoknak nevezik.”²⁸

Az institutionális PPP fogalmának hazai hiánya miatt csak annyit mondhatunk, hogy ez a fogalom sem a jogirodalomban, sem a tételes jogban nem ismert, illetve csak jelenleg kezd ismertté válni.

4. A szerződéses PPP kategóriák (pl. PFI az Egyesült Királyságban).

Ezek beilleszthetősége a hazai jogrendszer létező kategóriáiba (közbeszerzés, koncessziós szerződés).

1–2. A szerződéses PPP kategóriáinak a meglévő jogi kategóriákba történő integrálása nagyon kezdetleges színvonalon áll. A legtöbb munka leegyszerűsíti a PPP tipológia amúgy cseppet sem egyszerű kérdését. (Az egyes kategóriák táblázatba gyűjtése nem váltja ki a tartalmuk megmagyarázásának kötelmét.)²⁹ A PPP kézikönyv röviden és részlegesen bemutatja az egyes PPP formákat; utal arra, hogy az autópálya-projektek nagy része DBFO-formában valósult meg.³⁰ Az Állami Számvevőszék tanulmánya a PPP legtipikusabb formájaként jellemzi a DBFO-t³¹ (variációi: BOO, BDO, BCMF).³² Elmondható, hogy az általunk ismert magyar PPP projektek gyakorlatilag mind DBFO formában valósultak meg.³³ A PPP szerződések

²⁷ Az eddig a témáról szóló magyar tanulmányok az *institutional*-t intézményesítettnek adják vissza, bár inkább a közületi jelentés a helyes, mivel a közfeladat ellátása adja a fogalom lényegét. Megjegyzendő, hogy az IPPP mellett számtalan olyan PPP módosulat van, amely Magyarországon ismeretlen: Public Social Private Partnership (PSPP); Public-Private Product Development Partnership (PDP); Private Participation in Railway Share (PPRS); Public-Public Partnership (PUP); sőt, létezik Private-Private Partnership is. Ilyen a PPA contract is.

²⁸ NYIKOS: *i. m.* 62.

²⁹ Például táblázatos összegyűjtéssel találkozhatunk: BÁGER–HAMZA–KOVÁCS: *i. m.* 20. Kifejtő-magyarázó jellegű részleges kísérlet a PPP tipológiára nézve: KOI: *Public-Private Partnership... i. m.* 589–591.

³⁰ KARAKAS–LEINER–PERCZE–WAGNER: *i. m.* 64.

³¹ BÁGER–HAMZA–KOVÁCS: *i. m.* 19.

³² *Uo.* 20.

³³ A 2006 és 2008, illetve a 2007 és 2010 között megvalósult, illetve megvalósítani tervezett PPP projektek fő adatait lásd: *Uo.* 72–73.

általános ismertetésére Nyikos Györgyi munkája jó forrás.³⁴ (Gyakorlatilag elsőként jelzi a magyar jogirodalomban, hogy a PPP-vel való foglalkozás csak a projektfinanszírozási jog keretében képzelhető el.) A PPP szerződések szerződési jogi szempontú feldolgozása éppcsak megindult Magyarországon, ezért aligha mondható el, hogy a szerződéses PPP kategóriái valóságos kategóriák volnának.³⁵

3. A magyar gyakorlat leginkább a koncessziós szerződések, és a közbeszerzési szerződések módjára működteti a PPP-szerződéseket. A PPP konstrukciók alkalmazásában jelenleg a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény, illetve a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény szabályai egyaránt meghatározóak.³⁶ Az egyes konkrét PPP-ekkel kapcsolatos felhatalmazások kormányhatározatokban, kivételképpen törvénymódosításban történnek.

5. *Jelentenek-e a szerződéses PPP formák újdonságot a „klasszikus” public contract-ekhez képest? Miben állnak ezek a közbeszerzési szerződések, valamint a koncessziós szerződések szabályaihoz viszonyítva?*

1. A magyar közigazgatási jogi irodalomban és gyakorlatban a 'public contract' nem létező fogalom, bár volt olyan irányú törvényhozási kísérlet (2007-ben), amely ezt a kifejezést 'közszerződés' formájában be kívánta erősíteni a magyar jogba, sikertelenül. A magyar közigazgatási jog a 'közgaz-

³⁴ NYIKOS: i. m. 97–101.

³⁵ A PPP projektekben alkalmazott egyes szerződésekre lásd: BUDINA, N.–POLACKOVA-BRIXI, H.–IRWIN, T.: *Public-Private Partnerships in the New EU Member States. Managing Fiscal Risks*. The World Bank, Washington D.C., 2007. 35. World Bank Working Paper 114. Lásd különösen: 11. 1. ábra. A PPP-re vonatkozó szerződéseknek is kimerítő feldolgozását adja: SOKOLOFF, P.: *Marchés publics, délégation de service public et autres contrats de partenariat public-privé des collectivités locales*. Lavoisier-Édition TEC & DOC, Paris, 2004. XXXIII+551. 2^e édition. A magyar PPP szerződésekről: JENOVAI P.: A PPP szerződések helye a kötelmi jogban. *Jogelméleti Szemle*, VIII. évf. (2007) 1. sz., világhálós elérhetőség <http://jesz.ajk.elte.hu/jenovai29.mht> (utolsó megtekintés: 2009. augusztus 1.). JENOVAI P.: PPP-szerződések a hazai gyakorlatban. *Debreceni Jogi Szemle* IV. évf. (2007) 2. sz., világhálós elérhetőség http://www.law.klte.hu/jogimuhely/02_hun_index.htm (utolsó megtekintés: 2009. augusztus 1.).

³⁶ NYIKOS: i. m. 78.

gatási szerződés³⁷ kifejezést ismeri, amely a francia '*contrat administratif*' terminusra vezeti vissza eredetét. Azonban a közigazgatási szerződések dogmatikája sem kidolgozott, 1945 előtt nem volt a témának nagy gyakorlata Magyarországon, 1945 és 1989 között pedig nem volt közigazgatási szerződés, államigazgatási szerződésként élt tovább, de alkalmazása ritkaságszámba ment. (Megjegyzendő, hogy ma nem egyértelmű, hogy mely szerződések közigazgatási szerződések. Illetve bizonyos az, hogy vannak olyan közjogba tartozó szerződések is, amelyek nem közigazgatási szerződések.) Így „klasszikus” közszerződésekről Magyarországon nem beszélhetünk.

2. A szerződéses (kontraktuális) PPP-ket célszerű a közbeszerzési szerződésekkel és a koncessziós szerződésekkel egy adott (nem teljességre törekvő) séma alapján összevetni. A szempontok a következők: a szerződés gazdasági szerepe; a szerződés jogi szabályozása; a szerződés alanyai; a szerződés tárgya és tartalma. Az összehasonlítás során igyekszünk a PPP szerződések sajátosságait kiemelni.³⁸ (Megjegyzendő, hogy a magyar jogban a PPP szerződés elnevezés nem ismeretes sem az elméletben, sem a szerződéskötési gyakorlatban.)³⁹

A közbeszerzési szerződés gazdasági célja a közpénzekből finanszírozott egyes ügyletek megvalósítása érdekében egy törvényben meghatá-

³⁷ Időrendben az alábbi újabb tanulmányok foglalkoznak a kérdéssel: MOLNAR M.-TABLER, M. M.: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. *Magyar Közigazgatás*, LV. évf. (2000) 10. sz. 597–607. HORVATH M. T.: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, LV. évf. (2005) 3. sz. 142–147. PETRIK F.: A közigazgatási aktus alakváltozata, a közszerződés. *Magyar Közigazgatás*, LV. évf. (2005) 5. sz. 267–275.

³⁸ Ezen pont megírásához a következő irodalmakat használtuk fel: a közbeszerzési szerződéshez: BERENYI L.–BOZZAY E.–BUDA Gy.–DEAK K.–ENGLER M.–HAMORI A.–KALMARNE DIOSI I.–KARDKOVACS K.–KOTHENCZ É.–LUKACS A.: *Közbeszerzés*. KJK-Kerszöv Üzleti Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2004. BOROS-BORDAS-IMRE-MIKO-PAPP-SZAMEL: *i. m.* 288–298.; a koncessziós szerződéshez: BORDAS: *Koncesszió... i. m.* 349–381., BARTA-FAZEKAS-HARSANYI-KOVACS-MISKOLCZI-ÚJVARINEBB: *i. m.* 361–370.; a PPP szerződéshez: NYIKOS: *i. m.* 101–117, JENOVAI: A PPP szerződések helye... *i. m.*, JENOVAI: PPP-szerződések a hazai... *i. m.*

³⁹ JENOVAI: A PPP szerződések helye... *i. m.* 10. lábjegyzet szerint helyette a határozott idejű ingatlanbérleti-szolgáltatási szerződés, bérleti-szolgáltatási szerződés, szolgáltatási szerződés elnevezéseket alkalmazzák.

rozott szigorú eljárásrend szerint eljárni az ajánlatkérő szervezetek és az ajánlattevők között.

A koncessziós szerződések főleg a bányászati koncessziók területén tekintenek vissza Magyarországon több évszázados múltra. A koncesszió révén lehetséges olyan tevékenység folytatása, amelyre egyébként csak az állam volna jogosult, vagy olyan vagyontárgyak használata, amelyek állami tulajdonban állnak, vagy az önkormányzati törzsvagyonhoz tartoznak. (E körben figyelemmel kell lennünk a nemrégiben kialakított vagyonkezelői jog konstrukciójára.)

A PPP szerződések gazdasági célja, hogy a közérdek figyelembevételével az állam, vagy a helyi önkormányzat (esetlegesen költségvetési szerv, avagy társadalombiztosítási alap), és a magánvállalat között szerződéses kapcsolatot hozzon létre olyan meglévő, vagy újonnan létrehozandó dolog hosszú távú működtetésére, amely állami feladatot jelent.

A közbeszerzési szerződés jogi szabályozását jelenleg a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényben találjuk.

A koncessziós szerződések jogi szabályait a valamennyi ágazatra irányadó közös szabályokra vonatkozóan a koncessziókról szóló 1991. évi XVI. törvény tartalmazza. Azonban egyes ágazati törvények az adott ágazatok sajátosságai szerint finomítják a részleteket (pl. bányatörvény, távközlési törvény, úttörvény).

A PPP szerződéseket nem szabályozza külön törvény, vagy önálló jogi rendszer. (Az Európai Unióban sem, viszont az Egyesült Királyságban és Lengyelországban igen.) Leggyakoribb, hogy az egyes projektek részleteit, a felhatalmazást kormányhatározat adja meg. Korábban ezek szabályozták az eljárásrendet is. A PPP-re vonatkozó eljárást 2007. februárjától a hosszú távú kötelezettségek vállalásának egyes szabályairól szóló 24/2007. (II. 28.) Korm. rendelet szabályozza. Emellett a PPP eljárásrendre nézve szabályokat találunk az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) 12/B. §-ában, az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Ámr.) 138/A. §-ában, továbbá a PPP Tárcaközi Bizottságról szóló 2028/2007. (XII. 28.) kormányhatározatban írtakra.⁴⁰

⁴⁰ A PPP eljárásrendre vonatkozó szabályokat összefoglalja: NYIKOS: *i. m.* 90. Az eljárásrend korábbi szabályairól lásd: KARAKAS-LEINER-PERCZE-WAGNER: *i. m.* 87. GULYAS: *i. m.* 11. szerint a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény is tartal-

A közbeszerzési szerződésben a felek megnevezése ajánlatkérő (szerv) és ajánlattevő (vállalat).

A koncessziós törvény a koncessziós szerződésben szereplő feleket törvényileg nem nevezi meg (ez a magyar magánjogi szerződési dogmatika szerint ritkaság). A felek megnevezése a jogtudomány alapján koncesszióadó és koncesszióevő.

A PPP szerződésben a felek megnevezése mindig az adott szerződéshez tapad (mivel többféle szerződés megkötése szükséges). Ez lehet bérlet, vállalkozás, vagy megbízási szerződés.

A közbeszerzési szerződésben a szerződés tárgya gazdasági javak közbeszerzésére irányuló megállapodás.

A szerződés tartalma a releváns szolgáltatásnyújtás. (Ez lehet ivóvízszolgáltatás, olajbányászat, repülőtér működtetése, vagy postai szolgáltatás nyújtása.)

A koncessziós szerződésben a jogviszony közvetlen tárgya az eredendően az állam, vagy a helyi önkormányzat részére fenntartott (taxatív felsorolt) tevékenység átengedése másnak (magánvállalkozónak), illetve a koncesszióköteles vagyontárgyak használatának átengedése. A közvetett tárgy a koncessziós törvény által felsorolt, kizárólag állami, vagy helyi önkormányzati tulajdonban álló, átengedhető vagyontárgyak köre (országos közút, közforgalmú repülőtér, ásványkincs, frekvencia stb.).

A szerződés tárgya az egyes vagyontárgyak birtoklása, használata, hasznainak szedése.

A PPP szerződés tárgyának⁴¹ meghatározásában segít az, hogy Magyarország a legtöbb PPP projekt közbeszerzésnek minősül.⁴² A szerződés tárgya általánosságban az állam, vagy a helyi önkormányzat által teljesítendő közfeladat hosszútávú átengedése a magánszféra számára. Ez gyakran nagyszámú szerződés megkötését, projektársaság, kivitelező társaság, üze-

maz a PPP-re nézve szabályokat. Ez például akkor lehet igaz, ha a PPP konstrukción belül az előkészítési szakaszban tervezési, vagy vállalkozási szerződés alkalmazására kerül sor.

⁴¹ Érdekeség, hogy a '*contrat de partenariat*' a tárgya által határoztatik meg, mint a speciális szerződések általában. „Ainsi, le contrat de partenariat est défini par son objet, comme il en est généralement tous les contrat spéciaux.” GAUDEMET, Y.: *Les contrats des partenariat public-privé: étude historique et critique*. In: SEDJARI, A.: *Partenariat public-privé et gouvernance future*. L'Harmattan-GRET, Paris, 2005. 525. Az idézet helye: 189.

⁴² GULYAS: i. m. 13.

meltető társaság, finanszírozó társaság, vagy bank bevonását jelenti. Ez egyes esetekben több elemmel is kiegészülhet.

A szerződés tárgya nem egykönnyen meghatározható, és az egyes PPP-típusonként változik. Lényegileg a bérleti szerződés és a szolgáltatási szerződés tárgya együttesen veendő figyelembe.

6. *A szerződéses PPP-re szokás-e a jogirodalomban pénzügyi eszközként tekinteni, vagy inkább munkaszerződésként, illetve szolgáltatási szerződésként kezelik-e? Ha nincs jogszabályi válasz, mi a jelentéstevő álláspontja a kérdésben?*

Sem a szakirodalomban, sem a gyakorlatban nem ismeretes olyan nézet, amely a PPP-t munkaszerződésként tekintené. A szolgáltatási szerződésre való visszavezetésre az előbbi pontban utaltunk. Bizonyos, hogy a jogirodalom és a közvélemény elsősorban pénzügyi eszközként tekint a PPP-re. Főleg akkor kedvelik a PPP-t, ha a költségei nem az államháztartás kiadási oldalát, hanem a magánszférát terhelik.

7. *Miben áll a szerződéses PPP-k gazdasági jelentősége? Statisztikai adatok*

A PPP gazdasági jelentőségét csupán néhány adattal kívánjuk érzékelteni. Az Európai Unióban (Bulgária nélkül, azonban Romániával együtt) a jegyzett PPP projektek száma, és a jegyzett projektek pénzben kifejezett értékének volumene alapján Magyarország a 23 számba vett tagállam közül a felső-középmezőnyben foglal helyet. (Meg kell jegyezni, hogy a futó projektek 76,2%-a az Egyesült Királyságban található, ezek a pénzügyi érték 57,7%-át teszik ki. A második legjelentősebb tagállam Spanyolország, amely a projektek 8,6%-át, értékben 12,8%-át mondhatja magáénak.⁴³ Magyarország a projektek mennyiségét tekintve a 8. legjelentősebb, az értéket tekintve a 7. legjelentősebb vizsgált EU tagállam. A PPP-k 2006 és 2010 között előreláthatóan mintegy 1280,6 mrd ft-ot tesznek ki. Az ezekhez kapcsolódó költségvetési kiadások kerekítve évenként az alábbiak: 2006-ban 34 mrd ft, 2007-ben 57 mrd ft, 2008-ban 65 mrd ft, 2009-ben 66 mrd ft, 2010-ben 67 mrd ft; összesen: 290 mrd ft.⁴⁴ Ahogy a fenti adatok is mutatják, a PPP projektek gazdasági jelentősége számottevő Magyarországon.

⁴³ Átvéve: NYIKOS: *i. m.*

⁴⁴ Az adatok forrása: BÁGER-HAMZA-KOVÁCS: *i. m.* 72-73.

II. Megvalósulás, a tenderek odaítélése

Magyarországon a PPP szabályozása, és tényleges megvalósulása csupán néhány évre tekint vissza. Az első jogi dokumentum a kérdésben a 2098/2003. (V. 29.) Kormányhatározat volt, amely elrendelte egy PPP Tárcaközi Bizottság fölállítását, és egy egész sor törvény módosításának kezdeményezését, a PPP projektek elterjedésének elősegítése érdekében. E határozat eredményeként került sor az államháztartásról szóló törvény, a közbeszerzési törvény, a koncesszióról szóló törvény, az önkormányzati törvény és a kapcsolódó ágazati törvények (például vízgazdálkodási törvény) felülvizsgálatára és módosítására.

1. Van-e az alkotmányban vagy más jogforrásban a PPP-k alkalmazásának valaminő jogi gátja, korlátja?

Magyarországon bár egy kivételtől eltekintve (lásd a hosszú távú kötelezettség vállalásának egyes szabályairól szóló 24/2007. (II. 28.) Kormányrendeletet) nincs olyan jogszabály, amelynek kizárólagos tárgya a PPP, mégis *vannak a PPP alkalmazásának jogi (jogszabályi) korlátai*. Ezek nem az Alkotmányban, hanem a különböző jogszabályokban lévő korlátok. Ebben a tekintetben különbséget kell tenni a központi költségvetés (állami büdzsé) terhére történő kötelezettségvállalás, valamint a helyi önkormányzatok költségvetésének terhére történő kötelezettségvállalás között.

a) Ha a kötelezettségvállalás a központi költségvetés terhére történik:

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 12/A. §-a értelmében hosszú távú kötelezettségvállalásnak minősül az a:

- határozott időre kötött szerződés, amely értelmében az állami költségvetést terhelő éves fizetési kötelezettség meghaladja az 5000 millió forintot, valamint
- az a határozatlan időre kötött szerződés, amely értelmében az állami költségvetést terhelő éves fizetési kötelezettség meghaladja az 500 millió forintot.

Ilyen kötelezettségvállalás csak a Kormány határozatával történhet, és összesen nem lehet nagyobb, mint a kötelezettségvállalás évében a köz-

ponti költségvetés bevételi főösszegének 3%-a. (2009-ben a központi költségvetés bevételi főösszege: 8.300.171 millió forint.)

Meg kell jegyezni, hogy 2007 előtt a mérték a központi költségvetés kiadási főösszegének 2%-a lehetett csupán, tehát a jelenleg hatályos szabályozással jelentősen emelkedett a Kormány mozgásterét. Meg kell jegyezni azt is, hogy a hosszú távú kötelezettség vállalásának szabályait a korábbiakban említett 24/2007. (II. 28.) Kormányrendelet állapítja meg. A rendelet kimondja, hogy a hosszú távú kötelezettségvállalást eredményező szerződés megkötéséhez a Kormány határozata szükséges. A határozat meghozatalához szükséges előterjesztés csak akkor nyújtható be, ha a projekt szerepel a Hosszú Távú Fejlesztések Rangsorában és az előterjesztést megtárgyalta a PPP Tárcaközi Bizottság.

b) Ha a kötelezettségvállalás a helyi önkormányzat terhére történik:

Az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény szerint Magyarországon a helyi önkormányzatok autonómiával rendelkeznek. Ez többek között azt jelenti, hogy saját vagyonukkal és bevételeikkel szabadon gazdálkodnak. A saját vagyon egy része a törzsvagyon, amelyet elkülönítve kell nyilvántartani. A törzsvagyon az önkormányzat közvetlenül kötelező feladat- és hatáskörellátását, vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. A törzsvagyon körébe tartozó tulajdon forgalomképtelen, vagy korlátozottan forgalomképes:

- forgalomképtelenek a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, parkok és minden más ingatlan és ingó dolog, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat forgalomképtelennek nyilvánít;
- korlátozottan forgalomképesek a közművek, intézmények és középületek, továbbá a helyi önkormányzat által meghatározott ingatlanok és ingók.

A forgalomképtelen vagyontárgyak nem kerülhetnek ki az önkormányzat tulajdonából, azokról érvényesen rendelkezni nem lehet. A korlátozottan forgalomképes tárgyakra pedig törvény vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni. Az önkormányzati törvény kimondja azt is, hogy a helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának felső határa a korrigált saját bevétel. Ilyennek minősül: a rövid lejáratú kötelezettségek (tőke-

és kamattörlesztés, lízingdíj) adott évre eső részével csökkentett saját bevétel éves előirányzatának 70%-a. A törvény azonban sajnos nem rendelkezik a hosszú távú kötelezettségvállalásokról.

Ily módon az állapítható meg, hogy jelenleg *az önkormányzatok számára gyakorlatilag nincs kötelező előírás a hosszú lejáratú kötelezettségvállalás korlátozására*: sem a PPP, sem más projektek vonatkozásában.

Arra a kérdésre, hogy mi a hosszú távú kötelezettségvállalás lehatárolásának indoka, az a válasz adható, hogy nyilvánvalóan a költségvetés nehéz helyzete, illetve a jövő nemzedékei érdekeinek védelme. Mint tudjuk, a PPP-projektek 20–30 évre előre elkötelezik a költségvetési kiadásokat, így ebben az értelemben a jövő felélését jelenthetik.

2. A PPP jogszabályi háttere

Az állami és a magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés (vagyis a PPP) újszerű formáinak szabályozott keretek közötti bevezetése érdekében – mint arra korábban utaltunk – a Kormány tárcaközi bizottság fölállítását rendelte el a 2098/2003. (V. 29.) határozatában. A Bizottság feladata: a szükséges jogszabályok előkészítése, a PPP projekttervek véleményezése, a PPP projektek megvalósulásának figyelemmel kísérése volt. A Tárcaközi Bizottság vezetője a gazdasági miniszter, illetve az általa kijelölt személy, tagjai: a Pénzügyminisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal és a Központi Statisztikai Hivatal képviselői voltak. A 2028/2007. (II. 28.) Kormányhatározat hatályon kívül helyezte a 2098/2003-as határozatot, egyidejűleg (ismét) elrendelte a PPP Tárcaközi Bizottság fölállítását és működtetését. A Bizottság vezetője a gazdasági miniszter, illetve az általa kijelölt személy maradt, míg a tagok köre kibővült a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség elnökével, illetve az általa kijelölt személlyel. A határozat kimondja, hogy a PPP projektek megvalósításáról szóló, a Kormány elé kerülő előterjesztéseknek tartalmaznia kell a Tárcaközi Bizottság véleményét.

Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet szabályozza – többek között – a Kormány által jóváhagyott fejlesztési programok kötelezettségvállalásának szabályait is (138/A. §). Ebben rögzíti, hogy az ilyen jellegű, vagyis a Kormány határozatát meg-

alapozó előterjesztésnek milyen tartalmi követelményei vannak. A tartalmi követelmények között található az, amely szerint az előterjesztésnek tartalmaznia kell: *a program megvalósításához szükséges államháztartáson belüli és kívüli források megoszlását, az állami szerepvállalás, kötelezettségvállalás célszerűségét, indokoltságát, formáját, mértékét, az államháztartás egyes alrendszerit terhelő kötelezettségvállalás legnagyobb összegét éves bontásban, továbbá hatástanulmányt a program javasolt finanszírozása esetén az állami feladatellátás hatékonyságának alakulásáról.*

A hosszú távú kötelezettségek vállalásáról szóló 24/2007. (II. 28.) Kormányrendelet pedig azt mondja ki, hogy a Kormány elé kerülő előterjesztésnek tartalmaznia kell többek között:

- a projekt költség-haszon elemzését,
- a projekt rangsorban elfoglalt helyét,
- a projekt megvalósításának lehetséges finanszírozási alternatíváit, különös tekintettel a tisztán állami finanszírozásra,
- az előző pont szerinti finanszírozási alternatívák nettó jelenértéken történő összehasonlítását,
- a szolgáltatás kezdésének és befejezésének várható időpontját,
- a PPP Tárcaközi Bizottság véleményét a projekt megvalósításának javasolt finanszírozási formájáról, különös tekintettel a Központi Statisztikai Hivatal által a projekt megvalósításának várható elszámolásáról adott véleményére.

Mindezek alapján megállapítható, *hogy van jogszabály, amely – a Kormány döntése előtt – igényli a javasolt PPP projektek kiértékelését és más jogi megoldásokkal való összevetését.* A Tárcaközi Bizottság azonban döntést a Kormány helyett nem hozhat, csak javaslatot tesz a Kormány számára. A Kormány egyébként határozattal fogadja el az előterjesztést, vagy utasítja el azt.

3. Szakértői testületek

Magyarországon *van szakértői testület, amely állást foglal a központi szinten tervezett PPP projektről: ez nem más, mint a PPP Tárcaközi Bizottság. Nem független a kormánytól,* hiszen a Bizottság kifejezetten a Kormánynak a döntés előkészítő, javaslattevő szerve. A Bizottság tagjait az

érintett miniszterek, illetve állami vezetők nevezik ki, nyilván az általuk vezetett hatóság köztisztviselői közül.

4. *A kis-és középvállalkozások előnyben részesítésének jogi garanciái*

Az EU tagjaként Magyarországot kötik a közösségi jog előírásai, amelyek csak rendkívül szűk körben teszik lehetővé egy-egy vállalkozás előnyben részesítését. A kis- és középvállalkozások ilyen előnyben részesítésére sem a közösségi jog, sem a magyar nemzeti szabályozás nem ad lehetőséget, vagyis a kérdésre adott válasz: nem ismertek a magyar jogban ilyen garanciák.

5. *A magas szintű minőség jogi szavatolása*

Az európai államokhoz hasonlóan Magyarországon is szerződéskötési szabadság van, ami – többek között – azt jelenti, hogy a szerződő felek szabadon állapítják meg a szerződés tartalmát. A PPP-szerződések, illetve az annak megvalósítását szolgáló további szerződések (tervezési szerződés, építési-kiviteli szerződés, üzemeltetési szerződés stb.) természetesen tartalmazznak előírásokat a kivitelezés mennyiségi és minőségi paramétereire is, amelyektől eltérni nem lehet. Ennek keretében a szerződések természetesen rögzíthetők, és rögzítik is a magas szintű minőség kritériumait. Ha a megvalósult építmény nem felel meg ezen előírásoknak, akkor szerződésszegésről van szó, és a jogosult érvényesítheti annak minden polgári jogi következményét (kijavítás, kötbér, díjcsökkentés stb.).

Mindazonáltal utalni kell arra is, hogy Magyarországon – szemben például az Egyesült Királysággal – nincs egy olyan standard szerződés-minta, amely részletesen meghatározza a PPP szerződések tartalmát. Márpedig a szakirodalom ezt kívánatosnak tartaná.

6. *Üzleti titok az odaítélési eljárás során*

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 81. § (2) bekezdése adja meg az üzleti titok fogalmát. E szerint *üzleti titok* a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő meg-

szerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette. A törvény azonban kimondja azt is, hogy nem minősül üzleti titoknak az az adat, amely állami és a helyi önkormányzati költségvetés felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, vagy az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos.

Az, aki az államháztartás valamely alrendszerével (így pl. valamely minisztériummal, vagy önkormányzattal) pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, köteles a jogviszonnyal összefüggő és a közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni. A felvilágosítás oly módon is történhet, hogy az adatokat a honlapon vagy a hirdetményi lapban teszik közzé. A felvilágosítás megtagadása esetén, vagy ha a felvilágosítást kérő szerint a tájékoztatás nem kielégítő, akkor a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető.

A Ptk. kimondja azt is, hogy személyhez fűződő jogokat sért, aki üzleti titok birtokába jut, és azt jogosulatlanul nyilvánosságra hozza vagy azzal egyéb módon visszaél. A Ptk. mellett ugyancsak védi az üzleti titkot a gazdasági társaságokról szóló 1996. évi LVII. törvény, melynek 4. §-a a következőket mondja ki: Tilos üzleti titkot tisztességtelen módon megszerezni vagy felhasználni, valamint jogosulatlanul mással közölni vagy nyilvánosságra hozni. Üzleti titok tisztességtelen módon való megszerzésének minősül az is, ha az üzleti titkot a jogosult hozzájárulása nélkül, a vele bizalmi viszonyban vagy üzleti kapcsolatban álló személy közreműködésével szerezték meg.

Az üzleti titokkal kapcsolatos szabályok áttekintése alapján az állapítható meg, hogy az odaítélési eljárás során az üzleti titok teljes törvényi védelmet élvez. Ha azonban megtörténik a szerződés-kötés, és ennek révén a magánfél szerződéses kapcsolatba kerül az államháztartás valamely alrendszerével, akkor kérésre köteles tájékoztatást adni az adott jogviszonnyal összefüggő, és a közérdekből nyilvános adatokról. A kérdés ezek után csak az, hogy milyen adat minősül közérdekűnek a magyar jogrendszerben? A választ a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. §-a adja meg. E szerint

közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, rögzített információ vagy ismeret.

7. *A közfeladatot átvállaló magánfél, az átláthatóság, a harmadik személyek szerepe*

A PPP-projektek kivitelezését (megvalósítását) jelentő különböző szerződések (pl. tervezési, kivitelezési, üzemeltetési, stb. szerződések) odaítélése és megkötése során a közfeladatot átvállaló magánfél semmiféle kedvezményt nem élvez, vagyis teljes egészében a „rendes” jogi rezsimet köteles betartani. Ilyen esetben az átláthatóságot gyakorlatilag csak az biztosítja, ha a kötendő szerződés értékhatára meghaladja a közbeszerzési értékhatárt. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 30.§ szerint a közösségi értékhatárok a következők:

- az árubeszerzésre vonatkozó értékhatár
 - a) főszabály: 133 000 euró;
 - b) kivétel: 206 000 euró.
- az építési beruházásra vonatkozó értékhatár 5 150 000 euró.
- az építési koncesszióra vonatkozó értékhatár 5 150 000 euró.
- a tervpályázati eljárásra vonatkozó értékhatár a fenti a) és b) pontban meghatározott értékhatárok.

III. A szerződés teljesítése

1. *Vannak-e Magyarországon a teljesített vagy folyamatban lévő PPP szerződésekre vonatkozó felmérések? E szerződések esetleges előnyei. A kötelezően alkalmazandó szabályozás e körben.*

Az Európai Bizottság⁴⁵ általános érvényű megállapításával összhangban, az ezredfordulót követően Magyarországon is számos területen megjelen-

⁴⁵ A Bizottság Értelmező közleménye a közbeszerzésekre és koncessziókra vonatkozó közösségi jognak az intézményesített PPP-kre (IPPP) való alkalmazásáról, Brüsszel, 2008.05.02., C (2007) 6661.

tek a köz- és magánszféra együttműködésén (PPP) alapuló fejlesztések. A 2098/2003 (V. 29.) számú, az állami és a magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés (PPP) újszerű formáinak alkalmazásáról szóló Kormányhatározattal a kormány 2003 folyamán Tárcaközi PPP bizottságot hozott létre (melynek működését utóbb a 2098/2007 (II.28.) számú kormányhatározat szabályozta újra). A Tárcaközi Bizottság 2007 júniusában adta ki a 2003-2006 közötti tevékenységéről szóló Jelentését.⁴⁶

A Tárcaközi Bizottság jelentése a 2006-ot megelőző időszak PPP projektjeit illetően problémákat tárt fel. A jövőre nézve az explicit módon kimunkált eljárási szabályozás, valamint az állami kötelezettségvállalás hivatalos nyilvántartásának kialakítását tartotta elengedhetetlennek. A Tárcaközi Bizottság ezen elvárását az alábbi megfigyelései támasztották alá:

- a PPP projektek nem voltak kellően előkészítettek (a PPP konstrukció alkalmazhatósága, források rendelkezésre állása, meg PPP megvalósítási szándék tekintetében);
- a Tárcaközi Bizottság bizonyos esetekben még a szerződés teljesüléséről sem kapott visszajelzést, míg más esetben a szerződéstervezet előzetes véleményezésére is felkérést kapott;
- sem a minisztériumok, sem a Bizottság nem vezetett szabályszerű nyilvántartást a projektekről és az ezekhez kapcsolódó állami kötelezettségvállalásokról;
- a Bizottságnak a releváns információkhoz való hozzáférése a projektmegvalósulás későbbi szakaszában (befektetők kiválasztása, megállapodás vizsgálata) nem volt biztosított, miként annak a lehetősége sem, hogy a folyamatokba beavatkozzon vagy legalább azokról tájékozódjon;
- hiányzott az eljárási szabályok egységessége;
- a jogszabályi rendelkezések ellenére a Magyar Államkincstár részére nem küldték meg a szerződéseket (a mulasztás semmiféle szankciót nem vont maga után), és arra sem volt semmilyen rendelkezés, hogy a Kincstárnak milyen információkat, milyen gyakorisággal kell gyűjtenie és továbbítania.

⁴⁶ Gazdasági és Közlekedési Minisztérium: Jelentés a Tárcaközi PPP Bizottság 2003–2006 közötti tevékenységéről. Budapest, 2007. június.

A Tárcaközi Bizottság jelentésének következményeként 2007-ben lépett hatályba a hosszú távú kötelezettségek vállalásának egyes szabályairól szóló 24/2007 (II. 28.) számú Kormányrendelet (a Kormányrendelet a Pénzügyminisztérium kezdeményezésére a Tárcaközi Bizottság együttműködésével került kidolgozásra).

A hatályos szabályozás vizsgálatán túlmenően, a Bizottság 85 PPP projekt elemzését tartalmazó tanulmányt is készített. Egyedi értéküket tekintve a projektek többsége ún. kis értékű projekt volt 5 milliárd Ft⁴⁷ alatti becsült bekerülési költséggel. A vizsgált projektek közül ötnek az értéke 30 és 50 milliárd Ft közé esett (börtönprojektek, színház, stb.), hétnek az értéke pedig meghaladta az 50 milliárd Ft-ot (autópályák, TV székház, Kongresszusi Központ, Kormányzati Negyed, stb.). A tanulmány rámutatott, hogy csak 14 projekt jutott el az átadási fázisba, amely az összes projekt mindössze 16,5%-a. (A nagyobb projektek zöme – az autópálya-építés kivételével – megghiúsult.) A projektek többsége (68 a 85-ből) építési beruházás (uszoda, kollégium, tornaterem) – ezek főként települési önkormányzatok által kezdeményezett fejlesztések voltak, mivel Magyarországon az alapfokú oktatás a decentralizált helyi közigazgatási szervek (önkormányzat) hatáskörébe tartozik.

Bár az utóbbi években a Tárcaközi Bizottság tapasztalt bizonyos fejlődést a PPP projektek megvalósításával összefüggésben, a hiányosságok nem tűntek el maradéktalanul.⁴⁸

Mivel a PPP konstrukcióknak költségvetési kiadási vonzatuk is van, az Állami Számvevőszék (ÁSZ), mint a magyar államháztartás felügyeletét ellátó általános hatáskörű szerv⁴⁹ (amely csak a Parlamentnek tartozik felelősséggel), rendszeresen vizsgálja a költségvetési alanyok folyamatban lévő PPP fejlesztéseinek alakulását. Az Igazságügyi Minisztérium felügyeleti tevékenységének ellenőrzése során készült jelentésében⁵⁰ a PPP projekteket illetően megállapítja, hogy a PPP projektek előkészítésének leg-

⁴⁷ Akkoriban 1 euró kb. 230 Ft-ot ért.

⁴⁸ Lásd: Gazdasági és Közlekedési Minisztérium: *Jelentés a Tárcaközi PPP Bizottság 2007. évi tevékenységéről*. Budapest, 2008. március; Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium: *Jelentés a Tárcaközi PPP Bizottság 2008. évi tevékenységéről*. Budapest, 2009. június.

⁴⁹ Lásd: az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. tv-t.

⁵⁰ 0567. sz. ÁSZ jelentés az Igazságügyi Minisztérium tevékenységének vizsgálatáról, 2005. december.

problematisabb tényezője a pénzügyi hatékonyság igazolása – annak bizonyítása, hogy a PPP konstrukció előnyösebb más, állami részvétellel megvalósuló beruházásoknál. Néhány esetben nem lehetett kimutatni a PPP projekt végső pozitív gazdasági hatását, bár egy-egy év tekintetében az állami költségvetést kedvezően érintette (mivel az állami beruházási költségek nem merültek fel). Az ÁSZ a Kabinet számára megfogalmazott ajánlásában a PPP projektek lebonyolítására képes hatékony intézményi háttér megteremtését javasolta, továbbá az igazságügy-miniszter figyelmét felhívta a Közsféra Összehasonlító Index azaz a *Public Sector Comparator* (PSC) alkalmazására.

Az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézete (ÁSZ–FMI) 2007 áprilisában a PPP-vel kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatokat összefoglaló, átfogó elemzést⁵¹ publikált. Elemzésében megállapította, hogy a PPP projektek éves állami költségvonzata a központi költségvetés mintegy 0,8%-át teszi ki – szemben az engedélyezett 3%-kal⁵² –, és átmeneti finanszírozási könnyebbséget jelent a költségvetés szempontjából.

Az elemzés ugyanakkor rámutat, hogy a PPP projektekhez kapcsolódó nettó megtakarítás kétséges, ebből következően ezen konstrukciók bizonyos gazdasági kockázatot jelentenek. A kockázatok emelkedése tapasztalható, amint egy PPP projektet helyi önkormányzat kezdeményez, tekintettel a gazdálkodásához kapcsolódó kontroll alacsonyabb szintjére. Függetlenül attól, hogy a közsféra mely alanya vesz részt ezekben a konstrukciókban, a pazarlás és korrupció jelensége mindegyiknél tapasztalható. Az ÁSZ–FMI javaslata szerint az érintett szervek felkészültségével tisztább (a helyi önkormányzatokra is kiterjedő) jogi szabályozással előzhető meg a visszas helyzetek.

2. Léteznek a PPP-kre általánosan alkalmazandó külön rendelkezések a gyakorlatban?

A PPP projektszerződésekkel összefüggésben alkalmazandó jogi szabályozást a szerződésben részt vevő szerv jogállása határozza meg. Ha állami intézmény vagy szerv (minisztérium, hivatal, stb.) jelenik meg szerződő

⁵¹ BÁGER G.: *A köz- és magánsféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. Állami Számvevőszék, Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2007. április.

⁵² Ld.: Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv 12/B. szakaszát.

félként, akkor vonatkozásukban a törvényi szabályozás közvetlenül érvényesül. Más esetekben, ha autonóm intézmény (pl. egyetem, helyi önkormányzat) a szerződés alanya, akkor az állam csak kötelezettségvállalóként jelenik meg (és természetesen felügyeleti jogosultságai is vannak).

Bizonyos építési beruházásoknál a magánbefektető nyújtja a kivitelezéshez szükséges kezdőtőkét, az állam pedig a kész beruházáshoz kapcsolódó költségekért felel. Például: egyes esetekben (pl. büntetés-végrehajtási intézeteknél) az állam (vagy valamely szerve) fizeti a működési költségeket. Figyelemmel a mértékére, alapjára, típusára, a működési költség fogalma összetett: jelentkezhet használati díj formájában (a szolgáltatás mennyisége és minősége alapján megállapított költség, éves fix költség), vagy „árnyék”-díjként (évente változó összeg a szolgáltatást igénybe vevők száma alapján – ez lényegében kereskedelmi kockázatmegosztást jelent), vagy a kettő kombinációjaként. Más esetekben (főként kollégiumok vagy autópályák esetében) az állam és a használók együttesen fizetik a működtetés költségeit (osztott finanszírozás). Az állam támogatást nyújt a szolgáltatást igénybe vevők számára vagy garanciát ad a működtetőnek. Bizonyos esetekben az állam nem vesz részt a szolgáltatás finanszírozásában, az igénybe vevők részéről áll fenn fizetési kötelezettség.⁵³

3. *Mi a helyzet azokkal az építési beruházásokkal/termékekkel, amelyeket az állami szerv részére a szerződés lejártakor át kell adni?*

Ezek a beruházások/termékek a magánbefektető tulajdonában vannak a szerződés fennállása alatt?

Bizonyos esetekben (pl. egyetemi kollégiumok) a szerződés megszűnésekor a költségvetési szervnek (ebben az esetben az egyetemnek) az épületre vonatkozó, szerződésben biztosított vételi joga megnyílik; más esetekben (pl. börtönök, autópályák esetében) a szerződés lejártával a tulajdonosi jogok automatikusan az államra szállnak át. A szerződés élettartama alatt (általában 15–25 év) a beruházás tulajdonjoga a magánbefektetőt illeti.⁵⁴ A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium állásfoglalása szerint nem elvárható, hogy a szerződés teljesülésével az állam automatikusan és ingyen

⁵³ Ld.: Gazdasági és Közlekedési Minisztérium: *A magyarországi PPP-k intézményi és szabályozási háttere* 2008. január.

⁵⁴ Ld.: KARAKAS–LEINER–PERCZE–WAGNER: *i. m.*

megszerezze a létrejövő vagyontárgyat, de jogot kell biztosítani számára ahhoz, hogy eldöntse, a szerződésre alkalmazott finanszírozási modell alapján számított maradványértéken átveszi-e a vagyontárgyat a szerződés megszűnésekor. Az állam élhet azzal a lehetőséggel is, hogy ajánlattételi felhívás kibocsátásával a további működtetésre újabb megbízást ad.⁵⁵

4. *Léteznek-e a köz- és magánszféra közötti kockázatmegosztásra vonatkozó modellek vagy irányelvek? Mi a kockázatmegosztás alapelve? Melyek a modell által azonosított kockázatok?*

Általában a) beruházási; b) eszköz- és rendelkezésre állási; valamint c) keresleti kockázattal szükséges számolnunk.

A beruházási kockázat a pénzügyi tervezésért való felelősségnek, a szolgáltatás mennyisége és minősége meghatározásának, a költségnövekedés kockázata kezelésének, a hibás tervezés/kivitelezés kockázatkezelésének, továbbá azoknak a szankcióknak a függvénye, amelyeket a megrendelő alkalmazhat a beruházás meghíúsulása, késedelme vagy hibás teljesítés esetén.

Az eszköz- és rendelkezésre állási kockázatok a meghibásodásból, működési zavarokból, természeti katasztrófa bekövetkezéséből fakadó kockázatok, szankciók alkalmazásának kockázata abban az esetben, ha a szerződő fél meghatározott ideig a szerződésben kikötött minőségben az eszközökhöz való hozzáférést biztosítani nem tudja, a fenntartásért, valamint a vagyontárgyak biztosításáért való felelősség kockázata, továbbá a működési költségek megnövekedésének kockázata.

A keresleti kockázatra vonatkozó szabályozás mindkét félre telepítheti annak viselését: a magánfél kompenzációt kérhet, ha a kereslet alacsonyabb a vártnál vagy a szerződésben kikötött mértéket nem éri el.

A kockázatmegosztás tekintetében nincsenek általánosan követhető irányelvek, ugyanakkor a szerződő állami szerv kockázatminimalizálási törekvését elősegíti az a tény, hogy a szerződést az állam ellenjegyzi. A gyakorlatban – mint ahogyan arra az ÁSZ és az ÁSZ-FMI rámutatott –, az állami költségvetés nem kellően védett ezekkel a kockázatokkal szemben.

⁵⁵ Ld.: Gazdasági és Közlekedési Minisztérium: A magyarországi PPP-k intézményi és szabályozási háttere... i. m.

5. *Léteznek-e szabályok a PPP projekteknek az állami vagyonmérlegbe való felvételére? Ha igen, milyen elvekre alapozva történik ez meg?*

A magyar felügyeleti intézmények – ÁSZ, Pénzügyminisztérium, Tárcaközi Bizottság – a PPP projektek pénzügyi ellenőrzésénél az EUROSTAT releváns határozatát⁵⁶ is figyelembe veszik. Tekintettel az éves költségvetési hiány tartósan magas szintjére, a kormányzat arra törekedett, hogy a PPP projekteket tisztán a magánszféra által megvalósított fejlesztésként kategorizálja, és ezzel kivonja ezeket az állami kiadások köréből (csökkentve ezzel az államháztartás hiányát). Az ÁSZ és a Tárcaközi Bizottság álláspontja szerint egy PPP projekt csak akkor tekinthető magánberuházásnak, ha bizonyos kritériumoknak megfelel, úgymint a megvalósítás kockázatait a magán partner viseli, aki ezen túlmenően vagy a rendelkezésre állási, vagy a keresleti kockázatért is felel. Ha ezek a körülmények nem állnak fenn, akkor a beruházás államinak minősül, s mint ilyen, szerepeltetni kell az állami költségvetésben.

Az elmúlt évek tapasztalatai nyomán a 2010. évi költségvetés tervezésénél a Pénzügyminisztérium már ezt a következetes elszámolási álláspontot képviselte. A PPP beruházáskor annak teljes költségét kiadásként el kell számolni a költségvetésben, majd az elszámolt teljes értéket az aktiválás évétől kezdve a szerződés hátralévő futamideje alatt évenként időarányos részletekben költségvetési bevételként el kell számolni.

6. *Van-e lehetősége az államnak arra, hogy a magánpartner és harmadik felek között létrejövő szerződéseket ellenőrizze?*

Amennyiben a magánpartner a magyar közbeszerzési szabályoknak megfelelően kerül kiválasztásra (mint ahogyan a projektek többsége esetében történik) az állam a részvételi felhívásban az alvállalkozók megnevezését kötelezővé teheti. Amennyiben a projekt megvalósítása koncessziós szerződés keretében történik, a szabályok rugalmasabbak, az alvállalkozók megnevezése kérhető. A magán partner és alvállalkozó közötti szerződések tekintetében az állam nem rendelkezik teljes körű ellenőrzési joggal.

⁵⁶ Az EUROSTAT új határozata a PPP-kkel összefüggő állami deficit- és adósságkezelésről, EUROSTAT, 2004.

7. A PPP szerződés egyoldalú megszüntetése. Ki jogosult erre?

Tekintettel arra, hogy az ellenőrző szervek – ÁSZ, Tárcaközi Bizottság – által javasolt modellszerződések (standardok) alkalmazása nem elterjedt, nincs általános szabály a szerződés egyoldalú megszüntetésére. Mindkét fél kezdeményezheti. Nem állunk messze az igazságtól, ha azt mondjuk, hogy a polgári jog általános szabályai érvényesülnek ezekben a szerződéses viszonyokban.

A felek a szerződést közös megegyezéssel megszüntethetik vagy felbonthatják. A szerződés megszüntetése esetében a szerződés a jövőre néve szűnik meg, és a felek további szolgáltatásokkal nem tartoznak. A megszűnés előtt már nyújtott szolgáltatás szerződésszerű pénzbeli ellenértékét meg kell fizetni, amennyiben pedig a már teljesített pénzbeli szolgáltatásnak megfelelő ellenszolgáltatást a másik fél még nem teljesítette, a pénzbeli szolgáltatás visszajár. Kivételes esetekben a szerződés felbontható, ilyenkor a szerződés a megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal szűnik meg, és a már teljesített szolgáltatások visszajárnak. Bármely fél jogosult a szerződéstől való elállásra. Az elállás a szerződést felbontja. Az elállás jogát a felek bánatpénz fizetése ellenében is kiköthetik.⁵⁷

IV. Jogorvoslat

1. Gyakoriak a PPP szerződésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások?

Tekintettel arra, hogy bár a PPP projektek egyre gyakoribbak, de nagyszámú szerződésről még nem beszélhetünk, és ezek is az ÁSZ és a Tárcaközi Bizottság látókörében vannak, az ezekkel kapcsolatos perek egyelőre nem jellemzőek. Ugyanakkor, a gazdasági világválság utóhatásaként, mely egyébként is súlyosan érintette a PPP konstrukciókban gyakorta érdekelt helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetét, az elkövetkező hónapokban/években a jogi eljárások számának emelkedése várható.

⁵⁷ Ld.: 1959. évi IV. tv. a Polgári Törvénykönyvről, 319–320. §§.

2. *Léteznek-e kimondottan a PPP szerződésekre alkalmazandó eljárási, jogorvoslati szabályok, amennyiben jogorvoslatra kerül sor?*

Kifejezetten a PPP szerződésekre alkalmazandó jogorvoslati szabályokról nem beszélhetünk. Amennyiben közbeszerzési eljárás kerül kiírásra (a projektek többségében ez történik), akkor az ajánlattételi eljárásban bármely ajánlattevő jogorvoslati kérelemmel fordulhat a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) elnevezésű független testülethez.⁵⁸

Ha a KDB megállapítja a jogsértés megtörténtét, az eljárást törvénysértőnek nyilvánítja és bírságot szab ki. A közbeszerzési eljárás befejezése előtt felhívhatja a jogsértőt az e törvénynek megfelelő eljárásra, illetőleg az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez kötheti; megsemmisítheti az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás folyamán hozott vagy azt lezáró döntését, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg. A KDB elrendelheti az ajánlattevőnek a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékéből való törlését; az ajánlattevőt hat hónaptól három évig terjedő időszakra eltilthatja közbeszerzési eljárásban való részvételtől.

A KDB döntése ellen fellebbezésnek helye nincs, ellenben a Fővárosi Bíróság felülvizsgálhatja azt. A bíróság a közigazgatási eljárási szabályokat alkalmazva jár el a jogorvoslat során. A szerződés megkötése után a felek rendes bíróság előtt érvényesíthetik jogorvoslati igényeiket.

3. *Van-e a lehetőség ideiglenes intézkedés meghozatalára (a szerződés aláírását megelőzően)?*

A szerződés aláírását követően, ha a szerződő felek nem tudnak egyezségre jutni, rendes bíróság jogosult ideiglenes intézkedést hozni, vagy a szerződést megváltoztatni. A Polgári törvénykönyv szabályai alkalmazandók.

4. *Létezik-e a PPP szerződésekhez kapcsolódó kérdésekben illetékes különbíróság?*

A közbeszerzési eljárás során a Közbeszerzési Döntőbizottság és a Fővárosi Bíróság (mint közigazgatási bíróság) jár el, a megvalósítási szakasz-

⁵⁸ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX tv. 317–344. §§.

ban az illetékes bíróságok (általában a megyei bíróság vagy a Fővárosi Bíróság, mint rendes bíróság jár el.

5. *Amennyiben a PPP-kre ugyanazon jogorvoslati szabályok vonatkoznak, mint az állam más szerződéseire, van-e valamilyen eltérés a magánszerződésekre vonatkozó szabályozással összevetve?*

A polgári perekben a PPP szerződések magánszerződésnek minősülnek. Nincsenek külön eljárási vagy anyagi jogszabályok, amelyeket ezekre vonatkozóan alkalmazni kellene.

6. *Amennyiben az egyoldalú megszüntetés megengedett, erre valamely fél önállóan jogosult, vagy bírói döntéssel történhet? Jogosult-e a másik fél ezt a döntést megtámadni, vagy csak kártérítési igényét érvényesítheti?*

Megszüntetés, felmondás vagy elállás esetén a másik fél bírósághoz fordulhat a sérelmes döntés megváltoztatása és keletkezett kára megtérítésének érdekében. A bíró a döntést az eset összes körülményének figyelembe vételével hozza meg.

* * *

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN HUNGARY

by András Varga Zs.–András Torma–Gyula Koi

This contribution is a Hungarian translation of a conference paper on the Hungarian Public-Private Partnership at International Academy of Comparative Law Congress 2010 in Washington D.C. The first part emphasizes the intellectual and historical background of the concept of Public-Private Partnership (PPP) in the different legal cultures (e.g. American, English, French, German examples etc.). The appearance of the concept of PPP was very late in the Hungarian legal literature. The second part analyses the award of PPPs. The third part of the study shows the performance of PPPs. The fourth part deals with the remedies of PPPs.

S Z E M L E

*Hamza Gábor**

A KÜLFÖLDI NEMZETI (TUDOMÁNYOS) AKADÉMIÁK STRUKTÚRÁJA – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A TERMÉSZETTUDOMÁNYOK ÉS A TÁRSADALOMTUDOMÁNYOK KAPCSOLATÁRA

I. Az egyes (nemzeti) akadémiák és azok főbb sajátosságai

1. Tanulmányunk első részében több európai és Európán kívüli ország nemzeti akadémiáinak sajátosságait tekintjük át elsősorban a természettudományok és a társadalomtudományok illetőleg az ezeket a tudományokat képviselő akadémikusok, akadémiái tagok egymáshoz viszonyított arányára figyelemmel. Mivel nem állt módunkban, elsősorban információ hiányában, valamennyi ország nemzeti akadémiájáról aktuális képet alkotni, az áttekintés elkészítése során nyilvánvalóan nem lehetett feladatunk a teljességre törekvés. Egyes esetekben – kivételesen – tekintettel voltunk jelentős, nemzetközileg is elismert, tekintélyes, nemzetinek, a szó formális értelmében, azonban nem minősülő vagy nem minősített akadémiákra (tudományos társaságokra) is.

Az 1603-ban alapított Olasz Nemzeti Akadémia (*Accademia Nazionale dei Lincei*) jelenleg egy természettudományi (*Science Fische, Matematiche e*

* Akadémikus, tanszékvezető egyetemi tanár, ELTE ÁJK, Római Jogi Tanszék, Budapest, 1053. Egyetem tér 1–3.

E-mail: gabor.hamza@ajk.elte.hu

Naturali) és egy társadalomtudományi (*Scienze Morali, Storiche e Filologiche*) osztályra (*classe*) tagolódik. Az akadémiának jelenleg kilencven rendes, kilencven levelező és kilencven külföldi tagja van. Az első osztályhoz öt osztály (*categoria*), a második osztályhoz pedig hét osztály (*categoria*) tartozik. A jogtudomány képviselői önálló osztályt alkotnak (*categoria sesta*). A közgazdaság-tudomány képviselői a VII., a társadalom- és politikatudományi osztályhoz (*categoria sociali e politiche*) tartoznak. A társadalomtudományok képviselői az akadémia struktúrája alapján és számuknál fogva, vonatkozik ez a rendes (*socio ordinario*) és levelező (*socio corrispondente*) tagokra egyaránt, többséget alkotnak. Itt említjük meg, hogy az *Accademia dei Lincei* működése Cesi herceg 1630-ban bekövetkező halálával több, mint egy évszázadon át szünetelt. Működését 1745-ben kezdte meg ismét. A Galileo Galilei tisztelői és részben követői által 1657-ben alapított *Accademia del Cimento* (Kísérleti Akadémia) azonban csak tíz éven át, 1667-ig működött.

2. A Francia Akadémia (*Académie Française*) Richelieu bíboros szándéka szerint – elsősorban az irodalom ápolására, művelésére – jött létre 1635-ben. Alapításánál Richelieu a római *Accademia dei Lincei*t tekintette modellnek. A Tudományos Akadémiát 1666-ban Colbert hívta életre.

A Francia Akadémia négy másik akadémiával együtt alkotja az *Institut de France*-t. Az *Institut de France*-hoz tartozó öt akadémiát nevezik osztálynak (*classe*) is. A Francia Akadémia negyven tagjának feladata eredetileg a francia nyelv nagyszótárának elkészítése volt. A Francia Akadémia tagjai között a társadalom- és természettudományok jeles képviselői mellett kiemelkedő politikusok, írók, valamint képzőművészek is voltak és vannak ma is.

Az *Institut de France*-hoz tartozó négy akadémia – más elnevezéssel osztálya (*classes*) – Colbert, illetve Mazarin, végül pedig a Konvent elhatározásából jött létre. A Természettudományok Akadémiájában (*Académie des Sciences*) a rendes tagok száma 190. Ez az akadémia két részlegre (*division*) és nyolc szekcióra (*section*) tagolódik. A Természettudományok Akadémiája tagjai közé tartozik továbbá 135 külföldi társult tag és 160 levelező tag. A Társadalomtudományi Akadémia (*Académie des Sciences Morales et Politiques*) rendes tagjainak száma ötven. Ez az akadémia hat szekcióra tagolódik. Ezek a szekciók az alábbiak: első szekció a *section philosophie*, a második a *section science morale et sociologie*, a harmadik a *section législation, droit public et jurisprudence*, a negyedik a *section économie politique et*

statistique, az ötödik a *section histoire et géographie*, a hatodik pedig az interdiszciplináris társadalomtudományok képviselőit magában foglaló *section générale*. Ez az akadémia tizenkét külföldi társult tagot és hatvan levelező tagot is magában foglal. Az *Institut de France*-hoz tartozó további két akadémia az *Académie des Beaux-Arts* és az *Académie des Inscriptions et Belles-Lettres*.

3. Sajátos rendszer érvényesül Belgiumban, tekintettel az ország 1983 óta kialakított és azóta is többször módosult föderális (szövetségi) struktúrájára. A belga királyságban két; egy flamand és egy francia nemzeti akadémia működik. Utalnunk kell arra, hogy önálló, orvostudományi akadémia is létezik. A két akadémiának azonban mind a struktúrája, mind pedig tagjainak száma azonos. Mindkét akadémia három-három osztályra tagolódik. A három osztály az alábbi: természettudományi osztály (*Class of Natural Sciences*), humán tudományok és társadalmi tudományok osztálya (*Class of Humanities and Social Sciences*) és a széptudományok osztálya (*Class of the Arts*). Mindkét akadémia tagjainak száma 150–150. Az egyes osztályok tagjainak száma egyenlő, osztályonként 50–50. A természettudományok képviselői ilyen módon csupán a tagok egy-harmadát alkotják.

Az osztályok nem tagolódnak kisebb egységekre, például szekciókra. Ilyen módon a humán tudományok és társadalmi tudományok osztályában a jogászok, a közgazdászok, a szociológusok, a nyelvészek, a történészek stb. nem különülnek el. Az osztályüléseken minden, az osztály profiljához tartozó tag rendszeresen részt vesz. A természettudományok képviselői az összes tag egyharmadát alkotják, tehát arányuk pontosan megegyezik a humán tudományok és társadalmi tudományok osztályának tagjaival. A harminc rendes tag (*ordinary member*) közül öt, a tíz úgynevezett társult tag (*associated member*) közül három, a tíz tiszteletbeli tag (*honorary member*) közül pedig ugyancsak három jogász.

4. Az 1847-ben alapított Osztrák Tudományos Akadémia (*Österreichische Akademie der Wissenschaften*) megőrizte, eltérően például a Magyar Tudományos Akadémiától, alapításkori struktúráját, szervezeti felépítését. Itt csak utalunk arra, hogy az alapításkor a mai Osztrák Tudományos Akadémia jogelődjének tagjai között, jól ismert történeti okoknál fogva több, nem az osztrák örökös tartományokból (*Erblände* illetve *Erbländer*) származó tagja – így magyar is – is volt. A Magyar Tudomá-

nyos Akadémia tagjai közül is többen tagjai voltak az ausztriai (birodalmi) akadémiának.

Az Osztrák Tudományos Akadémia ma két osztályra (*Klasse*), Filozófiai-történeti Osztályra és Matematikai-természettudományi Osztályra tagolódik. A Filozófiai-történeti Osztály rendes tagjainak (*wirkliche Mitglieder*) száma 78, levelező tagjainak száma pedig 76. A Matematikai-természettudományi Osztály rendes tagjainak száma 86, levelező tagjainak száma pedig 73. Az akadémiát irányító elnökség négy tagból áll: elnök, alelnök, főtitkár és titkár. A négy személy közül ketten képviselik a Filozófiai-történeti Osztályt és ketten a Matematikai-természettudományi Osztályt. Jelenleg az elnök a Matematikai-természettudományi Osztály elnöke, alelnök pedig a Filozófiai-történeti Osztályt elnöke. Főtitkár a Filozófiai-történeti Osztályt képviselője, titkár pedig a Matematikai-természettudományi Osztály által választott személy. A fentiek alapján a társadalomtudományok és a természettudományok képviselői mind számukat, mind pedig az akadémia irányításában betöltött szerepüket, funkciójukat tekintve egyenlő súlyt képviselnek.

5. Az 1808-ban alapított Holland Királyi Tudományos Akadémia (*Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen*), mely tagjainak létszáma maximálisan kettőszáz, két osztályra (*afdeling*), a természettudományira (*science*) és a humán- és társadalomtudományira (*humanities and social sciences*) tagolódik. Az akadémia jelenleg hatályos alapszabálya (statútuma) alapján a természettudományi osztály tagjainak száma maximálisan száztíz, a humán- és társadalomtudományi osztály tagjainak száma pedig maximálisan kilencven lehet. A statútumban megszabott számbeli keret kitöltésére általában nem került és ma sem kerül sor a természettudományi osztály hét szekciót (*section*), a humán- és társadalomtudományi osztály pedig öt szekciót (*section*) foglal magába. A jogtudomány képviselői önálló szekciót alkotnak. E szekció tagjainak száma jelenleg tizenhat, ami kétségtelenül figyelemreméltóan magas hányadot jelent.

6. Nagy-Britanniában a nemzeti akadémia az 1660-ban alapított, londoni székhellyel működő *The Royal Society*. A *Royal Society* brit és a volt birodalomból származó tagjainak (*fellow*) és külső tagjainak együttes létszáma jelenleg 1400. A Brit Nemzeti Akadémia a természettudomány és a társadalomtudomány képviselőit egyaránt magában foglalja. Elnökét öt

évre választják. Így például Sir Michael Francis Atiyah professzor 1990 és 1995 között volt a *Royal Society* elnöke (*president*).

7. A Németországi Szövetségi Köztársaságban ma sincs nemzeti akadémia és nem is szerepel napirenden nemzeti akadémia alapítása. Ennek elsősorban történeti okai vannak, de szerepet játszik az ország föderális állami berendezkedése is. 1990-ig a Német Demokratikus Köztársaságban a Gottfried Wilhelm Leibniz (1646–1716) kezdeményezése alapján 1700-ban alapított Berlini Tudományos Akadémia – a későbbi Porosz Tudományos Akadémia (*Preußische Akademie der Wissenschaften*) – töltötte be ténylegesen, de nem formálisan, a nemzeti akadémia funkcióját. 1992-ben jött létre a *Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften* a Berlin és Brandenburg tartomány (*Bundesland*) között kötött *Staatsvertrag* alapján. Működését 1993 elején kezdte meg. Ez az akadémia öt osztályra (*Klasse*) tagolódik. Ezek az alábbiak: *Geisteswissenschaftliche Klasse*, *Sozialwissenschaftliche Klasse*, *Mathematisch-naturwissenschaftliche Klasse* és *Technikwissenschaftliche Klasse*. Az akadémiának alapításakor száz rendes és rendkívüli tagja volt. Az alapszabályzat értelmében tagjainak létszáma a kétszázat nem haladhatja meg. Az egyes osztályok tagjainak létszáma szinte azonos. Ez annyit jelent, hogy a társadalomtudományok képviselőinek aránya negyven százalék. Említést érdemel, hogy ennek az akadémiának volt elnöke 2006 végéig, 70. életévének betöltéséig, a neves jogtudós (római jogász és jogtörténész) Dieter Simon.

Németországban önálló természettudományi akadémia létezik (*Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina*), Halle székhellyel. Mivel Németországban nincs nemzeti akadémia, ezért az egyes „regionális” akadémiákat (így a Bajor Tudományos Akadémiát, a Heidelbergi Tudományos Akadémiát, a Göttingeni Tudományos Akadémiát, a Szász Tudományos Akadémiát, az Észak-Rajna-Vesztfáliai Tudományos Akadémiát, a Berlin-Brandenburgi Tudományos Akadémiát és Mainzi *Akademie der Wissenschaften und der Literatur*-t) tömörítő *Union der deutschen Akademien der Wissenschaften* képviseli. Ebben az önálló akadémiának nem tekinthető akadémiai egyesülésben is tükröződik a tag-akadémiák tudománycsoportok szerinti összetétele. Itt említjük meg, hogy Németországban az első tudományos társaság az 1652-ben alapított *Academia Naturae Curiosorum* volt. Ezt az akadémiát a harmincéves háború befejezését néhány évvel köve-

tően nem annyira tudományos célok, mint inkább különös jelenségek, „furcsaságok” kutatása céljából alapították.

8. Az 1779-ben alapított, eredeti nevén *Academia Real das Ciências*, Portugál (Királyi) Tudományos Akadémia (*Academia das Ciências de Lisboa*) eredetileg három osztályra tagolódott. A jelenlegi osztálystruktúrát az 1851-ben elfogadott alapszabály rögzíti. Az akadémia két osztályra, egy társadalomtudományi (*Classe de Letras*) és egy természettudományi osztályra (*Classe de Ciências*) tagolódik. Mindkét osztály hat-hat szekciót foglal magában. A társadalomtudományi osztály szekciói az alábbiak: történeti és földrajztudományi, irodalmi, irodalom- és nyelvtudományi, filológiai és pedagógiai, jog és szociológiai, továbbá közgazdasági és politikatudományi szekció. A szekciók (rendes és levelező tagok) taglétszáma azonos a természettudományi és a társadalomtudományi osztályok vonatkozásában.

Ilyen módon a Lisszabon központtal működő Portugál Tudományos Akadémián a társadalomtudományok képviselői az összes akadémikus felét alkotják. az Akadémia irányításában is teljes mértékű az egyensúly a társadalomtudományok és a természettudományok vonatkozásában.

9. Spanyolországban az egyes akadémiák – lényegében a francia modellt követve – az *Instituto de España* (melynek modelljéül kétségtelenül az *Institut de France* szolgál) keretében működnek. Az egyes „királyi akadémiák” (*Academias Reales*) státusáról az 1978-ban elfogadott spanyol alkotmány 62. cikkelye rendelkezik, rögzítve azt, hogy ezek az akadémiák az állam (a király) felügyelete alatt fejtik ki működésüket (*Alto Patronazgo de las Reales Academias*). Sem a természettudományok, sem pedig a társadalomtudományok nem tartoznak egy adott akadémiához. A *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* mellett önálló, a jogászokat magában foglaló akadémia (az 1882 óta fennálló *Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*) és a történészeket tömörítő *Real Academia de la Historia* is működik. A természettudományok képviselőit magában foglaló *Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales* mellett önálló akadémia az orvostudományok kiemelkedő művelőit magában foglaló *Real Academia Nacional de Medicina* és a gyógyszerészeti akadémia (*Real Academia Nacional de Farmacia*).

Autonóm státusszal rendelkezik a Szépművészeti Akadémia (*Real Academia de Bellas Artes de San Fernando*) is. A koordináló funkciót (is) betöltő *Instituto de España* irányításában az egyes tudományágak arányos képví-

selethez jutnak, bár pontos arányt nehéz megállapítani. A regionalizmus, pontosabban tartalmilag már föderális állami struktúra jegyében Katalónia fővárosában, Barcelonában is működik akadémia, a *Real Academia de Ciencias y Artes de Barcelona*, amely ugyancsak állami, pontosabban az állam által támogatott intézmény. Ez az akadémia struktúráját tekintve azonban jelentősen különbözik az *Instituto de España* által koordinált, Madridban működő akadémiáktól.

10. Az 1742-ben alapított Dán Akadémia (*Kongelige Danske Videnskabernes Selskab*) szintén két osztályra tagolódik. Az első a társadalomtudományok képviselőit magában foglaló osztály hetvenöt belföldi taggal, a második, a természettudományok képviselőit magában foglaló pedig száztíz belföldi taggal rendelkezik. Említést érdemel: az első osztály kilencvenkilenc, a második osztály pedig száznyolcvan külföldi tudóst is tagjai között tart számon. Sajátossága továbbá a Dán Akadémiának, hogy eredetileg négy osztályból állt, és ezek összevonásával alakult ki a jelenleg csupán két osztályra tagolódó struktúra. A természettudományok képviselőinek magasabb arányszáma ellenére a két osztályra való tagozódásból adódóan az érdekérvényesítés szempontjából a társadalom-tudományok képviselői nem tekinthetők hátrányban lévőnek. Sajátossága a Dán Akadémiának, hogy az egyes osztályok nem tagozódnak további szekciókra.

11. A Norvég Királyi Tudományos Társaság (*Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab*), melyet 1760-ban alapítottak, két osztályra, a természet-tudományi és a társadalomtudományira tagolódik. A természettudományok képviselőinek száma megegyezik a társadalomtudományok képviselőinek számával. A társaság irányításában is teljes mértékű az egyensúly a társadalomtudományok és a természettudományok vonatkozásában. Az 1857-ben létrehozott Norvég Tudományos Akadémia (*Det Norske Videnskaps-Akademi*) is két osztályra tagolódik, a természettudományira és a társadalomtudományira. Az akadémiát egy kilenc tagból álló testület (*Board of Directors*) irányítja, melyben a társadalomtudományok és természettudományok képviselői azonos súlyt kapnak.

12. Az 1786-ban alapított Svéd Királyi Akadémia (*Svenska Akademien*) kizárólag az irodalom művelésének célját szolgálja. A néhány évtizeddel korábban, 1753-ban alapított Svéd Társadalomtudományi Akadémia (*Kungliga Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien*) nem tekinthető általános társadalomtudományi akadémiának. A csupán két osztályra tagolódó aka-

démia (az I. osztály a Történettudományi és Ókortudományi Osztály, a II. osztály a Filozófiai és Nyelvtudományi Osztály) tagjainak száma jelenleg 130. Mivel az aktív akadémiai tagság korhatára hatvanöt év, egy-egy osztálynak egyenlő számú, 30–30 tagja van. Az akadémiának vannak bel-
földi és külföldi levelező tagjai, továbbá tiszteletbeli tagjai is. Önálló akadémia a Természettudományi Akadémia (*Kungliga Vetenskapsakademien*), amely teljes mértékben független a két másik akadémiától. Svédországban, eltérően például Spanyolországtól, nincs az egyes akadémiák tevékenységét valamilyen szinten koordináló, illetve azokat magában foglaló szervezet (intézet).

13. A Finn Akadémia (*Suomalainen Tiedekatemia*), amely már nevében is tükrözi azt, hogy a társadalomtudományokat is átfogja, hasonlóan az Olasz (*Accademia Nazionale dei Lincei*) és a Japán Akadémiához, két osztályra tagolódik. A társadalomtudományi osztály nyolc, a természettudományi osztály pedig hét osztályt (*section*) foglal magában. A 328 tagból álló Finn Akadémia tagjai között valamivel magasabb a természettudományok képviselőinek a száma. Ez a számbeli eltérés azonban nem jelent hátrányt a társadalomtudományok képviselői szempontjából, aminek oka döntően az, hogy két egyenlő súllyal rendelkező osztályban helyezkednek el a két különböző tudománycsoport képviselői.

14. Svájcban három, illetőleg négy nemzeti akadémia van. A Társadalomtudományi Akadémia (*Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften – Académie Suisse des Sciences Humaines et Sociales*) három osztályra (*Section – section*) tagolódik. Ezek az alábbiak: Nyelv- és Irodalomtudományi Osztály, Történettudományi és Kultúrtudományi Osztály, továbbá Társadalomtudományi Osztály. Ezekhez az osztályokhoz azonban nem személyek, hanem intézmények, kutatóintézetek, alapítványok stb. tartoznak. A Társadalomtudományi Akadémiától függetlenül működik az 1815-ben alapított Természettudományi Akadémia (*Schweizerische Akademie der Naturwissenschaften*).

Ennek az akadémiának a neve 2004-ben megváltozott. Hivatalos elnevezése: *Akademie der Naturwissenschaften Schweiz*. Szervezetileg annyiban sajátos, hogy nincsenek rendes, illetve levelező tagjai, hanem lényegében bárki tagja lehet. Ebből adódóan taglétszáma tízezres nagyságrendű. A technikai tudományok is rendelkeznek akadémiaiával, melynek neve *Schweizerische Akademie der Technischen Wissenschaften*. Struktúrája hasonló

a Természettudományi Akadémia szerkezetéhez. A Genfben, 1776-ban alapított és ma is ott működő Művészeti Akadémia (*Société des Arts de Genève*) csak részben tekinthető nemzeti akadémiának. Svájcban a fenti akadémiákat nem koordinálja egy, a franciaországi *Institut de France*-hoz hasonló intézmény.

15. Az 1724-ben alapított Orosz Tudományos Akadémia (*Rosszijszkaja Akagyemija Nauk*) eredetileg három szekcióra (fizikai és matematikai osztály, orosz nyelv és irodalom osztálya és történelemtudományi és filozófiai osztály) tagolódott az 1836-ban elfogadott statútum alapján. Ez az alapszabály 1927-ig volt hatályban. Az akadémia új struktúrájának a kialakítására az 1935-ben elfogadott új statútum alapján került sor.

1963-ban került sor a jelenlegi szervezet kialakítására. Kilenc osztály helyett tizenöt osztály létesült, és egyúttal három szekció kialakítására is sor került. Az első a fizikai, technikai és matematikai szekció hat osztályt (*otgyelenyje*), a kémiai, technikai és biológiai szekció öt osztályt, a társadalomtudományi szekció pedig négy osztályt foglal magában. Az 550 rendes és levelező tag mintegy 80 százaléka az első két osztályhoz tartozott. A négy társadalomtudományi osztály az alábbi: történettudományi osztály, irodalom- és nyelvtudományi osztály, filozófiai és jogtudományi osztály és közgazdaságtudományi osztály. Ezt a struktúrát követték tendenciaszerűen a Szovjetunióhoz tartozó tagköztársaságok tudományos akadémiái is. A különbség inkább csak abban mutatkozott, hogy a tizennégy tagköztársaság – Oroszországnak nem volt önálló akadémiája, mivel az azonos volt a Szovjet Tudományos Akadémiával – akadémiái tagjai között a rendes és a levelező tagok szinte egyenlő arányban voltak jelen.

A Szovjetunió megszűnését követően az Orosz Tudományos Akadémia új struktúrájának kialakítására a közelmúltban került sor. A korábban létező tizennyolc osztály helyett kilenc osztályra tagolódik az Orosz Tudományos Akadémia. Az egyes osztályok több tudományterület képviselőit foglalják magukban. Említést érdemel, hogy az 1991. november 21-én kihirdetett elnöki rendelet (*ukaz*) hangsúlyozza az akadémia egysége fenntartásának szükségességét. Jelenleg a rendes tagok létszáma hétszáz, a levelező tagok száma pedig négyszáz. Az akadémia irányítása alá mintegy négyszáz kutatóintézet tartozik.

16. Az 1991-ben megújult Lett Tudományos Akadémia (*Latvijas Zinatnu Akademija*) négy osztályra tagolódik: a fizikai és technikai tudományok

osztálya, a kémiai és biológiai tudományok osztálya, a társadalomtudományok és „széptudományok” osztálya, valamint a New York központtal működő tengerentúli osztály. Ez utóbbi osztály, amelynek létjogosultságát a külföldön élő nagyszámú lett (lettországi) tudósok száma indokolja, a társadalomtudományok és a természettudományok képviselőit egyaránt magában foglalja. Ezért ez az osztály „vegyes” osztálynak tekinthető. Ezért a társadalomtudományi osztályok arányszáma, pontosabban súlya meghaladja a 25 százalékot. Sajátos a 116 tagból álló Lett Tudományos Akadémia összetétele. A teljes (rendes) és a levelező tagok száma csaknem azonos (19, illetve 20). Igen magas a tiszteletbeli tagok száma (38) és a külső tagok száma (39). Az egyes osztályok tagjainak a száma csaknem azonos. Az arányokat tekintve feltűnően magas a jogász akadémikusok száma (két rendes, két levelező, egy tiszteletbeli és egy külső tag). A Lett Akadémia sajátos struktúrája döntően abból adódik, hogy az ország lakosságának alig több mint fele tartozik a lett etnikumhoz.

17. Az 1866-ban megalakult Román Akadémia (*Academia Româna* eredeti (francia) neve: *Société Littéraire Roumaine*) a II. világháborút követően új struktúrát kapott. A természettudományi osztályok száma, hasonlóan a szocialista országok akadémiaiához, jelentősen növekedett. Jelenleg a Román Tudományos Akadémia tizennégy osztályt (szekciót) foglal magában. A tizennégy osztály közül öt társadalomtudományi, kilenc pedig természettudományi osztály. A XI. osztályban a közgazdaság-tudományok a szociológiai tudományokkal vannak együtt, míg a jogászok a filozófusokkal együtt alkotnak egy osztályt. Önálló osztály a pszichológiai. Ugyancsak önálló osztályhoz tartoznak a geológia- és a földrajztudományok képviselői.

Sajátossága a Román Tudományos Akadémiának, hogy továbbra is megmaradt önálló osztályként a széptudományi osztály (*Section de littérature et d'arts*). A rendszerváltást követően nem került sor az akadémia struktúrájának reformjára. Figyelmet érdemlő – összevetve a Magyar Tudományos Akadémiával – a társadalomtudományi osztályok viszonylag magas száma, mely kétségtelenül tudományterületük súlyát növelő körülmény.

18. A Lengyel Tudományos Akadémia (*Polska Akademia Nauk*) hét osztályra tagolódik. A hét osztály közül csupán egy osztály tekinthető társadalomtudományi osztálynak. Az I. osztály magában foglalja valamennyi társadalomtudomány képviselőit. Rendes és levelező tagjainak száma, ha-

sonlóan a másik hat osztályhoz, ötven. Az összesen 350 tagot számláló Lengyel Tudományos Akadémia egyhetedede kerül ki a társadalomtudományok képviselőiből. Az 1952-es struktúrát tükröző szerkezet átalakítására a rendszerváltást követően nem került sor.

Lengyelországban még egy; nemzeti tudományos akadémiának is tekinthető akadémia létezik, és pedig az 1989-ben ismét felállított Krakkói Tudományos Akadémia (*Polska Akademia Umiejętności*). Ez az 1872-ben alapított, de már 1815 óta – igaz, nem akadémiai formában – működő akadémia hat osztályra tagolódik, amelyek közül kettő a társadalomtudományok képviselőit foglalja magában. A két társadalomtudományi osztály: az I. nyelvtudományi (filológiai osztály) és a II. történettudományi és filozófiai osztály. Ez utóbbi osztályhoz tartoznak a jogtudományok képviselői is. Az akadémia statútuma értelmében egy-egy osztálynak maximum huszonhét rendes és harminchat levelező tagja lehet. A fenti számok azonban csupán keretet jelentenek, az egyes osztályok tagjainak száma a keretszámnál kisebb. A II. osztálynak jelenleg huszonhat rendes és harmincöt levelező tagja van. Az egyes osztályok rendes és levelező tagjainak létszáma azonos. Ebből következően a társadalomtudományok képviselői az akadémia összlétszámának (az alapszabály (statútum) értelmében összesen 290 lengyel és 151 külföldi állampolgár tag) egyharmadát alkotják.

19. A Cseh Tudományos Akadémia (*Akademie Věd České Republiky*) jelenlegi szervezete az 1992-ben elfogadott jogszabályon, illetőleg statútumon alapul. A Cseh Nemzeti Akadémia három osztályra (*division*) tagolódik. A harmadik osztály (*Humanities and Social Sciences*) foglalja magában a társadalomtudományok képviselőit. A harmadik osztály, hasonlóan a két, a természettudományokat tartalmazó osztályhoz, három szekcióra tagolódik. Ezek az alábbiak: társadalom- és közgazdaság-tudományi szekció, történettudományi szekció és humán tudományok- és nyelvtudományok szekciója (*Section of Humanities and Philology*). Az egyes osztályok rendes és levelező tagjainak száma azonos. Az akadémia irányításában a Társadalomtudományi Osztály tagjai arányszámának megfelelően jut szerephez.

20. Az 1992-ben elfogadott új statútuma alapján a Macedón Tudományos Akadémia négy osztályra tagolódik. A társadalomtudományok képviselőit egy osztály foglalja magában. Ilyen módon a Szkopjében működő Macedón Tudományos Akadémia (*Makedonska Akademija na Naukite i*

Umetnostite) irányításában a társadalomtudományok aránya hozzávetőleg 25 százalékos.

21. Chilében a hat nemzeti akadémiát koordináló, a francia modellt követő *Instituto de Chile* jelenlegi szervezete 1964-ben alakult ki. Az egyes akadémiák az alábbiak: Természettudományi Akadémia (*Academia Chilena de Ciencias*), az Orvostudományi Akadémia (*Academia Chilena de Medicina*), az interdiszciplináris jellegű Társadalomtudományi Akadémia (*Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales*), a Nyelvtudományi Akadémia (*Academia Chilena de la Lengua*) és a Történettudományi Akadémia (*Academia Chilena de la Historia*). A Társadalomtudományi Akadémia tagjainak száma harminchat, amely megegyezik a Természettudományi Akadémia rendes tagjainak számával. A hat akadémia autonóm, azaz egymástól független. A koordináló szerepet az *Instituto de Chile* tölti be, melynek tanácsában (*Consejo del Instituto de Chile*) az egyes tag akadémiák egyenlő súllyal vannak képviselve. Ez annyit jelent, hogy a társadalomtudományok aránya jóval meghaladja a természettudományokét (négy plusz kettő).

22. Brazíliában nincs nemzeti tudományos akadémia. Az 1896-ban alapított, működését 1897-ben megkezdő *Academia Brasileira de Letras* kizárólag a nyelvtudományok művelésére hivatott. Az 1916-ban alapított Brazil Természettudományi Akadémia (*Academia Brasileira de Ciências*), amely 1921 óta működik ezen a néven (alapításkori elnevezése: *Sociedade Brasileira de Ciências*), nevéből adódóan kizárólag a természettudományok művelésének ápolására hivatott.

23. Sajátosan alakult az akadémiái szervezet Argentínában, ahol három nemzeti akadémia is létezik, ám nincs társadalomtudományi akadémia. Időben legkorábban (1874-ben) a Természettudományi Akadémia (*Academia Nacional de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*) jött létre. Ez az akadémia jelenlegi, autonóm státusát 1926-ban nyerte el. Az Irodalomtudományi Akadémia (*Academia Argentina de Letras*) 1931-ben alakult meg. 1970-ben alakult meg (jogi személyiségét két évvel később, 1972-ben nyerte el) a Mérnöki Akadémia (*Academia Nacional de Ingenieria*), melynek mintájául az Amerikai Egyesült Államok és Svédország megfelelő intézményei szolgáltak.

24. A Japán Akadémia (hivatalos neve 1947 óta: *Nippon Gakushūin*) két osztályra (angolul *section*, illetve *division*, olaszul *classe*) tagolódik. Ennek a tagolódásnak az alapja a társadalomtudományok és a természettudomá-

nyok szerinti elválasztás, differenciálás. A társadalomtudományi osztály (*Humanities and Social Sciences*) három alszekciót (*subsection*), a természettudományi osztály (*Pure Sciences and their Applications*) pedig négy alszekciót foglal magában. A *Humanities and Social Sciences* osztály az alábbi alszekciókat (a Magyar Tudományos Akadémia struktúráját alapul véve „osztályokat”) tartalmazza: irodalmi, történelmi és filozófiai „osztály”; jog- és politikatudományi „osztály”, továbbá közgazdasági és kereskedelmi tudományok „osztálya”. A három „osztály” tagjainak száma összesen hetven, szemben a másik osztály összesen nyolcvan tagjával.

Ez annyit jelent, hogy a társadalomtudományok képviselőinek aránya igen magas, hozzávetőlegesen 45 százalék. Tekintettel arra, hogy szervezetileg a Japán Akadémia két egyenlő súlyú osztályra tagolódik, az érdekvényesítés szempontjából a társadalomtudományok képviselőinek a súlya megegyezik a természettudományok képviselőinek súlyával.

Sajátossága a Japán Akadémiának, hogy általában nem kerül az egyes osztályok, illetve az azok keretében működő szekciók rendelkezésére álló valamennyi hely betöltésre. Különösen érvényes ez azokban az esetekben, amikor nincs konszenzus az egyes személyek akadémiai tagságra való alkalmasságának kérdésében. Ebben a sajátos szisztémában döntő szerepet játszik az akadémia nemzetközi mércével is mért színvonala megőrzésének abszolút prioritást élvező szempontja.

25. A Kínai Népköztársaságban a társadalomtudományok képviselőit a *China Academy of Social Sciences* (*Csungkuo Shehui Kehszüe Jüan*, rövidítve: *CASS*) foglalja magába. A rendelkezésre álló információk alapján ennek az akadémiának negyven tagja van. Súlyát jelentősen növeli az, hogy önálló, posztgraduális képzést nyújtó egyetemmel, tehát felsőoktatási intézménnyel rendelkezik. A *CASS*-hoz tartozó intézetek száma harmincnégy, a munkáját a tagokból álló tizenöt tagú bizottság irányítja. A *CASS* formálisan osztályokra (szekciókra) nem tagolódik. Ilyen módon az együttműködés a társadalomtudományok különböző ágainak képviselői között szoros vagy legalábbis annak tűnik.

26. A vizsgált téma szempontjából Ausztráliát illetően kiemelendő, hogy a Társadalomtudományi Akadémia (*Australian Academy of Social Sciences*) tagjainak száma (375 tag) meghaladja a londoni *The Royal Society* mintájára 1954-ben létrehozott Természettudományi Akadémia (*Australian Academy of Science*) tagjainak számát (350 tag). A Társadalomtudományi

Akadémia négy szekcióra (osztályra) tagolódik. A B szekcióhoz tartoznak a pénzügytan, a közgazdaság-tudomány, a közgazdaság-történet és a statisztika művelői. A C szekció tagjai a történettudomány, a jogtudomány, a filozófia és a politikatudomány képviselői. Említést érdemel az *Australian Academy of Technological Sciences and Engineering*, valamint az 1969-ben létrehozott *The Australian Academy of the Humanities*. Ez utóbbi, négyszáz tagot magában foglaló akadémia nemzeti akadémiának nem tekinthető. Feltétlenül említést érdemel, hogy 2007-ben létrejött az *Australian Academy of Law*, amely a jogtudomány legtekintélyesebb művelőit fogja össze. Az *Australian Academy of Law* nemzetközi kapcsolatainak kiépítése jelenleg folyamatban van.

27. Történeti visszatekintésben, perspektívában említést érdemel, hogy számos európai országban az akadémiák alapításával egy időben természettudományos múzeumok létrehozására is sor került. Ezek közül kiemelkedő jelentőségű volt a Hamburgban, Párizsban, Koppenhágában, Rómában és Veronában alapított múzeum. Ezek a múzeumok azonban az akadémiáktól függetlenek voltak szervezeti, személyi és költségvetési vonatkozásban egyaránt. Kivételt egyedül a Londonban alapított természet-tudományi múzeum jelentette, amelynek alapítására a *Royal Society* patronálásával került sor.

II. Következtetések

28. A fenti, teljességre nem törekvő, inkább csak reprezentatív, azonban több földrészre is figyelemmel lévő mintát alapul vevő áttekintés alapján megállapítható, hogy a politikum által nem módosított struktúrában működő nemzeti akadémiákon belül számuk és arányuk alapján a társadalomtudományok képviselői mintegy kétötödét vagy nem egy esetben ennél is nagyobb hányadát alkotják az akadémia tagjainak. Ez a súly érvényesül az egyes akadémiák működésének irányításában, tudományos profiljának kialakításában is. Egyes nemzeti akadémiákon belül a két osztályra való tagolás valójában egyenlő súlyt biztosít a társadalomtudományok képviselőinek. Ez egyaránt érvényes több európai és Európán kívüli akadémiára. Önálló vizsgálat tárgya lehetne az egyes akadémiák hivatalos, legtöbbször történeti hagyományokban gyökerező elnevezése. Így

például a Dán Akadémia neve *The Royal Danish Academy of Sciences and Letters*, a Finn Akadémia neve pedig *Finnish Academy of Science and Letters*. Egyes esetekben, így például az áttekintésben elsőként említett, 1603-ban alapított Olasz Nemzeti Akadémia elnevezésében a „tudomány” szó egyáltalán nem szerepel (*Accademia Nazionale dei Lincei*).

29. A rendszerváltást követően csak kivételesen került sor – ez vonatkozik például az Magyar Tudományos Akadémiával csaknem azonos taglétszámmal rendelkező (varsói) Lengyel Tudományos Akadémiára, kivéve a Krakkói Akadémiát – strukturális reformra a volt szocialista országokban.

Kivételt azok az országok jelentenek, ez a helyzet például Lettország, ahol a lett etnikum az ország lakosságának ötven százalékát csak csekély mértékben haladja meg, esetében, amelyekben a nemzeti érdekek bizonyos mértékű átstrukturálást tettek kívánatosá, illetve szükségessé. Ugyancsak kivételt jelent a Cseh Tudományos Akadémia és bizonyos mértékig a Macedón Tudományos Akadémia.

Mindhárom, utóbb említett ország esetében szerephez jutott az a tény, hogy az 1990-es évek első felében kialakult új, egy korábbi föderációból (Szovjetunió, Csehszlovákia és Jugoszlávia) kiváló, nemzeti szuverenitását (függetlenségét) nem sokkal korábban elnyert vagy visszanyert állam nemzeti akadémiáiról van szó.

JOGIRODALOM

Patyi András: **Közigazgatás–Alkotmány–Bírászkodás**

Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar–
Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011. 271 old.

1. A tágabb értelemben vett közjogász szakma, valamint a *ius publicum* világa iránt érdeklődő hallgatók, továbbá a jogkereső közönség örömmel veheti kézbe a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, valamint az Universitas-Győr Nonprofit Kft. által megjelentetett közjogi tanulmánygyűjteményt. A kötet alkotmányjogi, közigazgatási jogi, és közigazgatási bírászkodással foglalkozó tanulmányokat gyűjt egybe. A szerző, Patyi András, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Kara Közjogi Intézetének intézetvezető egyetemi tanára, az egyetem rektora. Korábban a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának bírója volt. A szerző pályáivében a közjog magas szintű elméleti és gyakorlati művelése iránti igény erősen kitapintható, sőt ez komoly tudományos és gyakorlati eredményekben is megtestesül. Patyi András 1969-ben született, jogi doktorátusát Szegeden, a József Attila Tudományegyetemen 1993-ban szerezte. PhD doktori disszertációját 2002-ben védte meg, ennek tárgyát a közigazgatási bírászkodás képezte, az értekezés könyvalakban is megjelent.¹ Tudományos pályája még fokozatszerzése előtt a szegedi egyetemen indult, ahol magyar jogtörténettel foglalkozott, az erdélyi közjogtörténet specialistájává képezte magát.² Innen fokozatosan fordult érdeklődése a hatályos közigazgatási jog művelése felé, mely törekvés

¹ PATYI A.: *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei*. Logod Bt., Budapest, 2002. 254.

² Egy korai jogtörténeti dolgozata: PATYI András: Magyarország vagyunk? 1848-as adalékok Magyarország és Erdély egyesítésének kérdéséhez. In: *150 év. A Magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogtörténészek 1848-ról* (szerk.: Mezey Barna–Vörös Imre). Logod Bt., Budapest, 2000. 73–104.

ugyanakkor keveseknél tapasztalható erős alkotmányjogi érdeklődéssel társult, ehhez kapcsolódott a hazánkban szintén ritkaságszámba menő közjogi komparatista szemlélet. 2010-ben lett habilitált egyetemi docens, majd ezt követően egyetemi tanár. Mindemellett az erős elméleti jogi véna mellett a joggyakorlat világában is számos tapasztalatot szerzett Patyi András. Az Országgyűlési Biztosok Hivatalában is tevékenykedett, valamint az Alkotmánybíróságon főtanácsadóvá lett. Budapest Főváros XII. kerülete (Hegyvidék) jegyzőjeként kevés elméleti közigazgatási jogász esetében tetten érhető, sokrétű gyakorlati tudás birtokosává vált. (A recenzens egyik korábbi gyakorlati tanulmányútja során egy közigazgatási ügyekkel foglalkozó ügyészi szervnél tapasztalhatta, hogy az ott dolgozók kifejezetten hiányolták azt az elméleti kihívást, amelyet nekik a szerző korábbi jegyzői tevékenységből eredő ügyek jelentettek.) Elmondható, hogy tanszékvezetőként tanszékét is a „Gyakorold–kutasd–oktasd” hármas jelszava alapján építette fel. A tanszék azon kisebb számú hazai közigazgatási műhelyek egyike lett, amely önálló tankönyvcsaládot hozott létre.³ Nevéhez mintegy száz publikáció megjelenése fűződik.

2. E kivételes pálya újabb elméleti terméke a recenzeálandó kötet, mely a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar előtt 2010-ben zajlott habilitációs eljárásra benyújtott disszertáció alapján készült (5. o.). A munka korábbi években már megjelent írások eredeti kéziratának átdolgozása (újrarendezése, részbeni újragondolása) útján keletkezett. Értéke kettős: egyfelől együtt, egymást követően ismerkedhet meg az írásokkal az olvasó, és nem szükséges ehhez nehezen elérhető, számos szakirodalmi forrást felkutatni. Másfelől a kötetben olvasható tanulmányok nem egyszerű újraközlések, hanem továbbgondolt, és e továbbgondolás által megújított *contributiók*. Eltérően számos monográfiától, jelen kötet esetében a Bevezetés (5–6. o.) szerepe is jelentős,

³ A tankönyvcsalád Patyi névvel fémjelzett darabjai: PATYI A.–VARGA Zs. A.: Általános közigazgatási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009. 398. BARACZKA Rné–GYURITA R.–LAPSÁNSZKY A.–MUDRÁNÉ LÁNG E.–PATYI A.–VARGA Zs. A.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog* (szerk.: Patyi András). Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007. 726. A fentebb jelzett komparatista szemlélet bizonyítéka az összehasonlító közigazgatási eljárásjogi fejezet (671–714. o.), amely az angolszász, frankofón, germán jogvilág mintáit, továbbá a három posztoszocialista visegrádi szláv ország közigazgatási eljárásjogának szabályozását veti egybe.

mert részben a könyv programadása foglaltatik benne, részben e prológban egy rendkívül szimpatikus oktatói-kutatói hitvallás fogalmazódik meg. A mű céltételezése világos és egyértelmű. A szerző nem kisebb feladatra vállalkozik, mint a magyar közigazgatási jog alapvető fogalmainak áttekintésére. Ezzel együtt célja annak vizsgálata, hogy az Alkotmány releváns (közigazgatási tárgyú) rendelkezései mennyiben tükröződnek a közigazgatási jog fogalmaiban. A könyv tehát a közigazgatási jog bevett dogmatikai fogalmait vizsgálja, tekintettel a vonatkozó alkotmányos rendelkezésekre. E fogalmak rendre a következők: a közigazgatási feladat, a funkció, a tevékenységfajta, az aktus, a jogviszony, a hatósági ügy, valamint a közigazgatási szerv. Ebből kitűnik, hogy a mű alkotójának alapállása, közigazgatás-tudományi felfogása egyértelműen jogdogmatikai irányultságú.⁴ A fentebb jelzett, a munka bevezető szövegében érzékeltetett credo jelentősége pedig éppen abban rejlik, hogy a kutatási cél kitűzésekor a szerző számos kérdést vet fel, és azzal a lehetőséggel is számol, hogy nem feltétlenül biztos, hogy minden kérdésre tud kellő választ adni, így álláspontja szép autoreflektív parabola is egyben. A kötet hat fejezetre oszlik, a továbbiak során az egyes fejezeteket sorrendben fogjuk ismertetni.

3. A kötet első tanulmánya „A közigazgatási feladatok meghatározása és összefüggése az Alkotmánnyal” címet viseli (11–43. o.). A tanulmány a közigazgatás funkcióinak és feladatainak a közigazgatással való kapcsolataira vonatkozó főbb elméleti megközelítések közül Dwight Waldo szemléletét véli vállalhatónak, amely a kulcsmomentumot az együttműködésben látja. Az igazgatás ebben az értelemben egy racionalitást feltételező együttműködésen alapuló emberi tevékenység. Az igazgatás ezzel együtt mások magatartását befolyásolja, mégpedig komplex módon: jogalkotás-

⁴ A közigazgatási jogdogmatikai irányzatról lásd: SZAMEL L.: A közigazgatási jogi dogmatika (a közigazgatási jog elmélete) kialakulása és fejlődése. In: SZAMEL L.: *A magyar közigazgatás-tudomány*. MTA, Budapest, 1974. 1. 47–92. SZAMEL L.: A közigazgatási jogi dogmatika (a közigazgatási jog elmélete) kialakulása és fejlődése Magyarországon. In: SZAMEL L.: *A magyar közigazgatás-tudomány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977. 2. 79–160. Közigazgatási jogtudományi irányzat néven a közigazgatási jogdogmatikáról ír: NAGY E.: A közigazgatási jogtudományi irányzat. In: NAGY E.–RÁCZ L.: *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet* (szerk.: Máthé Gábor). HVG-Orac, Budapest, 2007. 481–487. Az újabb irodalomból KOI Gy.: Az általános jogdogmatika és a közigazgatási jog jogdogmatikájának néhány problémája. *Jog Állam Politika* (megjelenés alatt).

ban közreműködve, jogot alkalmazva, döntéseket előkészítve és döntéseket hozva, és döntést végrehajtva teljesíti be a mindenkori közigazgatás önnön feladati spektrumát. Az állami feladatok megvalósítása tehát – mutat rá a szerző – az állami impérium birtokában végzett igazgatással, és közszolgáltatások nyújtásával valósul meg. A funkciók és feladatok osztályozásának kérdéskörében merül fel, hogy a közigazgatás, pontosabban a magyar közigazgatás feladatainak száma mekkora. Egy, az 1980-as évekből származó elméleti megállapítás szerint (korabeli kifejezéssel élve) az akkori államigazgatásnak (tehát az egységes központi igazgatásnak és a helyi tanácsigazgatásnak) húszezer feladata volt (17–18. o.).⁵ Ez a szám egy felmérés alapján a kilencvenes években csupán csak ötezer (18. o.).⁶ Ugyan nem Patyi András, vagy az általa idézett szerzők hibája (akik csak szintén említik a számadatokat), de azért felmerül a kérdés, hogy milyen alapon is lettek e feladatok megállapítva, az utóbbi kutatás figyelembe vette-e a korábbi feltételezést, ha igen, miként lehet, hogy a feladatok száma 80 %-kal csökkent? Természetesen az egyes konkrét feladatok feladatscsoportokba, feladattípusokba sorolhatóak. A tanulmány arra is rámutat, hogy a német tudományosság a közigazgatás feladatait 41 nagy csoportba⁷ sorolta, addig a francia közigazgatási jogászok három (igen esetleges) kategóriát állítottak fel az alapvető funkciókra nézvést ekképpen: alapvető funkciók;⁸ tradicionális funkciók;⁹ és új funkciók.¹⁰ Azaz míg a német közigazgatási jogi szemlélet dogmatikus-osztályozó, addig a francia közigazgatási jog gyakorlatilag az időbeliséget tekinti mércének abban az

⁵ Szamel Lajos (szakirodalmi fellelhetőség szerint közelebről meg nem jelölt) számadatát túlzónak véelve szól róla: BERÉNYI S.: Az államigazgatási feladatok rendszerezése. In: BARACZKA Rné–BERÉNYI S.–IVANCSICS I.–SZAMEL L.: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* BM Könyvkiadó, Budapest, 1984. 85.

⁶ LŐRINCZ L.: A közigazgatás tevékenységének rendszerezésére és elemzésére szolgáló kategóriák. In: LŐRINCZ L.–TAKÁCS A.: *A közigazgatás-tudomány alapjai.* Rejtjel, Budapest, 1997. 91.

⁷ Tipikusan a közintézmények működtetése, a külügyi feladatok, a munkavédelem, a polgári védelem, és számos más közigazgatási feladat említhető itt.

⁸ Ilyen a nemzetvédelem, a külpolitika, az igazságszolgáltatás, a rendészet, a büntetés-végrehajtás.

⁹ Ilyenként említik a közlekedést, a hírközlést, a postai szolgáltatásokat, a rádiót, a köznevelést, továbbá a szociális jogvédelmi funkciót.

¹⁰ Ehhez tartozik a magángazdaság védelme és fejlesztése, az irodalom, a művészet, a tudomány támogatása.

értelemben, hogy egy funkció újonnan jelent-e meg, vagy egy korábban új funkció helyét elnyerve standard jellegűvé vált-e, vagy elemi jellegűként „öröktől fogva” jelen volt-e (19. o.). De a francia megoldás ismer állami funkció-gazdasági funkció-társadalmi funkció-valamint kulturális és nevelési funkció alapján történő felosztást is (19–20. o.). Az eddig tárgyalt általános kérdéseket konkrét példába ágyazva is bemutatja a kötet alkotója. E konkrét feladat „A Honvédség és a Rendőrség feladatai az Alkotmányban” megnevezést viseli, és gyakorlatilag a hatályos Alkotmány és a kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat rendkívül pontos és világos, ugyanakkor mégis színes elemzése (25–41. o.). A fejezet lezárását a magyar közigazgatás lehetséges funkcióinak felsorolása adja, amely Madarász Tibor¹¹ korábbi elemzéseinek alapulvételével hét fő funkciót különít el: a társadalomvédelmi funkciót; a biztonsági funkciót; az állam védelmét megvalósító funkciót; az állam anyagi alapjait biztosító funkciót; az állam, mint szervezetrendszer működését biztosító funkciót; a gazdaságigazgatási funkciót; a kulturális, egészségügyi, szociális szükségleteket kielégítő funkciót szükséges számításba vennünk. Az esszé záró része visszatul az újabb elmélet köréből Torma András professzor irányultságában hasonló jellegű funkció-felosztása (Torma ezeket a „feladat” szóval jelöli) azzal lesz relatívva Patyi szerint, hogy bevezeti az „előzőekben nem érintett közfeladatok ellátása” kategóriát. Annyi azonban bizonyos, hogy így a fejlődés során esetlegesen jelentkező új kategóriáknak is megvan a helye a rendszerben.

4. A kötet második tanulmánya „A közigazgatás tevékenységfajtái” címet kapta (44–89. o.). Ez az első tanulmány párdarabja, amely a feladatok és funkciók után a tevékenységfajtákat veszi sorra. A dolgozat maga – tartalma szerint – három részre osztható. Az első rész osztályozó jellegű: a közigazgatási tevékenységfajták meghatározása (44–46. o.); a tevékenységfajták alanyi (szervi) osztályozása (46–49. o.); az igazgatás módja szerinti osztályozás (49–58. o.); a tevékenységben megnyilvánuló hatalom erőssége szerinti osztályozás (59–67. o.); ide vonható még a szervezeti és a szervezetrendszeren kívüli igazgatás (67–69. o.). Az egyes részletekbe bele

¹¹ MADARÁSZ T.: *Közigazgatás és jog*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 147–198. MADARÁSZ T.: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1995. 33–47.

nem menve említhető, hogy a dolgozat erénye, hogy ezeket a minuciózus osztályozásokat egyetlen tablóban, egy folyamat részeként láttatja, világossá téve, hogy a szerző a közigazgatási jogdogmatikai irányzat híve. A funkció-osztályozás és az aktustani osztályozás mellett a közigazgatás tevékenységfajtáinak osztályozása tartozik a felsorolásokban dús közigazgatási dogmatikai tematikák közé. Madarász Tibor nyomán a szerző rámutat arra, hogy metodológiai szempontból¹² a tevékenységosztályozásoknak adott szempontok szerint, külön-külön van értelme, és lényeges módszertani hibához vezet, ha a külön-külön elvégzett osztályozásokat aztán egy egységes tevékenységrendszerbe foglaljuk össze. Ezzel szemben komplex osztályozást közöl a hatályos ELTE ÁJK-n (illetve számos más egyetemen) használt 2005-ös általános részi tankönyv Berényi Sándor professzor által írott része; illetve a már fentiekben idézett 1984-es államigazgatási jog általános részi tankönyv¹³ szintén általa jegyzett fejezete is komplex tevékenységfajta-osztályozást tartalmaz.

Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés témaköre komplex módon kerül feldolgozásra a tanulmányban, egyfajta második nagyobb egységként, a fejezet második felét kitöltően [az irányításról a 69–77. o.; a felügyeletről a 77–81. o.; az ellenőrzésről, mint a felügyelet és irányítás részéről a 81–84. oldalakon olvashatunk; de ide sorolható még a felügyelettől független ellenőrzés (82–84. o.); a belső ellenőrzés (84. o.); mellérendeltségi kapcsolatokon alapuló tevékenység a szervezetrendszerben (85–86. o.); valamint a szervezetrendszeren kívüli igazgatás (86–89. o.)]. Nézetünk szerint idézésre érdemes az a gondolatiság, amelyben kifejezésre jut a szerző jogállami közigazgatással kapcsolatos szemlélete: „Akkor van jogállami igazgatás, ha a közigazgatás normatív aktusai és egyedi aktusai jogrendszerbeli megengedettségéről (vagyis arról, hogy azok az alkotmányos jogokat és a közigazgatási beavatkozásra felhatalmazást adó törvényeket sértik-e vagy nem, (Alkotmánybíróság vagy rendes) bíróság dönt. Ezért a

¹² Az általános kutatás-módszertan és a szakjogtudományi metodológiák, valamint a közigazgatás-tudomány kapcsolatához: KOI Gy.: *Közigazgatás-tudomány és metodológia. A fogalmak kulcsszeropéről. Magyar Közigazgatás*, I. évf. (2011) 5. sz. (megjelenés alatt).

¹³ Egyébként a vörös műbőrötésben megjelent, fentebb idézett Magyar államigazgatási jog. Általános rész című kötetnek ez volt a legteljesebb, legbővebb kiadása. A különös részi kötet kék kartonötésben jelent meg. Az utóbbi adatai: BERÉNYI S.–Id. MARTONYI J.–SZAMEL L.–SZATMÁRI L.: *Magyar államigazgatási jog. Különös rész. Tankönyvkiadó*, Budapest, 1980. 390.

hierarchián kívüli igazgatás azon formái esetén, melyek a közigazgatási szervezetrendszeren kívülre hatnak, az igazgatásra az általában vett jogi korlátozottság mellett az is döntő mértékben jellemző, hogy az itt alkalmazott közigazgatási eszközök (ilyen vagy olyan) bírósági ellenőrzése alatt állnak, és ez a bírósági ellenőrzés csak az alkotmány (jellegének) megváltoztatásával szüntethető meg. Tehát ez a bíróság általi kontroll az alkotmány jogállami jellegéből kényszerítően következik.” (87. o.).

5. A kötet harmadik tanulmánya „A közigazgatási határozatok bírói ellenőrzésének alkotmányos háttere” (90–141. o.) figyelemreméltó témakörével ismerteti meg az olvasót. A tanulmány részben egy monumentális közigazgatási jogtörténeti tabló, részben alkotmánymagyarázat. A kiindulási alap a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 50. § (2) bekezdése, mely szerint „A közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi.” A tanulmány ezen alkotmányi mondat elemzése a történeti háttér igen bőszeges megvilágítása mellett. Kiemelendő, hogy az elemzett alkotmányi rendelkezést az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 30. §-a állapította meg, és 1989. október 23. napja óta változatlan szöveggel hatályos a textus. Korábban az Alkotmány hasonló rendelkezést nem tartalmazott, a szöveg beiktatására az Alkotmány jogállamivá tételének folyamata során valósult meg. A szerző helyesen mutat rá arra a tényre, hogy a lakonikus jogszabályi kijelentés nem részletezi, hogy melyik bíróság, milyen eljárásban, miféle határozatok miféle szempontú ellenőrzését jogosult és egyben köteles is elvégezni. Igen enigmatikus a szabályozás a tekintetben is, hogy homályban hagyja annak megválaszolását, hogy a bíróság általi ellenőrzés tartalma miben áll a közigazgatási határozat, valamint a határozat által érintett személyek jogai vonatkozásában (90. o.).¹⁴ Igen lényegesnek tartjuk a kérdéskör történeti vetületét elemző pontokat [Az 1897 és 1949 közötti közigazgatási bírászkodás és alkotmányos jelentősége (91–99. o.); A közigazgatási bírászkodás hiánya és az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a

¹⁴ Az Alkotmánybíróság határozata a következőképpen vélekedik a jogszabály rövidségéről: „A tömör megfogalmazás valóban nem részletez. Nem szól külön sem az anyagi vagy alaki, illetőleg az érdemi vagy eljárási jogszabálysértéseket tartalmazó közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségéről.” (994/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 675, 676.).

szocialista jogban (100–103. o.]). Az 1897 és 1949 közötti magyar közigazgatási bíráskodás jelentőségének érzékeltetésére számos példát hozhatnánk, csupán kettőt fogunk: először is, a rendes bíráskodáson kívül eső önálló közigazgatási bíráskodás több, mint fél évszázadon át példásan működött; másfelől pedig egy igen jelentős, közigazgatási bíráskodásra vonatkozó jogmagyarázati irodalom jött létre ennek nyomán.¹⁵ A közigazgatási bíráskodás versus bírósági felülvizsgálat kérdésének megválaszolása során Patyi négy nagy típusba sorolja a közigazgatás ellenőrzésének jelenleg létező külhoni modelljeit. Az első típusban kifejezett alapjog a közigazgatási döntés (határozat) bíróság előtti megtámadása. Ennek alapmodellje a német szabályozás, melyhez hasonlít a Cseh Köztársaság regulációja. A második típus jellemzője, hogy a közigazgatás ellenőrzésére vonatkozó szabályokat az adott nemzeti alkotmányok közigazgatási tárgyú rendelkezései között helyezte el a jogalkotó. Ilyen a spanyol és a portugál szabályozás. A harmadik típus jellemzője, hogy a közigazgatás ellenőrzésére vonatkozó szabályok a nemzeti alkotmányok bírósági szervezetről szóló szabályai között helyezkednek el. Az alapmodell itt az olasz alkotmány, ezt követi a dán, finn, görög, lengyel, valamint svéd szabályozás. A negyedik típus jellemzője, hogy a közigazgatási bíráskodásról külön fejezet rendelkezik, és az alkotmányi és a közigazgatási biztosítékok szabályozása részletes. Ennek alapmodellje az osztrák szabályozás, mely a független közigazgatási tanácsok (*unabhängige Verwaltungssenate*) felállításáról rendelkezik. A négy említett nagy típuson túl ötödik típusba sorolhatóak a felülvizsgálatra csak közvetetten utaló belga, és francia alkotmányok. Az

¹⁵ Csak a legjelentősebb három, azonos szerzőpáros által írt, egységet képező klasszikus közigazgatási jogi (és egyben pénzügyi jogi), kifejezetten a közigazgatási bíráskodási tárgyú kommentárt idézzük: LENGYEL J.–VÖRÖS E.: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. A m. kir. Közigazgatási Bíróság anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben I–II.* A szerzők kiadása, [Budapest] [1935] xl., 2362. LENGYEL J.–VÖRÖS E.: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság újabb anyagi-jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata, általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben, ideértve a zsidótörvény, az orvos kamarai tagfelvételi és orvosi fegyelmi ügyek joggyakorlatát, egyúttal a közigazgatási bírósági törvény magyarázata I–II.* A szerzők kiadása, [Budapest] [1940] xx., 1254. LENGYEL J.–VÖRÖS E.: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság legújabb anyagi-jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata, általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben, ideértve az orvos kamarai tagfelvételi és orvosi fegyelmi ügyek, valamint a felvidéki, kárpátaljai, erdélyi és délvidéki ügyek joggyakorlatát, egyúttal a közigazgatási bírósági törvény magyarázata I–II.* A szerzők kiadása, [Budapest] [1942] xx., 1411.

EU jog megsemmisítési eljárása vonható párhuzamba a tárgykörrel, amelynek kapcsán számos releváns jogesetet is ismertet a szerző. A további pontok bemutatják, hogy az egyes alkotmánykoncepciókban miként vetődött fel az 50. § (2) bekezdésben szabályozott közigazgatási határozatok bírói ellenőrzése (113–118. o.). Megismerteti a szerző az olvasókat az 50. § (2) bek. részletes elemzésével (118–141. o.), ahol is bizonyítja, hogy az elemzett szakasz a 70/K. §-szal áll szoros összefüggésben, elhatalmolja a jogorvoslathoz való jogtól, bemutatja hatalommegosztási jellegét, és felvázolja az értelmezési keretet (119–127. o.). A fejezet hátralévő része az alkotmányi mondat kifejezésenkénti, igen részletes elemzése (127–141. o.).

6. A közigazgatási cselekménytanba (aktustanba) vezet be a monográfia negyedik tanulmánya: „A közigazgatási jogi aktusfogalom alkotmányjogi és dogmatikai elemei” (142–187. o.). A közigazgatási cselekménytan (aktustan) központi fogalma a közigazgatási cselekmény (aktus). A recenzens nem tud arra vonatkozó elméletet (és erre a recenzeált kötet sem nyújt támpontot), hogy van-e az aktustannak valamely nemzeti közigazgatáshoz kapcsolódó forrásvidéke, de ez valószínűsíthetően a német közigazgatási jogi dogmatikában jelölhető meg, míg a francia, és az angolszász közigazgatási jogokban (a tankönyvek szintjén legalábbis) nem tulajdonítanak jelentőséget a kérdésnek (a német *Verwaltungsakt* kifejezésnek az *acte administratif unilatéral* felel meg, itt azonban ne valamifajta túlszofisztikált aktusosztályozást képzeljünk el). Ez a német osztályozó aktusfelfogás azonban termékeny talajra hullott a szovjet államigazgatási jogban,¹⁶ így

¹⁶ Érdekes lenne egyszer azt a kérdést feldolgozni, hogy a szovjet államigazgatási jog mennyiben hatott Magyarországon. A magyarra is lefordított szovjet államigazgatási jogi tankönyvek időrendben: STUDENIKIN, S. S.: *Szovjet államigazgatási jog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1951. 290., az aktustanra lásd: 98–120.; PETROV, G.I.: *Szovjet államigazgatási jog*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963. 381. Magyarul jelent meg egy sokat publikáló, korábban az MTA Jogtudományi Intézetében tevékenykedő szerző rövid műve a tárgyban: VADAS Gy.: *A szovjet államigazgatási jog*. Fővárosi Nyomda, Budapest, 1951. 71. A témában mainstream, csak idegen nyelven megjelent referenz művek időrendben: EVTIKHIEV, I.–STUDENIKIN, S. S.–VLASOV, V.: *Sowjetisches Verwaltungsrecht*. Allgemeiner Teil. VEB Daten der Zentralverwaltung, Berlin, 1954. 438.; LUNEV, A. E.: *Sovjetskoe administrativnoe pravo*. Juridičeskaja Literatura, Moskva, 1960. 596. A fenti szakirodalom egyes tételeit említi: SZAMEL L.: *Legal problems of socialist Public Administrative Management*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1973. 210. 33. végjegyzet.

a kötetben Patyi András helyesen mutat rá Tamás András ama nézetének helytállóságára, mely szerint az aktustan [német, osztályozó válfaja] „kb. Svájctól Oroszországig bezárólag” ismert (144. o.). A hazai szakirodalom számára 1945 előtt is ismeretes volt az aktustan fogalma, de a mai szempontok szerinti részletességgel kidolgozott aktustan nem volt. Az 1945 előtti közigazgatási jogászok közül például Ereky István, Magyary Zoltán, valamint Szontagh Vilmos foglalkozott a tárggyal. A szerző helyesen mutat rá, hogy a szisztematikus aktusosztályozási rendszer a szovjet államigazgatási jog közvetítésével épült be a magyar jogba (és a recenzius véleménye szerint a német mintát vette át a szovjet jog). A szocialista, valamint a jelenkori magyar közigazgatási jogban az aktustanok szerzőkötöttek: ahány szerző, annyi aktustan van. Így a kötetben olvashatunk arról is, hogy tulajdonképpen külön beszélhetünk Berényi Sándor, Madarász Tibor, id. Martonyi János, Szamel Katalin, Szamel Lajos, Szűcs István, valamint Toldi Ferenc aktustanáról. Azonban van olyan szerző, aki teljes egészében elveti (elutasítja) az aktusfogalmat, mondván, hogy „máguskodó”, valódi jelentést nem hordozó fogalom (Tamás András). Tamás szerint, ha az aktusfogalmat elfogadnánk, ennek alapján akár az ember napi tevékenységeit is (cselekvésbeli) aktusokra bonthatnánk, de ezzel valójában nem mondanánk semmi lényegeset. Anélkül, hogy a vitában állást foglalnánk, utalni szükséges Patyi azon meglátására, hogy aktusfogalom és jogviszony-elmélet nélkül ma a közigazgatási jog ott tartana, ahol a magánjog a jogi tény és a jogviszony fogalmát megelőzően tartott. (Érdekes, hogy gyakorlatilag mindkét alapfogalmat a dogmatista lángelme, Friedrich Carl von Savigny dolgozta volt ki, bár a jogviszony fogalmát Georg Friedrich Puchta nyomán alkotta meg.¹⁷)

A tanulmány három olyan kérdésre mutat rá, amelyet a korábbi aktustanok még objektív okoknál fogva nem tárgyalhattak, a maiak pedig elmulasztanak tárgyalni. A kérdések az alábbiak: Mi az aktus fogalma az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján? Megjelenik-e a fogalom az Alkotmány szintjén? Módosít-e valamit az aktusokról vallott felfogásokon a közigazgatás feletti bírói kontroll általánossá válása? Itt nem kívánunk az egyes válaszokba részletesen belemenni, csupán elégséges egyebek mel-

¹⁷ Erre: FÖLDI A.–HAMZA G.: *A római jog története és intézményei*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996. 69. 228. és 229. számszám.

lett arra utalni, hogy az „aktus” kifejezést a magyar jogrendszer a jogszabály és a (korábbi) állami irányítás egyéb jogi eszköze összefoglaló megnevezéseként használta.¹⁸ Az európai uniós (közösségi) jogrendből származott át a „tanácsi jogi aktus”, és az „uniós jogi aktus”, valamint „kötelező közösségi jogi aktus” formában egy olyan új aktusfogalom, melynek alapján ezeken az Unió vagy a Közösségek arra feljogosított szervények a tagállamokra, vagy a tagállamok jogalanyaira nézve kötelező erejű jogi aktusokat kell érteni. Az „aktus”, mint jogi fogalom ilyesfajta értelmezése az 1990-es évek közepén, illetve erőteljesebben 2004 és 2006 között jelent meg a hazai jogban.¹⁹ A definíció tautologikus jellege mellett az emberben azért ott van a kérdés, hogy ez a fajta aktusfogalom mitől másabb, mint a (jogi) norma fogalma? A másodlagos közösségi jogon belül ismertek az ún. egyéb jogi aktusok, melyek főként szervezeti aktusok, de ezek nem a tagállami jogrendekekben, hanem az EU belső igazgatásában kell, hogy érvényre jussanak (146. o.). A fejezet további részei igen sok szempontból elemzik az aktustan számos gyakorlati kérdését (normatív és egyedi aktusok; materiális és formális értelemben vett aktusok; a hibás aktusok kérdése; mérlegelés, méltányosság, diszkréció stb.).

7. Közigazgatási eljárásjogunk tárgyalása a XXI. század jelenében népszerű topika, így a szerző is áldoz a tárgykör oltárán tanulmányával, mely „A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól” megnevezést kapta (188–240. o.). E fejezet a kötet legátfogóbb és legrészletesebb, számos tárgykört vizsgáló darabja. A kiindulási alaptétel az, hogy minden közigazgatási határozat, döntés, aktus cselekvéssorozat eredményeképpen jön létre, és az ezekben foglalt rendelkezé-

¹⁸ Ennek törvényi példáját az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 39. §-a szolgáltatja.

¹⁹ Az EU jogi aktusfogalmat az alábbi jogszabályokban találhatjuk meg: „tanácsi jogi aktus”: A 2006. évre szóló Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program módosított és új adatgyűjtéseiről szóló 247/2005. (XI. 14.) Korm. rendelet (hat. kiv.); „uniós jogi aktus”: A Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat 16. pontja (hat. kiv.); valamint A Gensben 1929. április 29-én aláírt, az 1933. évi XI. törvénycikkkel kihirdetett, a pénzhamisítás visszaszorítására irányuló nemzetközi egyezményhez tett nyilatkozat kihirdetéséről szóló 157/2006. (VII. 27.) Korm. rendelet 3. § 1. pont; „kötelező közösségi jogi aktus”: A műszaki tartalmú jogszabálytervezeteknek az Európai Bizottsággal és az Európai Unió tagállamaival való egyeztetéséről szóló 94/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet.

sek érvényesítése is cselekvéssorozat által jöhet létre. A hatósági típusú eljárások közös (általános) szabályait a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendezi. A Ket. részletesen szabályozza a hatósági döntések (határozatok és végzések) meghozatalának és tartalmának szabályait. A fejezet elején a szerző azt ígéri, hogy a hatósági eljárás és a (közigazgatási) eljárásjog körülírására tesz kísérletet, de ennél sokkal többet teljesít. Alkotmányjogi alapon kiindulva elemzi a Ket. tárgyi hatályát (188–192. o.), a közigazgatási működés és eljárás feltárása során Madarász Tibor, Magyary Zoltán, Szamel Lajos és Toldi Ferenc eljárásfogalmi kerülnek elemzésre (192–195. o.). A közigazgatási eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól elnevezésű pont (195–206. o.) kitüntetetten fontos része a Patyi általi hatósági eljárás-definíció²⁰ (200. o.), amelyet a szerző fogalmi elemenként haladva elemez (200–205. o.). A közigazgatási hatósági eljárásjogot ismertető pont, és az azt követő pontok (206–240. o.) a kiegészítéstől kezdve máig ismertetnek meg a közigazgatási eljárásjog fejlődésével: az egyszerűsítési törvény (1901. évi XX. törvénycikk); a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk; az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Et.); az 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény (Áe.); valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) említésével csupán a legfőbb jogszabályi mérföldköveket tudjuk kicövekelní, és csak az elismerés hangján lehet szólni az igen pontos történeti, illetve a Ket. esetében az átfogó módosításokra is kiterjedő hatályos jogi problémákat is érintő tételes jogi problémafelvetésekről.

8. A könyv zárótanulmánya a közigazgatási szervek jogalanyiságát veszi bonckés alá. A problémafelvetésben érintett alapkérdés, hogy kimu-

²⁰ „A közigazgatási szerven kívüli érintett jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott olyan cselekvési rend, mely egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló, vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást gyakorló egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében jön létre. Az eljárás a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködését feltételezi.”

tatható-e a közigazgatási szervek rendszerében valamilyen, a polgári jogi személyiséghez hasonló közös vonás? A szerző, szemben a para-adminisztrációs (a paraetatikus szervek rendszerét hangsúlyozó) elmélettel, inkább önkormányzattal rendelkező, atipikus szerveknek tekinti a köztisztviselőket. A korábbi létesítő jogszabályok rendszerével szemben, ma egyetlen jogszabály mondja meg, hogy egy szerv közigazgatási, vagy államigazgatási szerv-e (A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény). A fejezet egyik kiemelkedően fontos része a szervtípusok megadása [központi/területi/területközi/körzeti/helyi szervek; területi formában szervezett/hivatali formában szervezett szervek; hivatásos elemekből álló/laikus elemekből álló/vegyes jellegű szervek; alsó fokú/közép-fokú/felsőfokú szervek (253–254. o.)]. A „Jogi személyiség a közigazgatási szervezetben” címet viselő pont (254–267. o.) a tanulmány centrális magját képezi. Ez azzal a felütéssel indít, hogy a polgári jogi jogi személy fogalmának átültetése a közjogba (szinte) lehetetlen, és kevésbé értelemteljes tevékenység. A közjogi személy tehát csupán tudományos segédfogalom (Kilényi Géza). A jogi személy-fogalom eleve egy mesterséges, jog által képzett kreáció, amellyel kapcsolatban Horváth Barna utal arra a csak elsőre paradox nézetre, mely szerint a természetes személy jogalanyisága is csupán a jog által kreált entitás. A német tudományosság *Rechtspersonen*-teóriája szerint a jogi személyiség csak a jogképessége által lesz létezővé (256. o.). Jelentős még a 2006–2007-es közigazgatási szervezeti reform keretében létrehozott, valamifajta egységesebb közigazgatási jogalanyiságot célzó, Sárközy Tamás-féle státustörvény-tervezet rendelkezéseinek ismertetése (257–260. o.), ez már csak azért is fontos, mivel a később elfogadott, a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény (ma már hatályon kívül) számos ponton eltért a professzori tervezettől. A tanulmány foglalkozik a közigazgatási szervek jogalanyiságát Patyihoz hasonlóan elutasító Fazekas Marianna kötetével.²¹ A tanulmány végkicsengése Kilényi Géza szavaival írható le legérzékletesebben: „Létezik közigazgatási jogi személy, de az csak elméleti tudományos konstrukció, és nincsen köze a polgári jogi jogi személyiséghez.”²²

²¹ FAZEKAS M.: *A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései*. Rejtjel, Budapest, 2008. 199.

²² KILÉNYI G.: *A közigazgatási szervek jogi személyiségének problémái*. Magyar Közigazgatás XVII. évf. (2006) 8. sz. 468.

9. A mű rendkívül letisztult, nagy erudícióval és elokvenciával megírt, széles tudományos forrásbázisra építő, hiánypótló tanulmányokat közöl, melyek módszertanilag is magas szintűek, sajátosságuk az alkotmányjogi alapozás, és a széles körű történeti magyarázat. Kiemelendő a kommentár-jellegű részek alapos kidolgozottsága. A kötet fizikai megjelenése is szemet gyönyörködtető, akárcsak az elegáns tipográfia is. E könyvnek minden közjogász polcán ott a helye.

Koi Gyula

KÖZLÉSI FELTÉTELEK

Az Állam- és Jogtudomány a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének folyóirata. Fórumot biztosít az állam- és jogtudományi alap kutatások eredményeit tartalmazó tanulmányoknak, tájékoztat a hazai és külföldi tudományos rendezvényeken zajló vitákról, ismertetőket tartalmaz a közelmúltban megjelent kiadványokról. Az Állam- és Jogtudománynak évente négy száma jelenik meg.

A folyóirat kiemelkedő szakmai rangját – az anonim lektorálás rendszere mellett – az is biztosítja, hogy Szerkesztőbizottságában nemcsak az Intézet vezető kutatói, hanem az Intézettől független (hazánkban és nemzetközileg elismert) jogtudósok is képviseltetik magukat.

A kéziratokat három példányban, valamint 3.5” méretű számítógépes lemezen a Microsoft Word szövegszerkesztő program által olvasható szövegfájl formátumban kell eljuttatni a szerkesztőség címére (1250 Budapest, Pf. 25., vagy pardi@jog.mta.hu). A kézirathoz mellékelni kell egy olyan nyilatkozatot, hogy a cikk (magyar nyelven) más orgánumnál még nem jelent meg, és ilyen célból nem is kerül(t) benyújtásra. A megjelentetni kívánt munka maximális terjedelme a tanulmány rovatban két szerzői ív [80 000 n (karakter)], szemle esetén egy szerzői ív (40 000 n), könyvismertetés tekintetében egy negyed ív (10 000 n).

A tanulmány és a szemle rovatban megjelentetni kívánt cikk szerzőjének meg kell adnia az általa feltüntetni kívánt tudományos fokozatot, munkahelyi beosztást és e-mail címet. A tanulmány rovatban megjelentetni kívánt cikkhez maximum 2500 n terjedelmű magyar vagy angol nyelvű rezümét kell mellékelni. A magyar nyelvű rezümében – a fordítás megkönnyítése érdekében – kérjük, jelöljék meg a szakkifejezések bevett angol nyelvű megfelelőjét.

A tanulmány és szemle rovatban megjelentetni kívánt cikkben a hivatkozásokat a következő minta alapján kell kialakítani:

¹ BUZA L.: *A nemzetközi jog tankönyve*. Politzer Zsigmond és Fia, Budapest, 1935. 12–13.; DWORKIN, R.: *Law's Empire*. Fontana. London, 1986. 21–31.

² *A magyar büntetőjog általános része* (szerk.: Nagy F.). Korona kiadó, Budapest, 1998. 56.

³ SÁTOR Gy.: Állampolgársági jog reformja. *Jogtudományi Közöny*, 1948/1.; GRUNSKY, W.: Das Kind als Schaden. *Jura*, 1987. 82–86.; DWORKIN, R.: Liberal Community. *California Law Review*, Vol. 77 (1989) 479–504.; RIBA I.: Most jó lenni kisebbségnek. *HVG*, 1998/10/23. 10–12.

⁴ WIENER A. I.: Büntetendőség – büntethetőség (felelősségtan). In: *Büntetendőség, büntethetőség. Büntetőjogi tanulmányok* (szerk.: Wiener A. I.). Átdolgozott kiadás. KJK–MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1999. 205.; RAZ, J.: Authority and Justification. [1985] In: *Authority* (ed.: J. Raz). Basil Blackwell, Oxford, 1990.

⁵ BUZA: *i. m.* 93–101.

⁶ DWORKIN: *Law's Empire. i. m.* 196.; DWORKIN: *Liberal Community. i. m.* 478.; WIENER A. I.: Büntetőpolitika, büntetőjog (jogszabálytan). In: *Büntetendőség, büntethetőség. i. m.* 15.; FINNIS, J. M.: Authority [1980] In: *Authority. i. m.* 174.

⁷ WIENER: *Büntetőpolitika... i. m.* 18.; NAGY F.: Jogszabálytan. In: *A magyar büntetőjog... i. m.* 94.

⁸ *Uo.* 93.

⁹ WIENER: *Büntetőpolitika... i. m.* 18.

Jogirodalom és a külföldi jogirodalom rovatban megjelentetni kívánt könyvismertetés címét az ismertetett munka – a tanulmány és szemle rovatra vonatkozó hivatkozási szabályok szerint megadott – bibliográfiai adatai képezik, azzal az eltéréssel, hogy ilyen esetben az ismertetésre kerülő munka terjedelmét is fel kell tüntetni a „p.” rövidítés kíséretében (pl. „154 p.”).

STUDIES IN LAW AND POLICY

JOURNAL OF THE INSTITUTE FOR LEGAL STUDIES
CENTRE OF SOCIAL SCIENCES
HUNGARIAN ACADEMY OF SCIENCES

Vol. LIII.

2012

N° 1.

CONTENTS

STUDIES

GYÖRGY GAJDUSCHEK

In Search of Professionalism.

Delegation of Personnel Responsibilities in Hungarian
Civil Service Regulation

3

MÓNIKA GANCZER

Recognition of Nationality by Other States and
the Principle of Effectiveness

29

MIKLÓS HOLLÁN

Trading in Influence beyond the Public Sphere

63

TAMÁS NÓTÁRI

Regulations in *Lex Baiuvariorum* Concerning the
Position of Slaves

101

ANDRÁS VARGA ZS.–ANDRÁS TORMA–GYULA KOI

Public-Private Partnership in Hungary

131

REVIEW

GÁBOR HAMZA

The Structure of Foreign National (Scientific) Academies
with Special Regard to the Relationship between Natural
and Social Sciences

161

LEGAL LITERATURE

András Patyi: Public Administration–Constitution–Judiciary
(*Gyula Koi*)

177

TARTALOM

TANULMÁNYOK

GAJDUSCHEK GYÖRGY

Átpolitizált közszolgálat.

A személyzeti hatáskörök telepítése a magyar közszolgálat jogi szabályozásában

GANCZER MÓNIKA

Az állampolgárság más államok általi elismerése és az hatéktivitás elve

HOLLÁN MIKLÓS

A befolyással üzérkedés büntetendősége a közszférán túl

NÓTÁRI TAMÁS

A Lex Baiuvariorum rabszolgákra vonatkozó rendelkezései

VARGA ZS. ANDRÁS–TORMA ANDRÁS–KOI GYULA

A Public-Private Partnership Magyarországon

Ára: 950 Ft

Évi előfizetési díja: 3800 Ft