



Jakab Éva¹

Adalékok az állam kárfelelősségének történeti gyökereihez²

Az állam sajátossága, hogy szervei révén tud cselekményeket kifejtteni. Állami szervnek tekintendő az a „személy vagy személyek azon együttese, aki illetve ami valamilyen szervi tevékenység révén, vagyis a hatáskörében foglalt jogokkal élve és kötelezettségeket teljesítve állami funkciót valósít meg”.³ A modern államokban az állami szervek tevékenységének feltételeit és határait jogszabályokkal rendezik. Az állami szerveknek az a fő jellemzője, hogy közhatalmi tevékenységet végeznek. Általánosan elfogadott nézet, hogy a közhatalom gyakorlásának a lényege a kényszer alkalmazásának a (legitim) lehetősége.⁴ Ezen felfogás szerint állami szervnek tekintendő minden személy vagy a személyek együttese, aki (amely) a kényszeraktus gyakorlásában, azaz annak előkészítésében (a jogalkotásban, a normatív és szervezeti feltételek meghatározásában), az annak alkalmazhatóságáról való döntéshozatalban és annak fogantatásában közreműködik.⁵ Az állami szerv tevékenységénél a modern tankönyvek különböztetnek a jogalkotói, ítélkezési, hatósági, irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogok között; ezek közül jelen tanulmány számára leginkább az államvezetés (törvényhozás és kormányzás), ítélkezés és igazgatás témakörei lesznek relevánsak.

Kétségtelen, hogy az állami szervek rendszerének kialakulását és azok működésének elveit számos környezeti tényező befolyásolja: a történelmi-társadalmi kontextus, az adott társadalomban uralkodó érdekek, általánosan elfogadott értékek, a politikai szerkezet, a hagyományok és az uralkodó

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Állam- és Jогtörténeti Tanszék. Kapcsolat: jakab.eva@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0003-1639-7906.

² A tanulmány alapjául szolgáló kutatás a KÖFOP 2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt része volt.

³ Takács Péter: *Államtan. Az állam általános sajátosságai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. 178.

⁴ Takács (2013): i. m. 178–179.

⁵ Takács (2013): i. m. 179.

eszméáramlatok.⁶ Ugyanakkor számos nagy gondolkodó leszögezte már, hogy az alapvető struktúrák nem egy esetben meglepően konstans elemeket mutatnak, ezért az absztrakció bizonyos szintjén a jogintézmények akár 2000 év történelmi távlatán át is közös nevezőre hozhatók.⁷

A modern államok szervezetére és működésére vonatkozó alapvető szabályok már a nagy ókori demokráciákban kialakultak. A funkcionális összehasonlítás sok tanulsággal szolgálhat, hisz számos olyan alapvető struktúrára bukkanhatunk, amelyek az ókortól napjainkig meglepő hasonlóságot mutatnak. Jelen tanulmány tárgya egy manapság sokat vitatott jogintézmény, az állami szervek kárfelelősségének – avagy az állami immunitás apadásának – vizsgálata.⁸

Az új Ptk. (2013. évi V. törvény) LXXI. Fejezete szabályozza a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség problémáját. Az állam közhatalmi kárfelelőssége ezáltal megújult tartalommal, differenciált szabályozással került kodifikálásra.⁹ Míg a régi Ptk. csak az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget nevesítette, és azt pusztán utaló normával terjesztette ki a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott károokra, az új Ptk. általában a közhatalom gyakorlásával okozott károkról szól:

„6:548. § [Felelősség közigazgatási jogkörben okozott károkért] (1) Közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható. (2) Közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy tartozik felelősséggel. Ha a közhatalmi jogkör gyakorlója nem jogi személy, a kárért az a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik.”¹⁰

Jelen tanulmány az állami szervek kárfelelősségének történeti gyökereit kívánja megvilágítani.

⁶ James Gordley: Comparative law and legal history. In Mathias Reimann – Reinhard Zimmermann: *The Oxford handbook of comparative law*. Oxford, Oxford University Press, 2008. 772.

⁷ Pierre Legrand: *Fragments on law-as-culture*. Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999. 5–7; Pólay Elemér: *Differenzierung der gesellschaftlichen Normen im antiken Rom*. Budapest, Akadémiai, 1964. 8–9.

⁸ A tanulmány az *Immunitási tünetek a közhatalom felelőssége körében* című konferencián Budapesten, 2015. november 5-én tartott előadásom anyagát gondolja tovább.

⁹ Vö. Havasi Péter: A felelősség egyes esetei. In Petrik Ferenc – Wellmann György (szerk.): *Az új Ptk. Magyarázata VI/VI*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 529–530.

¹⁰ Ezt egészíti ki a Ptk. 6:549. § (Felelősség bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott kárért).

Immunitás?

Mielőtt az állami szerv tevékenységéből eredő károk szabályait elemeznénk, érdemes egy pillantást vetni a szemantikai alapokra: az immunitás *terminus technicus* jelentés-tartalmának szembeszökő modifikációjára a modern szakirodalomban. Az *immunitas* latin szó az *in* előjáró és a *munus* főnév összevonásával jött létre, és önálló jelentés-tartalmat nyert.¹¹ Eredetileg a *munus* főnév a hadsereg kötelekébe tartozó legénységi állományú személyeket terhelő, többnyire nehéz fizikai megterhelést jelentő tábori szolgálatokat jelentette. A közlegény köteles volt napról napra ellátni a szolgálati szabályzat szerint rá háruló munkákat, ezért a közlegényeket a *munifex* szóval jelölték. A terhes napi szolgálat alól mentességben részesülő személyeket *immunis*nak nevezte a szakzsargon.¹² Hivatalból immunis volt rangjánál fogva minden altiszt, a princípálisok – de a parancsnok a legénységi állományból bárkit ebben a kedvezményben részesíthetett. A római légiókban szolgálók névjegyzékében minden katona neve mellett precízen feltüntették, ha esetleg immunis státusza volt – azaz mentesült a közlegényeket általában terhelő fizikai munkavégzés alól.

Később az *immunitas* mint *terminus technicus* szélesebb értelemben is használatossá vált a közjogi szférában. Általában valamilyen közterhektől való mentességet jelölt, de a források immunitásról szóló tudósításai lényegében két nagy csoportba sorolhatók: a) valamilyen közszolgáltatástól való mentesség, amelynek alapja vagy törvényi kimentési ok (*excusatio*), vagy személyre szóló kiváltság (*privilegium*);¹³ b) a legtöbb forrás azonban az adófizetési kötelezettség alóli mentességet jelöli az *immunis* szakszóval. Adófizetés alóli mentességet kaphattak szolgálatban álló katonák, veteránok, de római vagy provinciai magánszemélyek vagy esetleg egész települések is.

A gyakorlati életben szélesebb értelemben elterjedt *immunis* szónak az alábbi jelentésárnyalatait sorolja fel az *Oxford Latin Dictionary*: „exempt from tribute or taxation”, azaz adó- és járulékfizetési kötelezettség alóli mentesség; illetve „not performing one’s proper part or duty, not paying a share”, azaz a valamely személyre ráháruló szolgáltatási kötelezettség alóli mentesség.

Kiemelendő, hogy egyetlen forrás sem beszél az „állam immunitásáról”, hisz az *immunitas* a polgár és az állam viszonyában mindig csak a polgár személyére vonatkozhatott: a polgárt illető mentességet jelölte az állammal szemben fennálló kötelezettségei alól. Az *immunitas* forrása, adományozója mindig valamilyen állami szerv volt.

¹¹ Glare, P. G. W. (szerk.): *The Oxford Latin Dictionary*. 2. kiadás. Oxford, Clarendon, 2012. 838.

¹² D. 50,6; Suet. Oct. 40; Suet. Claud. 25; Tac. Ann. 2,47.

¹³ Ilyen közszolgáltatnak minősült például a gyámi tisztség viselése vagy a katonai szolgálat is, vö. Pecz Vilmos: *Ókori lexikon*. Budapest, Franklin, 1904.

Köztudott, hogy az ókori Rómát magisztrátusok kormányozták. A *res publica* (a köztársaság) államvezetési, ítélkezési és igazgatási tevékenységét *imperium*mal, osztatlan állami főhatalommal bíró tisztségviselők látták el (*consul*, *praetor*, *censor*), de a közhatalom gyakorlásában kisebb magisztrátusok segítették őket (*aedilis curulis*, *quaestor*, néptribunus), akiknek a hatásköre szűkebb volt, feladatkörük pontosabban körül volt írva.¹⁴ A közhatalom gyakorlója (állami feladatot ellátó, magisztrátusként tevékenykedő személy) is lehetett *immunis* abban az értelemben, hogy a hivatali éve alatt nem lehetett ellene keresetet indítani – és ez a jelentés már közelebb áll az *immunitas* szó mai, modern felfogásához. Így például a neves klasszikus jogtudós, Ulpianus leszögezi, hogy „perbe hívni nem lehet sem konzult, sem praetort, sem helytartót, sem más magisztrátust, aki *imperium*mal, fenyítőjoggal (*coercitio*) vagy bebörtönzési joggal bír.”¹⁵ Másutt azt hangsúlyozza, hogy „nem lehet perbe hívni olyan személyt, akinek a perbe hívása a közhatalom megcsúfolása lenne, mint például egy *consult*, praetort vagy mást, aki *imperium* vagy *potestas* (azaz közhatalom) gyakorlója.”¹⁶ Ulpianus mindkét forráshelyben leszögezi, hogy az állam, a közhatalom méltóságával, tekintélyével összeférhetetlen lenne a magas rangú állami tisztségviselők alperesként való perbe hívása (idézése). Az *immunitas* tehát a források tanúsága szerint Rómában az *imperium*mal rendelkező magisztrátusok kiváltsága volt. Ulpianus a fent idézett forrásban ugyan a *potestast* is említi, de ez csak a néptribunusi *sacrosancta potestas* lehetett. A „kisebb kollégák” (például az *aediles curules*, akik a városrendészet feladatait látták el) elvileg a hivatali idejük alatt is perbe hívhatóak lettek volna. De köztudott, hogy ezek a magisztrátusok is akkora tekintéllyel rendelkeztek, hogy senki sem mert élni ezzel a joggal. Ráadásul már Varro kiemeli, hogy ők is állami szolgák és segédek, *lictorok* kíséretében járták a várost – és gyakorlatilag nem lehetett a közelükbe férkőzni egy esetleges idézés foganatosítására.¹⁷

A perbe hívás tilalma, az állami magisztrátusok *immunitása* magánjogi és büntetőjogi perekre egyaránt vonatkozott, amit a Kr. e. 122-ben kibocsátott *lex Repetundarum* kifejezetten megerősített.¹⁸ A mentesség természetesen csak a ténylegesen hivatalban töltött időtartam alatt állt fenn. A perbe hívás tilalmának

¹⁴ Wolfgang Kunkel: *Staatsordnung und Staatspraxis der römische Republik. Zweiter Abschnitt: Die Magistratur*. München, C. H. Beck, 1995. 39–40; Pókecz Kovács Attila: *A királyság és a köztársaság közbizleti intézményei Rómában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2014. 87.

¹⁵ D. 2,4,2 pr.

¹⁶ D. 4,6,26,2.

¹⁷ Cic. pro Cluent. 126; Cic. Sest. 95; Gell. NA 13,13,4. Vö. Jakab Éva: *Stipulationes aediliciae. A kellékhibákért való helytállás kialakulása és szabályai a római jogban*. Szeged, JATEPress, 1993. 36–37.

¹⁸ B. Kübler RE 14, 428; Theodor Mommsen: *Römisches Staatsrecht II*. Leipzig, Hirzel, 1875. 483–484; Zlinszky János: *Ius publicum. Római közjog*. Budapest, Osiris–Századvég, 1994. 34, 96.

az indokai jobban érthetőek, ha tekintetbe vesszük, hogy az idézés a római jogban a felperes magáncselekménye volt, amely akár erőszak alkalmazását is magában foglalhatta.¹⁹

Azt jelentette ez, hogy Róma állami szervei, a közhatalom gyakorlói teljes és feltétlen immunitást élveztek? A joggyakorlat, a források közelebbi vizsgálata nem ezt mutatja.

Az oligarchikus köztársaság állami szervei az *annualitas*, *collegialitas* és *intercessio* alapelvein funkcionáltak. A közhatalmi tisztséget választás útján elnyerve bárki csak egy évig maradhatott hivatalban. Az *imperium*, a közhatalom ugyan osztatlan volt, de a többi állami tisztségviselő (*collegae*) bármely még végre nem hajtott intézkedés ellen tiltakozhatott (*ius intercedendi*).²⁰ A hivatalban lévő magisztrátus elvileg korlátlan és osztatlan (hatáskörök szerint sem bontott) hatalmát, az impériumot természetes korlátok közé szorította a társmagisztrátusok kollegiális ellenőrzése. A hivatali hatalommal való visszaélést észelve bármelyik kolléga *intercessió*val élhetett, amely a jogsértő intézkedés visszavonását vagy egyenesen a kibocsátó elmozdítását (*abrogatio*) célozta. Az eljárás kezdetben a népképviselői szerv előtt folyt, a döntést szavazás útján hozták.²¹

De már az ókori Rómában sem volt ritka az az eset, hogy a magisztrátusok egymás ellen magánjogi perek útján is politikai küzdelmet vívtak. Cato, a pun háborúk korának híres államférfija például büszkén vallotta, hogy 44 pert harcolt végig közhatalmi szereplése idején.²²

A bírósági út a közhatalom gyakorlásának elégtelenségei ellen is orvoslást nyújthatott. Így például a Kr. e. 2. században a néptribunusok bepereltek két fontos közhivatalnokot (*triumviri nocturni*, az éjszaka bírái, Róma tűzoltó-parancsnokai) a hivatali kötelességük elhanyagolása miatt. Természetesen a hivatali hatalommal való visszaélés sem volt ritka. Közismert, vezető római családokból származó *aedilisekről* jegyezték fel, hogy *lictoraikat* ellenségük házának lerombolására, fenyítő hatalmukat (*coercitio*) adósaik megfélemlítésére vagy prostituáltak zaklatására használták.²³ Ilyen kirívó esetekben csak az *intercessio* tudott gyorsan és hathatósan véget vetni a visszaéléseknek a hivatali hatalom tekintélyének megőrzése érdekében.

A magisztrátusok, az állam vezetői közti pereskedés néha személyes indítékból eredt – mégis politikai színezetet kapott. Például az *aedilis curulis*

¹⁹ Max Kaser – Rolf Knütel: *Römisches Privatrecht*. 20. kiadás. München, C. H. Beck, 2014. 438–439.

²⁰ Kunkel (1995): i. m. 280 skk.; Pókecz Kovács (2014): i. m. 83–85; Pókecz Kovács Attila: *A principátus közjoga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016. 76–78.

²¹ Kunkel (1995): i. m. 255 skk.

²² Plut. Cato maior 6,3; vö. Kunkel (1995): i. m. 132–133.

²³ Cic. Sest. 95; Cic. Flacc. 77; Gell. NA 4,14,1–2.

M. Marcellus (Róma rendőrkapitánya) pert indított plebeius kollégája, Scantinius ellen, állítván, hogy az serdületlen fiát fajtalankodásra irányuló ajánlatokkal zaklatja. A beperelt a szent és sérthetetlen közhatalmi állására (*sacrosancta potestas*) hivatkozott, és a néptribunusok védelmét kérte, hogy meneküljön a büntetőper alól. A tribunusok azonban megtagadták az *intercessiót*, tekintve a cselekmény büntetőjogi és erkölcsi súlyát.²⁴

A kollegiális *intercessio* sokszor a magisztrátus ellen magánszemélyek által indított magánjogi perekben is az immunitás felfüggesztését eredményezte. Így például Kr. e. 144-ben egy L. Aurelius Cotta nevű néptribunus hetykén nem fizetett a hitelezőinek, visszaélve azzal, hogy azok őt a *sacrosancta potestas* miatt nem tudják beperelni. Kollégái azonban tudomást szereztek a visszaélésről, és kényszerítették arra, hogy fizessen vagy állítson kezesekeket – az *intercessio* és *abrogatio* bevetését helyezve kilátásba.²⁵ A híres államférfi és hadvezér, Julius Caesar is mindig úszott az adósságokban – és róla is azt mesélték a rossz nyelvek, hogy azért nem akart megválni az imperiumtól, hogy hitelezőit távol tudja tartani.²⁶

De az is előfordult, hogy az immunitást élvező magisztrátus (becsületbeli és/vagy politikai érdektől vezérelve) lemondott a mentelmi jog adta védelemről. Kr. e. 112-ben az ünnepelt szónok és politikus, M. Antonius (akkoriban *quaestor*) már éppen úton volt Kis-Ázsia felé, hogy elfoglalja hivatalát, amikor elérte a hír, hogy vasszigorú kollégája, C. Cassius Longinus vérfertőzés vádjával pert indított ellene Rómában.²⁷ Az ókori történész Valerius Maximus kiemeli, hogy a *Lex Memmia* lehetőséget adott volna neki a kellemetlen szituáció elkerülésére, hisz az *absentia rei publicae causa*, a közügyben való távollét olyan kimentési ok volt, amely a büntetőpert is felfüggesztette volna. De Antonius inkább gyorsan visszatért, bíróság elé állt – és sikeresen megvédte magát a perben.²⁸

Ez az eset is mutatja, hogy a közhatalom gyakorlóit elleni magánjogi vagy büntetőjogi pereket sokszor a hivatali kollégák szították vagy indították, napi politikai érdekeket szolgálva. Talán a leghíresebb ilyen ügy Tiberius Gracchus nevéhez fűződik. Gracchus a Kr. e. 2. század végén néptribunussá választotta magát, és radikális politikai programmal lépett fel: új földtörvény, a kisvállalkozók földhöz juttatása, a rendelkezésre álló termőföld újraelosztása. Amikor hivatali kollégája, a másik néptribunus, M. Octavius a földtörvény visszavonását követelte, Gracchus a kolléga *abrogatióját*, elmozdítását kérte a népgyűléstől.

²⁴ Plut. Marc. 2,5; vö. Kunkel (1995): i. m. 262.

²⁵ Val. Max. 6,5,4.

²⁶ Jakab (1993): i. m. 37.

²⁷ Val. Max. 3,7,9.

²⁸ Az ügy pikantériája, hogy az Antonius elleni per egy politikai kampány része volt, amelyben három személyt vádoltak meg azzal, hogy Vesta-szüzekkel folytattak nemi kapcsolatot (főbenjáró bűncselekmény, egyben súlyos szakrális vétség).

Azzal érvelt, hogy az a néptribunus, aki a nép érdeke ellen fordul, nem maradhat hivatalban. A radikális lépést kortársai később szemére vetették: a közvetlen kolléga elleni drasztikus, személyeskedő fellépés súlyosan sértette a közhatalom méltóságát, a *sacrosancta potestas* lényegét.²⁹

A hivatali év lejártával az állami szerv, a magisztrátus formálisan leköszönt (*eiurare magistratum*). Amennyiben közpénzeket is kezelt, szigorú elszámolási kötelezettség terhelte (*Rechenschaftspflicht*). Visszaélés gyanúja esetén bárki pert indíthatott ellene; ekkor egy *quaestio*, egy szenátori rangúakból álló rendkívüli bíróság vizsgálta meg az ügyét, és hozott benne ítéletet.³⁰

Az állami szervek kárfelelőssége

Az immunitás és az állam kárfelelőssége szempontjából releváns kérdés, hogy az állami szerv cselekménye (vagy mulasztása) folytán keletkezett károk megtérítésére lehetőség nyílik-e az adott jogrendszerben? Theodor Mommsen határozottan azt az álláspontot képviselte, hogy minden közhatalmi funkcióban tevékenykedő magisztrátus bármely magánszemély által beperelhető volt a hivatali év lejártával a jogellenesen okozott károk miatt, és egész magánvagyonával felelt azok megtérítéséért.³¹ Néhány generációval később Wolfgang Kunkel, a kiváló müncheni professzor kétségét fejezte ki, mert szerinte a rendelkezésre álló források annyira szűkszavúak, hogy nem lehet egyértelműen megállapítani, rekonstruálni a történelmi tényeket.³² A klasszikus római jogászok írásait forgatva mégis fellelhető néhány fragmentum, amelyek mozaikként összerakható láncolata arra utal, hogy a magánszemély sértettek a hivatali hatalommal való visszaélés miatt számos esetben igénybe vehették a bírósági utat káruk megtérítésére.³³

Közismert tény, hogy a római köz- és magánjog fejlődésének virágzó (klasszikus) korszakában nagyrészt a jogtudósok jogértelmező és szakvéleményező tevékenysége révén érte el azt a dogmatikailag letisztult szintet, amely miatt máig is tisztelet övezi. Ennek következménye a mai napig az a jelenség, hogy a forrásközele, a kazuisztikához alkalmazkodó, abból kiinduló elemzések tudják a legpontosabban feltárni egy-egy jogintézmény tartalmát. Az állami szervek kár-

²⁹ Plut. Ti. Gracch. 14,5.

³⁰ A Kr. e. 1. század elején Sulla jelentős büntetőjogi reformot hajtott végre, amelynek legfontosabb eleme a politikai bűncselekmények (*crimen maiestatis*) fölött bíráskodó *quaestiones* (bíróságok) létrehozása. Pönalizálták a választási vesztegetés (*ambitus*), a provincia lakosságának kizsákmányolása (*crimen repetundarum*) vagy az állami javak elsikkasztása (*peculatus*) büntetétét.

³¹ Theodor Mommsen: *Römisches Staatsrecht I.* Leipzig, Hirzel, 1874. 698. skk.

³² Kunkel (1995): i. m. 265–269.

³³ Polyb. 6,15,10.

felelősségének problematikáját is akkor lehet az anakronizmus csapdáját elkerülve közelíteni, ha az egyes tényálláscsoportokra tipikus jogesetek elemzését helyezzük a vizsgálódás középpontjába. Az állami szervek kárfelelősségének témaköréből érdemes néhány tipikus tényállást részletesebben is bemutatni; a következőkben a közigazgatási szervek (alkalmazottak) által okozott kárért való felelősségről szeretnék mélyrehatóbban szólni.

A közigazgatási szerv vagy személy felelőssége

A közigazgatási szerv által okozott kárért való felelősség a római jogban többretegű szabályozással bírt. Egyrészt érvényesült az alapelv, hogy az állami főhatalommal (*imperium, potestas*) felruházott, választott, magas vezetői tisztséget betöltő személyek a hivatali idejük lejárta után bárki által beperelhetők, akinek a vagyonában vagy személyében a hivatali működésük alatt rendelkezéseikkel, intézkedéseikkel kárt okoztak. Ez azt jelentette, hogy a tisztségviselők személyükkel és teljes vagyonukkal álltak helyt a károkért.³⁴ Ugyanakkor a közalkalmazottak büntetőjogi felelősség is terhelte a hivatali visszaélések miatt.³⁵

A közigazgatási szerv felelősségének előképét az alábbiakban néhány tipikus tényállás kapcsán világítjuk meg: a hivatali hatalmával visszaélő rendészeti szerv (*aedilis curulis*), a gyámügyi hatóság, a jogszolgáltatást vezető praetor és az általa kinevezett *iudex* (bíró), valamint az adószedők felelőssége az intézkedéseik vagy mulasztásaik folytán bekövetkezett károkért.

A közigazgatási szerv kárfelelősségére szemléletes példa a hirtelen haragú rendészeti felügyelő esete. A figyelemre méltó jogeset arról tanúskodik, hogy a város rendészeti felügyelője felelősséggel tartozott minden olyan kárért, amit jogellenes és vétkes intézkedésével magánszemélyeknek okozott (D. 18,6,13–14):

„Az aedilis szétverette a megvásárolt ágyakat, mivel azok a közútra voltak kitéve. Ha már átadták őket a vevőnek, vagy rajta állt, hogy nem kerültek átadásra, akkor a vevő viselje a veszélyt. (14) Az aedilis ellen, ha az jogellenesen járt el, (a vevő) meg fogja kapni az *actio legis Aquiliae*; amellet bizonyosan perelhet az eladóval az adásvételből, hogy az a kereseteket, amelyek őt megilletik az aedilisszel szemben, átadja neki.”³⁶

³⁴ Vö. már Mommsen (1875): i. m. 698–699.

³⁵ Alfred Pernice: *Marcus Antistius Labeo: das römische Privatrecht im ersten Jahrhundert der Kaiserzeit II.* 2. Halle, Verlag der Buchhandlung des Waisenhauses, 1873. 165–167.

³⁶ D. 18,6,13–14: „Lectos emptos aedilis, cum in via publica positi essent, concidit: si traditi essent emptori aut per eum stetisset quo minus traderentur, emptoris periculum esse placet. (14) Eumque cum aedili, si id non iure fecisset, habiturum actionem legis aquiliae: aut certe cum venditore ex empto agendum esse, ut is actiones suas, quas cum aedile habuisset, ei praestaret.”

Julianus és Paulus, a két neves klasszikus kori jogtudós kommentálja a Róma mindennapos életéből kiragadott esetet. A Róma utcáin hivatali útján vonuló *aedilis* arra lett figyelmes, hogy egy bútorasztalos műhelye előtt az utcán halomban állnak a már legyártott, eladott, de még el nem szállított ágyak.

A jogeset megértéséhez tudni kell, hogy az *aediles curules*, a város rendészeti felügyelői alapján hármas feladatkört láttak el: *cura annonae*, *cura urbis*, *cura ludorum solemnium*, azaz a város gabonaellátásának megszervezése (népélelmezés), az ünnepi játékok megszervezése és a közutak, közterek és állami épületek épségéről, rendjéről, tisztaságáról való gondoskodás.³⁷ Kétségtelen, hogy a közterület jogosulatlan igénybevétele, nagy méretű tárgyaknak a forgalmat akadályozó tárolása az utcán zavarta a város közrendjét. Az *aedilis* intézkedése radikális volt: megparancsolta hivatali szolgálóinak, hogy aprítsák fel és takarítsák el a forgalmi akadályt.

Paulus (D. 18,6,13) azt a jogi problémát elemzi, hogy az *aedilis* jogszerű intézkedéséből eredő károkat melyik szerződő fél tartozik viselni (kockázat-allokáció).³⁸ Julianus, a 2. század kiemelkedő jogásza viszont arra a tényállási variációra tér ki, hogy az *aedilis* jogellenes intézkedése esetén milyen jogorvoslati eszköz áll a károsult rendelkezésére. A jogász hangsúlyozza, hogy a károsult az állami szerv ellen dologrongálás (deliktualis károkozás) miatt perelhet (*actio legis Aquiliae*). Ennek a keresetnek az volt a sajátossága, hogy a szándékos és a gondatlan elkövetés esetén is megvalósult a delictum.

Ulpianus másutt azt emeli ki, hogy az állami szerv (a közigazgatás vezető tisztségviselője) akkor is felelősséggel tartozik, ha intézkedésével valamely polgár személyiségi jogait sértette meg (D. 47,10,32 Ulp. 42 ad Sabinum): „Nec magistratibus licet iniuriose facere. Si quid igitur per iniuriam fecerit magistratus [...] iniuriarum potest conveniri.” A jogellenes személyisértés tényállásait az *iniuria terminus technicus* alá sorolták be. Az *iniuria* alá a más testi épségét vagy becsületét sértő tényállások tartoztak. A jogtudós általános érvénnyel jelenti ki, hogy állami szerv sem sértheti büntetlenül a polgárok személyiségi jogait, mert legkésőbb a hivatali éve lejártával a praetor megadja ellene a keresetet.

Az állami szerv által a jogszolgáltatás körében okozott károkért fennálló felelősség tipikus esete a *damnum infectum* miatt indult eljárásban mulasztással kárt okozó tisztségviselő. A fenyegető kár miatt indult eljárás alapján a tulajdonvédelmi perek kategóriájába tartozott, de a régi jogban fennálló joghézag miatt nem civiljogi kereset, hanem egy praetori *stipulatio* formájában a jogszolgáltató

³⁷ A Római Birodalom minden városában közhatalmi feladat volt a közterület rendjének és tisztaságának a biztosítása, vö. Lex Ursonensis LXXVII, LXXVII; Tabula Heracleensis 32.

³⁸ A *vis maior* okozta kárveszély viseléséhez vö. Jakab Éva: *Borvétel és kockázat. Jogtudomány és jogélet a Római Birodalomban*. Budapest, Akadémiai, 2011.

magisztrátus által kikényszerített felelősségátvállalás képezte a tulajdonos kárigényének alapját. Mivel a kár lehetőségét észlelő és emiatt panasszal élő tulajdonosnak haladéktalan jogsegélyre volt szüksége, az eljárás megindításával késlekedő magisztrátus irreparabilis károkat okozhatott. Ezért látta szükségyszerűnek a jogalkotó a nagyon szigorú beavatkozást (D. 39,2,4,7 Ulp 1 ed.):

„In eum, qui quid eorum quae supra scripta sunt non curaverit, quanti ea res est, cuius damni infecti nomine cautum non erit, iudicium datur: quod non ad quantitatem refertur, sed ad id quod interest, et ad utilitatem venit, non ad poenam.”

A késlekedő jogszolgáltató magisztrátus személyesen felelt a bekövetkezett kár teljes értékére, a következmény-károkat is beleértve (*quanti ea res est*). Figyelemre méltó, hogy sem az edictum, sem Ulpianus kommentárja nem tér ki a felelősség mércéjére: azaz arra, hogy a magisztrátus késlekedése csak szándékos vagy gondatlan elkövetés esetén (tipikusan a mulasztásos *culpa* esetében) is szankcionálandó-e.

A gyámügyi eljárásban kötelességzegően eljáró hivatalos személy mind a szándékos, mind a gondatlan elkövetés esetén felelősséggel tartozott. A kardinális szövegrész ebben a témakörben D. 27,8,7 (Cels. 11 dig.):

„In magistratus qui tutorem dederunt rogo rescribas utrum pro virili portione actio danda sit, an optio sit eius qui pupillus fuit, cum quo potissimum agat. Respondit, si dolo fecerunt magistratus, ut minus pupillo caveretur, in quem vult actio ei danda in solidum est: sin culpa dumtaxat eorum neque dolo malo id factum est, aequius esse existimo pro portione in quemque eorum actionem dari, dum pupillo salva res sit.”

A forráshely a Digesta 27,8 titulusában maradt ránk, amely a magisztrátusok elleni kereseteket tárgyalja (*De magistratibus conveniendis*). Az egész fejezet a gyámoknak a gyámügyi eljárásban a közigazgatási szerv kötelességzegő eljárása által okozott károk megtérítésének lehetőségét taglalja. A római jog gyámügyi koncepciójáról tudni kell, hogy a vezető állami tisztségviselők (praetor, provinciai helytartó) hivatali programjában kiemelt jelentőséggel bírt a hátrányos helyzetű személyek, különösen az árvák és az özvegyek védelme. Ennek részeként a gyámok tevékenysége állami felügyelet alatt állt. Az árván maradt, serdületlen római polgár számára csak vezető állami szerv (praetor vagy helytartó) rendelhetett ki gyámot. A gyámrendelés alapjául végrendeleti rendelkezés, a törvényes öröklés rendje vagy – ha a serdületlennek egyik alapon sem találtak gyámot – hatósági kirendelés szolgált. A praetor (helytartó) azonban mindhárom esetben köteles volt garanciákat keresni, illetve teremteni arra nézve, hogy a gyámolt vagyontát a leendő gyám gondosan fogja kezelni, és a gyámság megszűnése után majd becsületesen el fog számolni vele. Az állami szerv valamely alkalmazottját bízta

meg a gyám személyét és vagyoni helyzetét átvilágító előzetes vizsgálat lebonyolításával. Ha a tisztviselő az eljárás során szándékosan vagy gondatlanul eltekintett a garanciák meglététől vagy a feddhetetlenség megkövetelésétől (és erről hamisan tájékoztatta eljáróját), akkor a gyámolt vagyona veszélybe került. Biztosíték hiányában a gyámot a hűtlen vagyonkezelésért nem lehetett felelősségre vonni. A kinevezett gyám eladósodása, fizetéseképtelensége esetén a köztisztviselő felelt a szándékosan vagy gondatlanul jogsértő eljárása következtében a gyámoltnak okozott károkért.

Figyelemre méltó Celsus kommentárjában a finom differenciálás a felelősség mértékét illetően: a jogtudós azt az alapelvet nevesíti itt, hogy a vétkesség fokától függ a felelősség mértéke. A hivatali kötelesség szándékos megsértése esetén az eljáró magisztrátusok egyetemlegesen felelnek, a gondatlan elkövetés esetén részarányok szerint. A magisztrátus gondatlan cselekményéért fennálló felelőssége különösen Ulpianus kommentárjában fogalmazódik meg plasztikusan (D. 27,8,6 Ulp. 1 ed.):

„Quod ad heredem magistratus pertinet, exstat divi Pii rescriptum causa cognita debere dari actionem: nam magistratus si tanta fuit neglegentia, ut omnem cautionem omitteret, aequum est haberi eum loco fideiussoris, ut et heres eius teneatur: si vero cavit et tunc idonei fuerunt et postea desierunt, sicut et ipse magistratus probe recusaret hanc actionem, ita et heres multo iustius. Novissime non alias ait in heredem actionem dandam, quam si evidenter magistratus cum minus idoneis fideiussoribus contrahunt.”

Ulpianus itt Antoninus Pius császár egyik *rescriptum*-ára hivatkozva állapítja meg, hogy a kötelességszegő magisztrátus örökösei ellen is lehet kártérítésre perelni. Indoklasként arra hivatkozik, hogy ha a *neglegentia* (hanyagosság) a magisztrátusnál olyan nagy fokú volt, hogy a gyámtól semmilyen biztosíték adását nem követelte meg, akkor jogilag a kezesség szabályait kell alkalmazni a felelősség megítélésére. Azaz az általa gondatlanul kinevezett gyám ténykedéséért quasi kezesként (szubszidiáriusan) felel. Még hozzá a kezesség egyik legfejlettebb formájának, a *fideiussi*ónak a fictióját alkalmazza itt a jogász – és erre a kezességi formára már az volt a jellemző, hogy az örökösökre is átszállt.³⁹ Hasonló esetet tárgyal Ulpianus D. 27,8,1,8–9 (Ulp. 36 ed.) alatt is.

A közjog és a magánjog határán mozgott az adóbehajtást az államtól vállalkozási szerződés formájában átvállaló *publicani* alkalmazottainak felelőssége

³⁹ Vö. Újvári Emese: Contutores – a gyámok jogviszonya többes gyámság esetén a római jogban. *Jura*, 22. (2016), 2. 184–192; Újvári Emese: *A kezesség megtérítési igényei a római jogban*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014. A magisztrátus *culpa*-felelőssége a D. 27,8,4 forrásszövegben is megerősítést nyer.

a működésük során magánszemélyeknek okozott károkért. A *publicani* nagy, tőkeerős társaságokba tömörült vállalkozók voltak, akiktől a mai közbeszerzési eljárásokhoz hasonló, árverési mintát követő, állami feladatokat kiprivatizáló szerződések megkötéséhez a közhatalom tekintélyes dologi és személyi biztosítékokat követelt. A *societas publicanorum*, az adóbérlők társasága tulajdonképpen fővállalkozóként szerződött az állammal, így vállalta el bizonyos adókerületben hosszabb időszakra (általában öt évre) az adók és vámok behajtását. A fővállalkozók persze számos alvállalkozóval kötöttek szerződést a konkrét feladatok végrehajtására. Az egyes alvállalkozásokat *magister* vagy *promagister* irányította, akik nagyszámú alkalmazottal valósították meg az adók tényleges behajtását.⁴⁰

Az *Imperium Romanum* különböző tartományaiban tevékenykedő adóbehajtó vállalkozások alkalmazottai – státuszuk szempontjaiból – igen színes palettát mutattak: római polgárok, peregrinusok, felszabadított rabszolgák vagy rabszolgák is fölléphettek a helyi lakosokkal vagy utazókkal szemben mint adószedők vagy vámszedők.⁴¹

Az adószedők munkáját adekvát normatív környezet segítette: már a régi jog és a preklasszikus jog korában is záloglási joggal rendelkeztek az adófizetéssel késlekedő adókötelezettekkel szemben (Gai. 4,28): „Törvény vezette be a zálogolás (*pignoris capio*) lehetőségét [...] censori törvény megadta a zálogvevési jogot a római nép közadó-bérlőinek (*publicani*) azok ellen, akik valamilyen adótörvény alapján tartoznak.”⁴² Az adószedők ugyanis mindaddig maguknál tarthatták (birtokolhatták) a zálogtárgyat, amíg az adókötelezett azt tartozásának kiegyenlítésével ki nem váltotta (*luere debere*).⁴³ Nyilvánvaló, hogy az adóbehajtás, főleg a záloglási jog gyakorlása során számos lehetőség nyílt túlkapasokra, a hatáskör túllépésére – és ezáltal kár okozására az érintett magánszemélyek vagyonában.

A záloglási és elkobzási joggal való visszaélés esetén a klasszikus római jogban a praetor keresetet adott az adószedő, illetve a *publicanus* (adóbérlő) ellen (D. 39,4,1 pr. Ulp. 55 ed.).⁴⁴

⁴⁰ Ulrike Malmendier: *Societas publicanorum. Staatliche Wirtschaftsaktivitäten in den Händen privater Unternehmer*. Köln, Böhlau, 2002. 261–265.

⁴¹ Malmendier (2002): i. m. 265–266. Ürögdi Gy., RE Sup pl. 11, Sp. 1187; A. Steinwenter, RE 14, Sp. 988.

⁴² Brósz Róbert fordítása. Gai. 4,32 alatt tárgyalja a későbbi *in factum actio* indításának feltételeit.

⁴³ Georg Klingenberg: *Commisum. Der Verfall nichtdeklarerter Sachen im römischen Zollrecht*. Graz, Leykam, 1977. 121–123.

⁴⁴ Az adó- és vámszedők felelősségét rögzíti a Lex portorii Asiae, az Epheszoszban talált és most is az epheszoszi múzeumban (Selçuk, Törökország) kiállított nagy méretű kőbe véselt felirat Asia provincia adózásáról, vö. Helmut Engelmann – Dieter Knibbe: *Das Zollgesetz der Provinz Asia. Epigraphica Anatolica*, 14. (1989). 145–148.

Ulpianus szó szerint idézi a primer jogforrást, a praetori *edictumot*, amely szerint a *publicanus* által erőszakkal elvett vagyontárgyak miatt egy éven belül a dolog értékének kétszeresére, egy éven túl annak egyszeresére lehetett perelni.

A szakirodalomban uralkodó nézet szerint a kereset az *actio vi bonarum raptorum* speciális alkalmazása. A tényállási elemek megvalósulásához nem követték meg feltétlenül a fizikai erőszak alkalmazását, hanem már a *publicani* vagy alkalmazottai jogsértő túlkapásai (erőszak bevetése nélkül) is megvalósították a deliktumot.⁴⁵

A praetor akkor is keresetet adott az adószedő ellen, ha az vagyronrongálás (*damnum iniuria datum*) vagy lopás (*furtum*) által okozta a kárt, azaz cselekménye megvalósította valamely delictum törvényi tényállását.

Összefoglalás

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az állami szervek kárfelelősségének előképei megtalálhatóak az ókori római jogban, de a modern felfogástól lényegesen eltérő koncepciót tükröznek. A közigazgatási, bírói vagy közjegyzői jogkörben okozott károkért való felelősség nem a jogi személyt terhelte, hanem közvetlenül a károkozót. A közigazgatásban tevékenykedő tisztségviselő, a bíró vagy a közjegyző személyével és vagyonával felelt az általa hivatali működése alatt okozott károkért. A klasszikus római jogászok eseti döntéseit tartalmazó Digestában számos szöveghely tanúskodik e kárfelelősség fennállásáról – bár arról nem tájékoztatnak a források, hogy a jogéletben valójában milyen gyakoriak voltak az ilyen perek. Kétségtelen, hogy az ókori és a modern jogi megoldás lényeges strukturális különbségeket mutat. A funkcionális összevetés mégis hasznos lehet, hisz a történeti távlat objektív prizmáján keresztül engedi szemlélni az éppen aktuális hatályos jogi problémákat. A témát jelen tanulmányban csak érintőlegesen villantottuk fel, megérdemelne egy mélyebb feldolgozást is.

⁴⁵ Klingenberg (1977): i. m. 133.

Felhasznált irodalom

- Engelmann, Helmut – Dieter Knibbe: Das Zollgesetz der Provinz Asia. *Epigraphica Anatolica*, 14. (1989). 145–148.
- Glare, P. G. W. (szerk.): *The Oxford Latin Dictionary*. 2. kiadás. Oxford, Clarendon, 2012.
- Gordley, James: Comparative law and legal history. In Mathias Reimann – Reinhard Zimmermann: *The Oxford handbook of comparative law*. Oxford, Oxford University Press, 2008. 754–771. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199292606.013.0024>
- Havasi Péter: A felelősség egyes esetei. In Petrik Ferenc – Wellmann György (szerk.): *Az új Ptk. Magyarázata VII/VI*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 529–530.
- Jakab Éva: *Stipulationes aediliciae. A kellekhibákért való helytállás kialakulása és szabályai a római jogban*. Szeged, JATEPress, 1993.
- Jakab Éva: *Borvétel és kockázat. Jogtudomány és jogélet a Római Birodalomban*. Budapest, Akadémiai, 2011.
- Kaser, Max – Rolf Knütel: *Römisches Privatrecht*. 20. kiadás. München, C. H. Beck, 2014.
- Klingenberg, Georg: *Commissum. Der Verfall nichtdeklarerter Sachen im römischen Zollrecht*. Graz, Leykam, 1977.
- Kunkel, Wolfgang: *Staatsordnung und Staatspraxis der römische Republik. Zweiter Abschnitt: Die Magistratur*. München, C. H. Beck, 1995.
- Legrand, Pierre: *Fragments on law-as-culture*. Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999.
- Malmendier, Ulrike: *Societas publicanorum. Staatliche Wirtschaftsaktivitäten in den Händen privater Unternehmer*. Köln, Böhlau, 2002.
- Mommsen, Theodor: *Römisches Staatsrecht I*. Leipzig, Hirzel, 1874.
- Mommsen, Theodor: *Römisches Staatsrecht II*. Leipzig, Hirzel, 1875.
- Pecz Vilmos: *Ókori lexikon*. Budapest, Franklin, 1904.
- Pernice, Alfred: *Marcus Antistius Labeo: das römische Privatrecht im ersten Jahrhunderte der Kaiserzeit*. Halle, Verlag der Buchhandlung des Waisenhauses, 1873.
- Pókecz Kovács Attila: *A királyság és a köztársaság közjogi intézményei Rómában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2014.
- Pókecz Kovács Attila: *A principátus közjoga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016.
- Pólay Elemér: *Differenzierung der gesellschaftlichen Normen im antiken Rom*. Budapest, Akadémiai, 1964.
- Takács Péter: Államtan. Az állam általános sajátosságai. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2013.
- Újvári Emese: *A kezes megtérítési igényei a római jogban*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014.
- Újvári Emese: Contutores – a gyámok jogviszonya többes gyámság esetén a római jogban. *Jura*, 22. (2016), 2. 184–192.
- Zlinszky János: *Ius publicum. Római közjog*. Budapest, Osiris–Századvég, 1994.