

# Az állami organumok jogi helyzete.\*

Irta: Dr. Buza László jogakad. tanár.

## I.

Az absztrakt intézménytől (törvényszék, minisztérium, élesen el kell választanunk az egyént, aki egyedül vagy többedmagával, mint egy collégium tagja bizonyos hatáskörben az államhatalom gyakorlására van jogositva. Az előbbit *organumnak*, az utóbbit *organumviselőnek* (Organträger) nevezzük.<sup>1</sup>

Ezt a két fogalmat nem választja el minden író elég élesen egymástól s az organum és organumviselő fogalmát sem használja mindenki azonos értelemben. Így *Dantscher v. Kollesberg*<sup>2</sup> és *Hänel*<sup>3</sup> azt érti organum alatt, amit mi organumviselőnek nevezünk. *Schmidt* teljesen azonosítja a két fogalmat egymással<sup>4</sup> s *Bernatzik* sem különbözteti e kérdéstről szóló terjedelmes tanulmányában<sup>5</sup> elég élesen a kettő között.

Az a zavar, mely az irodalomban az organumok jogi helyzetének kérdése körül uralkodik, elsősorban éppen erre a körülményre vezethető vissza. Növeli a zavart, hogy egyesek (Jellinek, Kelsen) az absztrakt intézmény s az azt betöltő egyén közé egy harmadik fogalmat állítanak be s ennek számára foglalják le az organum elnevezést.

\* Jelen tanulmányt szerző székfoglaló értekezése helyett közöljük, mely „A parlament szerepe az államalkotások kötésénél” címmel a M. T. Akadémia Athenaeum folyóiratának 1914. évi 1. számában jelent meg.

<sup>1</sup> Ugyan, *Lukas*: Die rechtliche Stellung des Parlamentes in der Gesetzgebung Österreichs. 1901. 17. és k. l. és *Preuss*: Über Organpersönlichkeit. Schmollers Jahrbuch. 1902. 563. l.

<sup>2</sup> Die politische Rechte der Un. erthanen. 1888. 47. l.

<sup>3</sup> Deutsches Staatsrecht I. 229. l.

<sup>4</sup> Allgemeine Staatslehre I. 1892. 86 l.

<sup>5</sup> Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person und über die juristische Persönlichkeit der Behörden insbesondere. Archiv für öff. Recht. 1890. 169—318. l.

*Jellinek*<sup>6</sup> organum alatt nem az absztrakt intézményt, hanem a fizikai személyt érti, de ezt a fogalmat nem azonosítja teljesen az organumviselő fogalmával. Igaz ugyan, hogy mindkettő a fizikai személyt jelenti; de két különböző minőségben. Organum akkor, a mikor állami akaratot hoz létre, tehát állami, helyesebben organumi akarat alanya, organumviselő pedig akkor, a mikor, mint az egyéni akarat alanya szerepel.

*Kelsen* szerint<sup>7</sup> az organum mellett az organumviselő külön fogalmának felvételére nincs szükség. Az állami organum államjogilag releváns fogalma teljesen azonos az organumviselő fogalmával. Ha az állam, mint jogi személy csak organumai által cselekedhetik, csak az organumviselők, a fizikai személyek lehetnek azok, akiket organum alatt érteni kell. Az államnak csak annyiban van organumokra szüksége, amennyiben emberek szükségesek, akik helyette cselekedjenek. Mindaz, ami, mint államjogilag releváns az organumokra vonatkozik, nem az absztrakt intézményre, hanem a fizikai személyre értendő. Organum, illetőleg organumviselő alatt azonban a fizikai személyt ő is egy különös jogi minőségében érti, mint hivatalnokot, aki állami akaratot jelent ki s az állam nevében jár el.

Az absztrakt intézmény és az egyén közé egy ilyen harmadik fogalmat állítani be, nevezzük azt akár organumnak, akár másnak, egészen téves.

Mint értenek ez alatt a harmadik fogalom alatt? Az egyént organumi minőségében vagyis az egyénnel szembe helyezik önmagát, ugyanazt az egyént bizonyos jogi minőségében. Az egyén fogalmának ilyen kettéválasztása nem csak mesterkéltséget és misztikus, hanem egyenesen tartahatatlant jelent.

Azoknál, akik az egyént organumi minőségében, mint egy különálló harmadik fogalmat felveszik, ez a fogalom végeredményében a másik két fogalom valame-

<sup>6</sup> System der subjectiven öffentlichen Rechte II. kiadás 1905. 2141. és Allgemeine Staatslehre II. kiadás 1905. 546. és k. l.

<sup>7</sup> Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. 1911. 524. l.

lyikével vagy az absztrakt intézménnyel vagy az azt viselő fizikai személlyel esik össze.

Igy *Jellinek*, aki kifejezetten tiltakozik az ellen, mintha organum alatt az absztrakt intézmény volna értendő<sup>8</sup>, az organum fogalmát az organumviselő fizikai személlyel szemben úgy definiálja, hogy az általa adott meghatározás egészen az absztrakt intézményre illik rá. Az organumnak *Jellinek* szerint nincsenek jogai és kötelességei, csak competentiája van. Az államhatalom tervszerűleg fel van osztva az egyes organumok között, úgy hogy mindegyik csak bizonyos hatáskörben, bizonyos functiokra vonatkozólag jelenti az államot.<sup>9</sup> Az organum competenciájától jól meg kell különböztetni az organumviselőnek az organumi viszonyból folyó egyéni jogait. Az állam és az organumviselő két külön személy, kik között különféle jogviszonyok állhatnak fen. Így a hivatalnok összes jogai és kötelességei nem az organum, hanem az organumviselő jogai és kötelességei. Fizetése az organumviselőnek és nem az organumnak van, fegyelmi büntetések is csak azt s nem ezt sujtják.<sup>10</sup>

Kétségtelen, hogy *Jellinek* organum-definiója a hivatalra, az intézményre illik rá. Szerinte az állami akaratot alkotó egyének lesznek, amennyiben ezt teszik, állami organumokká. Ebből a meghatározásból úgy tetszik ugyan, mintha organum alatt a hivatalos hatáskörében eljáró egyént s nem az intézményt értené. De van-e valami különbség a kettő között? Vajjon nem ugyanazt a fogalmat jelenti-e mind a kettő, egyik alanyi, a másik tárgyi oldaláról? *Jellinek* szerint csak az organumok competenciájának az organumviselő egyéni jogaitól való elválasztása képes megmagyarázni az állami élet continuitását. Ha az organumok competenciáját, mint egyéni jogot fogjuk fel, a személyek változásával az állami viszonyok continuitásának is szükségképen meg kell szakadnia.<sup>11</sup>

Ebből világosan kitűnik, hogy *Jellinek* az organumokat

<sup>8</sup> *Jellinek*: Allg. Staatslehre 549. I. 1 jegyzet.

<sup>9</sup> *Jellinek*: System. 227. I.

<sup>10</sup> *Jellinek*: Allg. Staatslehre 548. I.

<sup>11</sup> *Jellinek*: Allg. Staatslehre 548. I

állandóknak tekinti, melyeknél a személyek kicserélődése nem von változást maga után. Organum alatt a hivatalnokot (járásbíró, miniszter) érti ugyan; de nem, mint fizikai személyt, hanem mint intézményt

Kelsen meghatározása szerint viszont az organum fogalma az organumot viselő fizikai személy fogalmával esik teljesen össze.

Ő, mint fentebb láttuk, a két fogalmat: organum és organumviselő azonos értelemben használja s ez alatt az egyént érti, de nem mint fizikai személyt, hanem, mint hivatalnokot. Az organumviselő és a fizikai személy nála két külön fogalom, melyeknek személyisége is egymástól függetlenül döntendő el. A fizikai személy jogalanyisége nem jelenti szükségképen az organumviselő jogalanyiségét, ez utóbbi attól függ, hogy az organumviselőnek, mint ilyennek, — tehát, mint a fizikai személytől különböző fogalomnak — vannak-e jogai, illetőleg kötelességei. S e kérdés vizsgálatánál arra az eredményre jut, hogy az organumviselőnek vannak önálló kötelességei, t. i. azoknak a jogi szabályoknak realizálása, melyek az államot bizonyos magatartásra kötelezik. Ezek jogi kötelességek, sanctioikat a fegyelmi jogban megállapított büntetések képezik. Az organumviselő tehát önálló kötelességalany s így személy.

Kérdés azonban, hogy Kelsen organumát, illetőleg organumviselőjét lehet-e a fizikai személlyel szemben önálló fogalomnak tekinteni? Jellinek organum fogalma és Kelsené is egyaránt a hivatalnokot, mint ilyet jelenti. A két fogalom mégis lényegesen eltér egymástól. Jellinek szerint nem az organumnak, hanem a fizikai személynek vannak az állammal szemben jogai és kötelességei s a fegyelmi büntetés sem az organumot, hanem a fizikai személyt sújtja. Kelsen szerint viszont ezek a hivatali kötelességek, melyeket a fegyelmi jogban megállapított büntetések sanctionálnak, az organumviselőnek, mint olyan-  
nak, tehát nem a fizikai személynek kötelességei; ő épen ezekre bázisozza az organumviselő külön személyiségét.

Az a jogviszony azonban, melyből a hivatali köteles-

ségek folynak, kétségkívül az állam és a fizikai személy között áll fen, a fegyelmi büntetések is a fizikai személyt sújtják. Az u. n. hivatali kötelességek a fizikai személy kötelességei s így nem lehet rajtuk egy, a fizikai személytől különböző új személyiséget építeni fel. A hivatali kötelességek alanya a fizikai személy; ebből szükségképpen következik, hogy Kelsen organumviselője, mely fogalomnak a lényegét épen ezeknek a kötelességeknek az alanyiséga képezi, nem külön fogalom, hanem azonos az organumot viselő fizikai személlyel.

Ezt a harmadik fogalmat tehát, melyet az organum, mint absztrakt intézmény és mint fizikai személy közé állítanak be, eliminálnunk kell az organumok tanából. Másrészről élesen különböztetnünk kell az organum és az organumviselő, az absztrakt intézmény s az azt betöltő fizikai személy között. Csak a fogalmak ilyen éles elválasztása mellett állapíthatjuk meg helyesen az organum, illetőleg az organumviselő jogi helyzetét.

## II.

1. Az organumok jogi helyzetének első és alapvető kérdése, hogy van-e az organumoknak jogi személyisége vagy nincs? E kérdésben ellentétes az organikus és az anorganikus államtheoria álláspontja. Az előbbi elismeri, az utóbbi tagadja az organumok jogi személyiségét.

Az organikus államelmélet az államot organismusnak tartja, socialis organismusnak, melyet a jog szervez. A socialis organismus nem azonos a fizikai organismussal, a kettő egy a fajnak a két különböző neme.<sup>12</sup> A socialis organismusnak az egyének a részei, kik az öszszeséggel bizonyos a jog által szabályozott viszonyban vannak. Az egyén nemcsak egy, hanem egyszerre több socialis organismusnak is lehet tagja, a nélkül, hogy megszűnnék individualis személy lenni. A tagszemélyek közül egyesek arra vannak hivatva, hogy bizonyos vonatkozás-

<sup>12</sup> Preuss: Stellvertretung oder Organschaft? Iherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts 1902. 447 l.

ban kifejezzék az összeség akaratát, ezek a tagszemélyek az organum-személyek (Organperson). S a mint a tagszemélyek nem veszítik el individualis személyiségüket, úgy az organum-személy sem szűnik meg személy lenni. Az organum-személyiség nem egyéb, mint a tagszemélyiségnek egy kvalifikált esete, egy jogi status, melyből az összeséggel szemben fokozott jogok és kötelességek folynak. A mint az állam össz-személyisége nem ellentéte, hanem összefoglalása az egyes tagszemélyeknek, épen úgy az állam competentiája az egyes organumok competentiájának az összefoglalását képezi. Hogy minden állami jognak alanya az állam, az természetes; de ezzel nem ellenkezik, hogy ezen jogok egy organikus részének az alanya az organum legyen, a mely maga is egy organikus része az államszemélynek.<sup>13</sup>

Az organikus államtheoria szerint tehát nemcsak az állam, hanem az organum is személy, a kettő azonban nem mint önálló és egymástól független jogalany áll egymással szemben, az organum egy részét képezi az államszemélyiségnek.

Az anorganikus államelmélet a subjectiv jog lényegéből indul ki az organumok személyiségének vizsgálatánál. A személyiség a jogképességet jelenti, azt, hogy az illető subjectiv jogok alanya lehet; az organumok személyiségének kérdése tehát azon fordul meg, hogy vannak-e az organumoknak subjectiv jogai.

A subjectiv jog lényegére nézve különböző elméletek vannak: az akarat,- az érdek-elmélet s a kettő összefoglalásából keletkező kombinált elméletek.

Az akaratelmélet a subjectiv jog lényegét az akaratban látja. Ugy fogja fel a subjectiv jogot, mint akarhatást, mint az objectiv jog által elismert akaraturalmat (Willensmacht). Jogalany ez elmélet szerint a jogilag relevens akarat alanya.

Az akaratelmélet az állam személyiségét és az organumok személyiségét összeegyeztetni nem tudja. Az organumok által hatáskörükben kijelentett akarat az állam

<sup>13</sup> Preuss : Über Organpersönlichkeit. 137. I.

akarata gyanánt szerepel, vagyis ugyanaz az akarat, a mellett, hogy az organum pszichikai akarata, jogi hatására nézve az állam akarata gyanánt tekintendő. Minthogy azonban kétségtelenül csak egy akarat van, az akarat-elmélet alapján nem lehet csak egy jogalany. S így vagy csak az állam vagy csak az organum jogalany.

Ha jogalany tényleg a jogilag relevans akarat alanya, akkor azok az egyének alanyai az állam jogának, a kik mint organumok az állam nevében eljárnak s az állami akaratot a saját akarati ténykedésük által létre hozzák. Minthogy pedig minden államnak több organuma van s ezek a számukra kijelölt hatáskörben mindannyian létrehozói az állami akaratnak, következik, hogy minden organum jogalany és pedig az állam jogainak, az államhatalom bizonyos részének az alanya.

Az akarat-elméletnek tehát arra az eredményre kellene jutnia, hogy az organumok személyek. Ekkor azonban tagadnia kellene az állam személyiségét, mely pedig a modern államjog alaptételét képezi s nem volna fentartható az állam egységessének tétele sem, mert az organumok személyisége az akarat-elmélet alapján az államhatalom szétDarabolását jelentené.

Az akaratelmélet épen ezért az organumok személyiségét tagadja s fictiók segítségével az államot állítja be az organumok által kijelentett akarat alanya gyanánt.<sup>14</sup>

Hasonló a helyzet az érdek-elméletre vonatkozólag is, mely a subjectiv jog lényegét a jogrend által elismert és védett érdekében látja. E szerint személy a jogrend által védett érdek alanya, az u. n. destinatarius, kinek a jogrend az általa nyújtott hasznót szánja. Ez az elmélet is szükségképen az organumok személyiségének tagadásához vezet, mert az organumot semmi esetre sem lehet a jogrend által védett érdek alanya gyanánt tekinteni.

Az akarat- s az érdek-elmélet kombinálásán nyugszik a subjectiv jognak Jellinek-féle constructiója. Az egyoldalú akarat-elmélet Jellinek szerint elfogadhatatlan. Általában akarni pszichikai lehetetlenség, akarni mindig csak valamit

<sup>14</sup> Bernatzik i. m. 204. és k. l. Kelsen i. m. 584. és k. l.

lehet. Abstrakt akarat nincs, az akaratnak mindig kell, hogy reális tartalma legyen. Ez a reális tartalom, melyet a jogrend, mint subjectiv jogot véd, az érdek. Az egyoldalú érdek-elmélet, mely a subjectiv jog lényegét a jogrend által védett érdekében látja szintén helytelen. Az érdek csak az által lesz subjectiv joggá, hogy emberi akarral hozatik viszonyba. Jellinek szerint a subjectiv jognak két fogalmi alkateleme van: az akaturalom, mint formális s az érdek, mint materiális elem s a subjectiv jog nem egyéb, mint egy a jogrend által elismert és védett érdekre irányzott emberi akaturalom.<sup>15</sup>

Jellinek a subjectiv jog lényegét szintén az akaturalomban látja. Theoriája voltaképen nem egyéb, mint az akarat-elmélet egy változata. Így természetes, hogy az állam és az organumok személyiségét épen úgy nem tudja összeegyeztetni, mint az akarat-elmélet s hogy fentarthassa az állam személyiségét, kénytelen az organumok személyiségét ő is tagadni. Ezért különbözteti meg Jellinek az organumot s az organumviselőt egymástól. Mindkettő az egyént jelenti, de míg az organumviselő személy, aki egyéni akaratot juttat kifejezésre, addig az organum nem személy s nem egyéni akaratot fejez ki, hanem a számára kijelölt hatáskörben az állam akaratát. Jellinek elmélete az egyénnek ezen a kettős szerepén nyugszik, melyet az egyfelől, mint személy, másfelől, mint személytelen organum játszik. Az organum a számára kijelölt hatáskörben maga az akaró és cselekvő állam s akaratában nem az organumviselő akarata folytatódik tovább, hanem az az állami akarat nyilatkozik meg, mely az állam személyiségének alapját képezi.<sup>16</sup>

Míg Jellinek theoriája az akarat-elmélet felé hajlik, addig *Bernantziké*, mely szintén a két elmélet kombinálásán nyugszik, az érdek, illetőleg cél momentumra fekteti a fősúlyt. Ő is abból indul ki, hogy a cél és az akarat nem két egymástól független és idegen jelenség, hanem a cél maga is annak a psychikai processusnak a meg-

<sup>15</sup> Jellinek: System 44. l.

<sup>16</sup> Jellinek: System. 223. és k. l.



nyilvánulása, melyet akaratnak szoktunk nevezni. A célt akarni kell s az akarat eszköz a cél elérésére. A két momentum együttesen szükséges a jogalany fogalmához, mert akarat nélkül a cél nem érhető el, cél nélkül viszont az akarat, illetőleg az akarat iránya nem állapítható meg. Jogalany szerinte annak az emberi célnak a hordozója, melyet az uralkodó jogrend, mint öncélt ismer el az által, hogy a realizálásához szükséges akaratnak jogi erőt kölcsönöz. Ez az akarat nem szükségképen a cél hordozója, lehet másé is, vagyis lehet, hogy más a cél s más az akarat hordozója. Ez esetben a célnak s nem az akaratnak az alanya jogalany, az akarat alanya idegen jogot gyakorol.<sup>17</sup>

Ebből az organumok jogalanyiságára nézve szükségképen a következők folynak: Az organum akarat- és nem célalany. Akaratukat azért látja el a jogrend jogi hatásokkal, hogy ez által az állam céljai valósuljanak meg. Az állam a cél alanya s így egyedül az állam jogalany. Az organum idegen jogot gyakorol t. i. nem a saját jogát, hanem az államét.

Kelsen szerint<sup>18</sup> nemcsak a subjectiv jogoknak, hanem a kötelességeknek alanya is személy. Épen ezért nem helyes az organumok személyiségének problémáját kizárólag a subjectiv jogok szempontjából vizsgálni, Ő ellenkezőleg a kötelesség szempontjából nézi a kérdést. A dolog azon fordul meg, hogy az organumoknak, mint ilyeneknek vannak-e önálló jogi kötelességei, vagyis hogy az organumok kötelesség-alanyok-e? Ha igen, akkor személyek, tekintet nélkül arra, hogy vannak-e subjectiv jogaik vagy nincsenek.

Kötelesség-alany az, a kire egy konkrét jogi tétel alkalmazható. A jogi tétel pedig Kelsen szerint vehető egy tágabb és egy szűkebb értelemben. Tágabb értelemben az államnak minden a jogrend által kijelentett és meghatározott feltételekhez kötött akaratát jelenti, mely magának az államnak bizonyos cselekvését célozza. A tágabb érte-

<sup>17</sup> Bernatzik i. m. 233 l.

<sup>18</sup> Kelsen i. m. 514 és k. l.

lemben vett jogtételtől az állam kötelessége folyik az illető cselekvés végrehajtására. Ha az állam akarta jogtalanság-következményre: büntetésre vagy végrehajtásra van irányozva, a szorosabb értelemben vett jogi tétel áll elő. Ez nemcsak az államra nézve statuál kötelességet: a büntetést, illetőleg a végrehajtást foganatosítani, hanem a többi alanyokra nézve is, t. i. tartózkodni attól a magatartástól, melyhez a kérdéses jogkövetkezmények csatolva vannak.

Az állami organumnál, mely egy meghatározott tevékenység foganatosítására van hivatva, élesen meg kell különböztetni azt a jogi tételt, mely az állam kötelességét állapítja meg a kérdéses tevékenység foganatosítására attól, melyen az organum megfelelő magatartásának kötelessége nyugszik. Abból a jogi tételből, hogy az államnak a tolvajt büntetnie kell, még távolról sem folyik egy organumra nézve sem annak a kötelessége, hogy a büntetést egy konkrét esetben végrehajtsa. Az csak az államra nézve állapít meg kötelességet, az organum megfelelő kötelessége egy másik, ehez járuló jogtételen nyugszik, mely fegyelmi büntetést állapít meg sanctio gyanánt. Az organum a fegyelmi jogi szabályokkal szemben jelentkezik mint kötelesség-alany, tehát mint személy. A fegyelmi jogi szabályok is jogi szabályok és pedig szorosabb értelemben vett jogi szabályok, mert ezek is az állam akaratát tartalmazzák bizonyos jogtalanság-következményre, t. i. a fegyelmi büntetésre, mely következmény egy meghatározott tényálladékhöz, t. i. a megfelelő állami akaratnak az organum által elmulasztott realizálásához van kötve. Az organum kötelességei, melyek a fegyelmi jogi szabályokon nyugosznak, jogi kötelességek. Az organum a fegyelmi jogi szabályokkal szemben éppen olyan viszonyban van, mint az alattvalók az őket kötelező jogi szabályokkal szemben. Az organum tehát Kelsen szerint kötelesség-alany s így személy.

2. Hogy állást foglalhassunk az organumok személyiségének kérdésében, mindenek előtt tisztázni kell az organumnak, (az absztrakt intézménynek) és az organumviselőnek (a fizikai személynek) fogalmát, ille-

tőleg azt a viszonyt, mely közöttük s az állam között áll fenn.

Az állam jogi személy. Személyiség alatt azt a jogrend által adott képességet, a jogképességet értjük, melynél fogva az illető jogviszonyokban állhat, jogoknak és kötelességeknek hordozója lehet. Az állam az államhatalom alanya, mint ilyen áll különböző közjogi viszonyokban s szerepel e közjogi viszonyokból eredő jogok és kötelességek alanya gyanánt. Az állam, mint absztrakt személy maga nem gyakorolhatja e jogokat és nem teljesítheti e kötelességeket. Az államhatalmi funkciók fogatosítása céljából emberekre van szüksége, akik, ő helyette s az ő nevében eljárnak.

Egy ember fizikailag képtelen arra, hogy az összes államhatalmi funkciókat egyedül intézze. Minden államban szükségképen több organumviselő van s ezek közül mindegyik csak bizonyos államhatalmi funkciók végzésére van jogosítva s csak bizonyos hatáskörben gyakorolhatja az államhatalmat. Épen ez a körülmény teszi szükségessé az államhatalom szervezését, olyan szabályok létesítését, melyek megállapítják, hogy az egyes organumviselők milyen esetekben és milyen államhatalmi funkciókat végezhetnek. Ezek a szervező szabályok hozzák létre az organumnak, az absztrakt intézménynek fogalmát. Az organum, mint absztrakt intézmény nem egyéb, mint maga az állam, az államhatalom bizonyos körére vonatkozólag. A minisztérium, a pénzügyigazgatóság, a járásbíróóság az államot jelenti bizonyos vonatkozásaiban, az államhatalomnak arra a részére nézve, melynek gyakorlása az illető organumot betöltő egyén hatáskörébe van utalva. Ha egyetlen fizikai személy volna, aki korlátlanul gyakorolhatná az egész államhatalmat, akkor ismeretlen lenne az organumnak, az absztrakt intézménynek fogalma, mert akkor szükségképen összeesnék magával az állammal a fogalmával.

Az organum, mint absztrakt intézmény tehát maga az állam az államhatalom bizonyos körére vonatkozólag. Külön személyisége nincs, jogai és kötelességei az állam jogai és kötelességei. Az állammal nem állhat jogviszony-

ban, mert a jogviszony fogalmához két személy szükséges, az organum és az állam pedig nem két külön személy. Az államhatalomnak alávetett egyénekkal szemben vannak jogai és kötelességei, velük különféle jogviszonyokban áll; de ezek, mint a fentiekből következik, az állam jogviszonyai. Az egyéneknek az állammal szemben fenálló jogai és kötelességei mindig egy meghatározott organummal szemben jogosítják, illetőleg kötelezik őket bizonyos magatartásra.

Kétségtelen tehát, hogy az organumnak sem az állammal, sem az egyesekkel szemben nincs jogalanyiséga. Kérdés azonban, hogy nem állanak-e az organumok egymással, mint önálló jogi személyek jogviszonyokban s nincsenek-e egymással szemben jogaik és kötelességeik.

A közhatalom szervezetét megállapító szabályok minden államban az organumok közt bizonyos jogviszonyokat hoznak létre: a felé- és alárendeltség vagy a mellérendeltség viszonyát. Az egyik organum jogosítva van a másik működését ellenőrizni irányítani, határozatait megváltoztatni vagy hatályon kívül helyezni. Az organumok szembekerülhetnek egymással: a parlament a minisztériummal, a bíróság egy közigazgatási hatósággal stb. A hatásköri vitáknál az organumok, melyek közt a conflictus keletkezett, látszólag, mint önálló jogalanyok állanak egymással szemben. Mindezek könnyen azt a látszatot kelthetik, mintha az organumok jogalanyok volnának, melyeknek egymással szemben jogaik és kötelességeik vannak.

Ez azonban csak látszat. Azok a jogi szabályok, melyek az organumok egymás közötti jogviszonyait rendezik, az organumok hatáskörét állapítják meg s mint ilyenek competentiát biztosítanak az egyes organumoknak s nem subjectiv jogokat és kötelességeket, melyek őket, mint önálló jogi személyeket illelnék meg.

A magasabb hatóságnak nincsenek subjectiv jogai az alsóbb hatósággal szemben, csak hatásköre van olyan ügyek intézésére, melyek első fokon az illető alsóbb hatóság elé tartoznak. A hatásköri conflictusoknál a vita mindig a hatásköröket megállapító szabályok körül forog.

Ezek a szabályok pedig, a mint Jellinek nagyon helyesen kifejti<sup>19</sup> objectiv jogi szabályok s így a vita tárgyát nem az organumoknak, mint önálló jogalanyoknak egymással szemben fenálló subjectiv jogai képezik.

Mint ahogy mindegyik organum csak bizonyos hatáskörben képviseli az államot, az egyes organumok szembe kerülhetnek egymással. Az organumok érintkezései, a közöttük fennálló jogviszonyok azonban belső mozzanatok, egy jogilag szervezett személy belsejében játszódnak le s nem különálló, egymástól független jogi személyek érintkezései.<sup>20</sup>

Organumviselő alatt azokat a fizikai személyeket értjük, akik jogosítva vannak egyedül vagy többen együtt, mint egy testület tagjai bizonyos hatáskörben az állam nevében járni el s kiknek tényei e hatáskörben az állam tényei gyanánt jelentkeznek.

Az organumviselő fogalma nem azonos az államhivatalnok fogalmával. Egyrésztől azért nem, mert vannak olyan állami organumok, kikre az államhivatalnok fogalma nem alkalmazható pl. a monarcha vagy a parlamenti tag. Másrésztől az államhivatalnokok közt is vannak olyanok, a kik nem állami organumok pl. azok, a kik rendelkezési állományba vannak helyezve.

Az állam és az organumviselő közt jogviszony áll fen. Az organumviselőnek közjogi statusa van, hasonlatos az állampolgárokéhoz s e status különböző jogoknak és kötelességeknek képezi az alapját. Ez a status többféleképen szereshető meg. Egyes esetekben bizonyos jogi tények hozzák létre, melyekhez a jogrend, mint jogi hatást az illető fizikai személy organumságának keletkezését köti. Ez a helyzet monarchiában az államfőre nézve s így szerzi meg a választó polgár a maga organumságát. Ezekben az esetekben azt mondjuk, hogy az illető fizikai személynek joga van az organumságra. Az esetek túlnyomó részében azonban ez a közjogi status egy erre irányzott jogi cselekvés, egy kreáló tevékenység folytán jön létre.

<sup>19</sup> *Jellinek System. 227. és k. l.*

<sup>20</sup> *Jellinek : System 229. l.*

Ez a kreáló tevékenység vagy kinevezés vagy választás, a szerint a mint egy vagy több fizikai személy hajtja végre.

Az irodalomban élénken vitatott kérdés, hogy az állami hivatalnokoknál min alapszik a szolgálati viszony.<sup>21</sup> A német irodalomban az a Laband által felállított *theoria uralkodó*, mely élesen különböztet egyrészt a szolgálati viszony keletkezése, másrészt a hivatal átruházása közt s mely szerint az előbbi közjogi szerződésen, az utóbbi egyoldalú átruházáson alapul. Ez a közjogi szerződés, mely az illető fizikai személy és az állam közt köttetik, nem magánjogi szerződés s nem képezi előfeltételét a felek egyenjogúsága.

Concha szerint a hivatali viszonynak ezt a szerződéses jellegét csak az támogatja, hogy a kinevezőnek vagy választónak és a hivatalnoknak akarat-megegyezése által keletkezik, de akkor az iparendelő, mely kérésre adatik, szintén szerződés volna. A hivatali viszonynak ez a szerződési jellege szerinte nem fogadható el, mert a hivatalbeli a közzel szemben ennek fegyelmi hatalma folytán az alárendeltségnek oly fokára jut, a melyen többé nem tekinthető olyan külön jogalanynak, a minő a szerződő fél mindig, bármily terhes legyen is a kötelme s nem fogadható el azért sem, mert a hivatali viszonyban rejlő jogok és köteleességek függetlenek a viszonyba kerülők akaratától, a hivatal céljából, a törvényekből folynak s szerződési határozmányok által sem ki nem egészíthetők, sem nem módosíthatók.

A szolgálati viszonyt szerintünk is helytelen szerződésre vezetni vissza. Az a körülmény, hogy a szolgálati viszony keletkezéséhez rendszerint az illető fizikai személy hozzájárulása is megkívánatik, még nem vonja szükségképen maga után a viszony szerződési jellegét. Azt a közjogi statust, melyet az organumviselő az állammal szemben elfoglal, egyoldalú hatósági tény, a

<sup>21</sup> *Laband*: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 3. kiadás. 1. kötet 383. és u. 1. *Jellinek System* :09. és k. 1. és *Ausgewählte Schriften und Reden* II. kötet 295. és k. 1. *Concha*: Politika II. kötet 150. és k. 1. *Balogh*: Politika II. kiadás 377. 1.

kreáló aktus hozza létre. Hogy az illető tisztség elfogadása állampolgári kötelesség-e vagy az illető szabad elhatározásától függ, nem változtat a helyzeten.

Ennek a közjogi statusnak, melyet az organumviselő az állammal szemben elfoglal, az a jogi hatása, hogy az organumviselő tényei bizonyos hatáskörben az állam tényei gyanánt jelentkeznek. Ezen kívül különböző jogok is fakadnak e közjogi statusból egymással szemben, úgy az államra, mint az organumviselőre nézve. Az államra pl. az a jog, hogy engedelmességet, a szolgálati kötelezettségek teljesítését követelheti, az organumviselőre pedig a címre, fizetésre való jog stb. Sanctiók gyanánt a fegyelmi jogban megállapított büntetések szerepelnek, melyek segítségével az állam kényszeríti az organumviselőt az általa elfoglalt közjogi statusból folyó kötelezések teljesítésére. E jogok és kötelezések részletes tárgyalása tulesik e tanulmány keretén.

### III.

1. Egy további kérdése az organumok tanának, hogy lehet-e az organum viselőket az állam képviselőinek minősíteni vagy az organumság és a képviselet két egymástól lényegében különböző jogintézmény?

Az irodalomban ez utóbbi nézet az uralkodó s érdekes, hogy e kérdésben az organikus és az anorganikus elmélet hívei, kik az organumok személyiségére vonatkozólag homlokegyenest ellenkező álláspontot foglalnak el, megegyeznek egymással. Jellínek és az anorganikusok, a kik az organumok személyiségét tagadják épen úgy egy a képviselettől különböző jogintézményt látnak az organumságban, mint Preuss, Gierke és a többi organikusok, a kik szerint az organumok személyek. Azt az álláspontot, hogy az organumság és a képviselet lényegében azonos intézmény, illetőleg az előbbi az utóbbinak egyik speciális esete, főleg magánjogászok foglalják el. Egy magánjogász,

Schlossmann a főképviselője ennek az álláspontnak,<sup>21</sup> melyet a közjogászok közül csak kevesen, (Mayer Ottó,<sup>22</sup> Rehm<sup>23</sup> tesznek a magukévá.

Az organikusok s az anorganikusok természetesen eltérő indokolással jutnak arra a közös eredményre, hogy az organumok nem képviselői az államnak.

Preuss az organikus theoria főképviselője a következőképpen indokolja meg ezt az álláspontot.

Az a kérdés, hogy az organumok képviselői-e az államnak, egyedül és kizárólag azon fordul meg, hogy az organum-személy és az organismus különbözősége azonos-e azzal a különbséggel, amely A. individuális személy és B. tőle idegen, másik individuális személy között fennáll vagy a jogviszony a két esetben fogalmilag heterogén. Az organikus elmélet ez utóbbi állásponton van, mert az organum-személyt az állami össz-személy organikus része gyanánt tekinti, míg A. személy semmi esetre sem része annak a B. személynek, melynek képviselőre hivatva van. A különbség a két intézmény között nem az, hogy a képviselőnél szükségképpen két személy van, az organumságnál pedig csak egy. Ez utóbbinál is két személy szerepel; de nem két egymástól független személy, kik között kötelmi jogviszony állana fenn; az egyik személy a másikkal organikus alkatrésze s a jog itt nem két egymással szemben álló egyén jogviszonyait rendezi, hanem egy össz személy akaratát organizálja. A képviselő cselekvései és nyilatkozatai mindig csak az ő cselekvései és nyilatkozatai, ha közvetve vagy közvetlenül a képviselőre idéznek is elő jogi hatásokat; az organum-személy tényei pedig egyidejűleg az organum-személy és az össz-személy tényei. A képviselőnél két független akarat áll egymással szemben, az organumságnál pedig az egyik akarat a másikkal, az organumi akarat az összakaratnak organikus alkatrésze. A képviselőnél a két fél jogai és kötelei úgy állnak egymással szemben, hogy a kép-

<sup>21</sup> Schlossmann: Organ und Stellvertreter. Iherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts II. Folge 8 kötet 1902. 289. és k. l.

<sup>22</sup> Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. II. kötet 395 l.

<sup>23</sup> Rehm: Allgemeine Staatslehre. 1899. 180 l.



viselő jogainak a képviselt kötelességei correspondeálnak és megfordítva; mindkét oldalon a jogok és kötelességek elválaszthatók egymástól, míg az organismusnál csak jogosító kötelességek és kötelező jogok vannak, sem az össz-személynél, sem az organumnál nem lehet e jogokat és kötelességeket egymástól elválasztani.<sup>24</sup>

Preussnak ez az álláspontja természetes folyománya az organikus államfelfogásnak s így vele szemben nem ennek az álláspontnak, hanem magának az organikus elméletnek tarthatatlanságát kellene igazolnunk. Mi azt a kérdést, hogy lehet-e az organumokat az állam képviselői gyanánt tekinteni, nem az organikus államtheoria alapján kívánjuk eldönteni s természetesen csak azokkal a nézetekkel polemizálhatunk, melyek a mienkkel azonos felfogás alapján vizsgálják a kérdést.

Épen ezért nem kell bővebben foglalkoznunk a Jellinek érvelésével sem. Szerinte azért nem lehet az állami organumoknál képviseletről szó, mert a képviselet két személyt tételez fel: a képviselőt s a képviseltet, az állam és az organumai közötti jogviszonynál csak egy személy van az állam, az organum akarata a törvényes hatáskörben magának az államnak az akarata; az organumok megett nem áll más személy, az organum maga az akaró, illetőleg cselekvő állam.<sup>25</sup> Jellinek — mint fentebb láttuk — az organum és az organumviselő fogalma alatt mást ért, mint mi s így az az organumi viszony, melyet ő a képviselettől lényegesen különböző jogintézménynek tart, nem azonos azzal a jogviszonnal, mely az állam és az organumviselő, a fizikai személy között áll fenn s melynek jogi természetét mi megállapítani óhajtjuk.

Bernatzik szerint a képviselet és az organumság megegyezik egymással abban, hogy egyiknél sem esik össze a cél- s az akarat-alany; az akarat alany — az organum, illetőleg a képviselő — egy más alany céljának meg-

<sup>24</sup> *Preuss*: *Stellvertretung oder Organschaft?* 455 és k. l.

<sup>25</sup> *Jellinek*: *System*. 225. l.

valósítására van hivatva s így idegen jogot gyakorol.<sup>26</sup> A képviselő és az organum jogállása azonban mégis lényegesen különbözik egymástól, mert a képviselőnél az érdekeknek mindig csak többé-kevésbé korlátolt köre van a képviselő akaratának átengedve s az akarat-alanyon kívül, illetőleg amellett a képviselt személye fenáll, pszichikai és physikai ténykedésének sok vonatkozásban jogi jelentősége lehet. A jogi személynél, illetőleg a jogi személy organumainál pedig az organum mellett nincs más alany, melynek tevékenysége jogi jelentőséggel bírna, a jogi személy ténykedése minden vonatkozásban az organum ténykedésében jelentkezik s így az organum jogi hatalma jelentékenyen nagyobb, mint a képviselőé.

Bernatziknak ez az érvelése azonban csak azt igazolja, hogy a jogi személy organumának helyzete nem teljesen azonos egy természetes személy képviselőjének helyzetével; de nem igazolja azt, hogy a kettő egymástól lényegében különböző jogintézmény. A képviselő lényege abban áll, hogy valaki a más nevében cselekszik s cselekvésének jogi hatásai nem az ő, hanem a képviselt személyére nézve következnek be. Bernatziknak azt kellene igazolnia, hogy e tekintetben van különbség a képviselő és az organumság között. Nagyon helyesen jegyzi meg erre az érvelésre *Schlossmann* azt is,<sup>27</sup> hogy a természetes személyek közt is vannak olyanok pl. akiknek jogcselekvési képességük nincs, akik csak a képviselő, a gyám vagy gondnok útján foganasíthatnak jogi hatással bíró cselekvéseket s kiknél épen úgy, mint a jogi személyeknél a képviselő cselekvése mellett nincs a képviseltnek olyan cselekvése, mely jogi jelentőséggel bírna.

A képviselővel lényegében azonos jogintézményt látnak az organumságban *Schlossmann* és *Kelsen*.

*Schlossmann* szerint a két intézmény megegyezik egymással úgy a tényállás, mint a jogi hatások tekinte-

<sup>26</sup> Nem minden organum gyakorol azonban Bernatzik szerint idegen jogot. Azoknál, akiknek joguk van az organumságra, mint a monarchiának, a választónak és az önkormányzati testületeknek, Bernatzik egy megosztott jogot vesz fel az állam és az organum között. I. m. 297. l.

<sup>27</sup> I. m. 304. l.

tében.<sup>28</sup> Annak, hogy a képviselet speciális hatásai bekövetkezzenek, a következő előfeltételei vannak 1. egy képviseleti viszonynak t. i. egy olyan viszonynak a fenforogása, melyből valakire nézve az a jogi kötelezettség folyik, hogy más részére fogantatosítson ténykedést s melynél e tények hatása direkt vagy indirekt módon a képviselt személyéhez kapcsolódik. 2. egy a képviseleti viszonyból folyó kötelesség teljesítése céljából végrehajtott cselekvés. 3. ennek a konkrét cselekvésnek a képviseleti viszonyból folyó kötelességgel való megegyezése. Mindezek a követelmények fenforognak a jogi személy organumánál is. Ha pedig két jogviszony úgy a tényállás, mint a jogi hatás tekintetében megegyezik egymással, akkor jogositva, sőt kötelezve vagyunk a kettőt azonosnak vagy az egyiket a másik alfajának tekinteni.<sup>29</sup>

Kelsen szerint az organumság és a képviselet egymáshoz való viszonya szempontjából csak a jogrendhez való formális relatio s nem az alanyok t. i. egyik esetben az állam és az organum, másik esetben a képviselő és a képviselt közti materialis viszony irányadó. A jogviszony szerinte a jogrendnek a jogalanyhoz s nem a két jogalanyhoz való viszonya. A jogrenddel szemben vagyunk jogositva és kötelezve s a jogokból és kötelességekből áll a jogviszony. Jogilag nem áll fen közvetlen jogviszony a subjectiv jogositott s a között, kinek kötelességére a subjectiv jog irányozva van. A kettő között áll a jogrend, illetőleg az a közös jogi tétel, mely az egyikhez való viszonyában mint jog, a másikhoz való viszonyában pedig mint kötelesség jelentkezik.

Ha ebből a szempontból nézzük a kérdést, teljes megegyezést találunk az organumság és a képviselet közt. Az állami organumoknak a jogrendhez való viszonyánál a jogi szabályoknak két csoportját kell megkülönböztetni. Az elsőbe tartoznak azok, melyek az államot kötelezik bizonyos magatartásra, a másikba pedig azok, melyek az organumot kötelezik az első csoportba tartozó jogi sza-

<sup>28</sup> I. m. 315. l.

<sup>29</sup> I. m. 316. l.

bályok végrehajtására. Az utóbbiakkal szemben az organum, mint a jogi beszámítás végpontja, mint kötelesség-alany személy, az előbbiekkal szemben a jogi beszámításnak csak átmeneti pontja és nem személy. Ugyanez a helyzet a képviseletnél is. Itt is meg kell különböztetni élesen azokat a jogi szabályokat, melyek a képviseltet jogositják és kötelezik azoktól, melyek a képviselőt jogositják és kötelezik a képviseletre vonatkozó speciális ténykedésre. Az előbbiekkal szemben a képviselő nem jogalany, a jogi beszámításnak csak átmeneti pontja, az utóbbiakkal szemben pedig épen úgy jog- és kötelesség-alany, mint az organum az ő organumi kötelességeit megállapító jogi szabályokkal szemben.<sup>30</sup>

2. Az a jogi viszony, mely az állam és az organumviselő, a fizikai személy közt áll, a képviselet minden lényeges alkotó elemével rendelkezik. Az organumviselő e viszonynál fogva épen úgy jogositva és kötelezve van arra, hogy az állam nevében eljárjon, mint a képviselő a képviselttel szemben. E viszonynak harmadik személyek irányában ugyanaz a jogi hatása, mint a képviseletnek, az organumviselő tényei az állam tényei gyanánt jelentkeznek s az államra nézve idéznek elő jogi hatásokat. A mint a képviselőre nézve meg van állapítva az a kör, melyen belül a képviselt nevében eljárhat, épen úgy meg van állapítva minden organumviselőnek is a hatásköre, melyben állami actusokat jogosult fogantatosítani. Ha a képviselő túllépi hatáskörét, ténykedése nem fogja kötelezni a képviseltet s ha az organumviselő fogantatosít olyan actust, mely competentíája körébe nem tartozik, hibás (fehlerhaft) állami actus jön létre, mely jogilag érvénytelen.

Az a felfogás, mely szerint az organumviselő az állam alkatrésze, benne és általa közvetlenül maga az állam akar és cselekszik, egészen hibás. Az organumviselőt, a fizikai személyt semmi esetre sem lehet az állam alkotó része gyanánt tekinteni, az állam és az organum

<sup>30</sup> Kelsen i. m. 706—707 l. és Über Staatsunrecht. Zeitschrift für das Privat und öff. Recht. XL. kötet 1913. 44 és k. l.

viselő épen úgy két egymástól független személy, mint a képviselt és a képviselő. Jellineknek az az állítása, hogy az állam csak organumai közvetítésével létezhetik s ha az organumokat elgondoljuk, nem az állam, hanem egy jogi semmi marad hátra,<sup>31</sup> az organumokra csak, mint jogintézményekre vonatkozhatnak. Az absztrakt intézményeknek mindig meg kell lenniök; de az már nem szükséges, hogy azok a fizikai személyek is mindig meglegyenek, kik az absztrakt intézmény számára előirt hatáskörben eljárnak. Hogy organumai útján közvetlenül maga az állam akarna és cselekednék, üres fictio, mert senki más által közvetlenül akarni és cselekedni nem tud.

Az a körülmény, hogy az uralkodó felfogás az organumságban a képviselettől különböző jogintézményt lát, abban leli magyarázatát, hogy az organikus theoria megállapításait azok sem vetik el egészen, akik különben magát az organikus theoriát nem fogadják el, mint Jellinek és Bernatzik. Ez az oka annak, hogy a Jellinek és Bernatzik felfogását Schlossmann, sőt Bernatzikét Jellinek is, mint az organikus felfogás példáját idézi, holott egyikük sem hive az organikus államtheoriának. Az organumok jogi helyzetének kérdésében azonban kétségkívül ennek a theoriának a hatása alatt állanak s ennek eredményeit igyekeznek anorganikus kiindulási pontjukkal összeegyeztetni.

Pedig az organumok jogi helyzetének az a felfogása, mely szerint az organumviselők az állam részei s általuk az állam maga, közvetlenül cselekszik, csak az organikus theoria alapján állhat meg; az organikus elmélet elvetésével az organumviselő fizikai személyt az állam képviselője gyanánt kell tekintenünk, a ki a ráruházott hatáskörben az állam nevében és megbízásából jár el.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Jellinek: Allg. Staatslehre 512 l.

<sup>32</sup> Az a kérdés, hogy lehet-e az organumot képviselő gyanánt tekinteni, a magánjogban is felmerül a jogi személyekre vonatkozólag. A tételes magánjogokban az az álláspont uralkodó, hogy a jogi személy organumai nem képviselők ugyan; de úgy tekintendők, mintha képviselők volnának. E kérdésre nézve lásd a magyar magánjogi irodalomban Szászy—Schwarcz: Új irányok a magánjogban. 1911. 540 és k. l. Tóth Lajos: Magyar magánjog 1914, 162 és k. l.