

**Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola**

**A Doktori Iskola vezetője:
Prof. Dr. Jakab Éva DSc.**

**A jogalkotással okozott kárfelelősség egyes dogmatikai és gyakorlati
kérdései**

PhD értekezés

Konzulens:

Prof. Dr. Osztovits András

Készítette:

dr. Ocskó Eszter

Budapest

(2021)

Témavezetői ajánlás

Oeskó Eszter a „magánjog Szent Gráljával”, az állam kártérítési felelősségének megállapíthatóságával foglalkozik doktori dolgozatában. Évszázadok óta foglalkoztatja a jogtudományt az a kérdés, hogy felelősségre vonható-e az állam a saját aktusaiért, amelyek közül komplexitása miatt kiemelkedik a jogalkotással okozott kár kérdése. A kártérítés szinte minden eleme külön-külön vizsgálatot tesz szükségessé ebben az esetben: mi minősülhet kárnak, egyáltalán ki lehet egy jogi aktus károsultja abban az esetben, ha a vitatott jogszabálynak „nyertes” is vannak, lehet-e az állam részéről jogellenes magatartásról beszélni stb.

Az állami kárfelelősségről való gondolkodás új lendületet kapott az Európai Unió Bírósága joggyakorlatának köszönhetően. A luxembourgi testület fokozódó szigorral kéri számon a tagállamoktól az uniós jogból eredő kötelezettségek teljesítését, amelynek egyik eszköze, hogy a jogalanyok kártérítési igényvel is élhessenek a tagállamokkal szemben, ha az állam magatartásával összefüggésben konkrét uniós jogi jogosultságukat nem tudják érvényesíteni. Ennek is köszönhető, hogy az új magyar Ptk. kodifikációja során ismét felmerült a kérdés, legyen-e külön nevesített kárfelelősségi tényállás a jogalkotással összefüggésben. A vonatkozó jogirodalmi vitákból kirajzolódik, hogy nem elsősorban ennek vélt gyakorlati, gazdasági következményei, hanem dogmatikai nehézségei miatt végül nem került ilyen tényállás a kódexbe. A jogelmélet és a joggyakorlat számára ugyanakkor megmaradt az a kérdés, hogy külön nevesített tényállás hiányában a kártérítés általános, vagy egyik speciális szabálya esetleg mégis lehetővé teszi-e a jogérvényesítést.

Oeskó Eszter PhD dolgozatában jól érzékeli és érzékelteti az állami kárfelelősség dogmatikai és gyakorlati nehézségeit. Mindvégig pontos fogalomhasználat és problémalátó képesség jellemzi, javaslatai jól indokoltak. A vonatkozó jogirodalmi álláspontok és az Európai Unió Bírósága joggyakorlatának bemutatása mellett, hiánypótló jelleggel a magyar bíróságok előtt folyamatban volt ügyeket is összegyűjtötte és elemezte, amelyekből jól kirajzolódik a téma szinte minden nehézsége.

Mindezek alapján Oeskó Eszter dolgozatát, figyelemmel a doktori iskolában is nyújtott teljesítményére, publikációinak számára és minőségére, alkalmasnak találom arra, hogy a tisztelt Doktori Tanács a doktori eljárást megindítsa és a dolgozatot munkahelyi vitára bocsássa.

Budapest, 2021. május 12.



Prof. Dr. Osztoivits András

Tartalom

I.	Bevezetés.....	4
1.	A kutatás háttere, célja.....	4
2.	A dolgozat felépítése.....	6
3.	A kutatás módszertana.....	8
II.	Szuverenitás – Immunitás – Joghatóság.....	9
1.	Szuverenitás.....	9
2.	Immunitás.....	10
2.1.	Abszolút immunitás.....	11
2.2.	A funkcionális immunitás.....	11
2.3.	Az állami immunitás szabályozásának megjelenése egyes államokban.....	13
3.	Joghatóság.....	17
3.1.	Joggyakorlat az immunitás körében.....	18
3.2.	Joghatóság az EUB gyakorlatában, avagy hogyan viszonyul egymáshoz az uniós jog és a nemzetközi jog?.....	21
4.	Összefoglalás.....	22
III.	Az európai bíróságok gyakorlata a jogalkotásért való állami kárfelelősség körében.....	22
1.	Jogalkotással okozott kárért való felelősség alapjai.....	23
2.	Felelősség a jogalkotásért az egyes államokban – Spanyolország, Németország, Franciaország.....	24
3.	Az európai bíróságok gyakorlata az állami kárfelelősség körében.....	26
3.1.	Tagállami felelősség megállapíthatósága az EUB ítéleteiben.....	27
3.2.	Az EUB aktivizmusa.....	30
3.3.	Összegzés.....	34
3.4.	A jogalkotással okozott kártérítési felelősség az EUEB gyakorlatában.....	35
3.5.	Az EUB, mint Választottbíróság.....	46
4.	Az uniós jog megszegésének következményei – a kötelezettségszegési eljárás.....	48
4.1.	Általános alapvetés.....	48
4.2.	A kikényszerítés egyik eszköze.....	49
4.3.	Milyen esetekben van helye a kötelezettségszegési eljárás megindításának?.....	51
4.4.	Az eljárás menete.....	52
IV.	A jogalkotással okozott, az uniós jog megsértéséből eredő kár megtérítése – tagállami felelősség - dogmatika.....	53

1. Az Európai Unió Bíróságának fontosabb vonatkozó döntései	53
1.1. Schöppenstedt formula (1971).....	54
1.2. Francovich ítélet (Schöppenstedt formula meghaladása) (1991)	55
1.3. Post-Francovich-jelenség: Brasserie – Factortame ügy (1996):.....	55
1.4. Túl a Factortame ügyön:.....	57
2. Ki felel a jogsértésért?	58
2.1. Törvényhozó szerv felelőssége	58
2.2. Államigazgatási / közigazgatási szerv, köztisztviselő felelőssége	62
2.3. Bíróságok felelőssége	66
3. A tagállami kártérítés feltételei	69
3.1. A jogalanyok számára jogokat biztosító norma.....	69
3.2. A kellően súlyos jogsértés.....	71
3.3. Az okozati összefüggés	74
4. A tagállami felelősség elvének végrehajtása a nemzeti bíróságok által – a nemzeti jog és az uniós jog kapcsolata	75
4.1. A tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elve	76
4.2. Vétkesség elve, mint a kártérítés feltétele a nemzeti jogban	78
4.3. Az elévülési idő	79
4.4. Összegszerűség	81
5. Mikor kell a tagállamnak hivatalból alkalmaznia az uniós jogot?	83
V. Statisztika: Egységes piaci eredménytábla	87
VI. A jogalkotással okozott kár állammal szembeni érvényesíthetőségének alakulása Magyarországon	90
1. Immunitás, nemzetközi jog	90
1.1. Abszolút immunitástól a funkcionális immunitásig	90
2. Az állam, mint jogi személy? avagy polgári jogi vagy közjogi jogalany az állam? Közjogi személyiség?	93
2.1. Jogi személy elméletek az állam vonatkozásában	93
2.2. Összegzés	99
3. Az egymáshoz való viszony	100
VII. Felelősségi kérdések	101
1. Felelősség a nemzetközi jog szempontjából	101
2. Közjogi felelősség?	102
3. A magánjogi felelősség	104
VIII. A hazai szabályozás	106
1. Alaptörvény	106

2.	1928-as Magánjogi Törvényjavaslat	106
3.	1959. évi IV. törvény (rPtk.)	109
4.	Vékás-féle Ptk.	111
5.	2013. évi V. törvény (Ptk., Kódex)	112
5.1.	Az általános felelősségi alakzat alkalmazása.....	113
5.2.	A felróhatóság kérdése	114
5.3.	Összefoglalás.....	115
IX.	Az Alkotmánybírósági gyakorlat	116
1.	A res iudicata problémája	117
2.	Jogalkotói hatalommal való visszaélés	120
2.1.	Aktív jogellenes magatartás.....	120
2.2.	Mulasztásban megnyilvánuló jogellenesség.....	125
X.	Magyar bírósági gyakorlat	128
1.	A csatlakozást megelőző bírói gyakorlat	128
2.	A csatlakozást követően	129
3.	2013. után – az új Ptk	132
4.	Jogesetek, melyek a magyar bírói gyakorlat irányát mutatják	135
4.1.	MOL-ügy	135
4.2.	Szerencsejáték törvény ügye	136
4.3.	Büntetés-végrehajtási intézetekkel kapcsolatos ügy.....	136
4.4.	Szolidaritási hozzájárulás pere.....	138
4.5.	Utazásszervezős ügy	138
5.	Összegzés	139
XI.	Záró gondolatok	141
	Executive Summary	145
	Felhasznált irodalom.....	147

I. Bevezetés

1. A kutatás háttere, célja

Az államhatalom kártérítési felelőssége megállapíthatóságának kérdése a jogtudomány és a jogalkalmazás egyik, ha nem legérzékenyebb területe. Az utóbbi időszakban napvilágot látott több – akár ellentmondásos bírósági ítélet, valamint a témában született monográfiák, tanulmányok is ezt tükrözik. Ezek elsődlegesen a bírói hatalom és végrehajtó hatalom kártérítési felelősségének kérdéskörét ölelik fel. A mindenkori hatalom – így az állam – számon kérhetőségének a lehetősége nem csak a tételes jogszabályok függvénye, hanem az adott impérium önkritikára való hajlamától is függ. Jelen téma kapcsán az utóbbi feltétel azért is hangsúlyos, mivel a jogszabályokat is az állam alkotja, ezáltal saját maga felelősségre vonhatóságának határait is megszabja.

Az államhatalom kártérítési felelősségének megállapíthatósága összességében nagyon tág értelmezést takar. Ebbe beletartoznak – ha csak tágan vesszük - az igazságszolgáltatás intézményrendszerének a felelősségi kérdésköre (bíróóságok, ügyészség, ügyvédek, stb.), a végrehajtó hatalom felelősségi kérdésköre, valamint a jogalkotó hatalom felelőssége. A kutatásaim során szűkítettem tehát a vizsgálódási körön: a jogalkotásért való felelősség kérdéskörét vettem górcső alá.

A jogalkotás nem vitatottan közhatalmi tevékenység, mely a hatályos jog szabályainak a kifejlesztésére, az esetlegesen benne rejlő hibák korrigálására irányul¹. Az európai jogfejlődés a XX. századra ért el oda, hogy az addigi szokásjogban és bírói alkotott jogban megnyilvánuló rendszert átformálja, és a tudatos jogalkotás váltsa fel ezt. Ennek eredménye a múlt században érzékelhető kodifikációs hullám, melynek Magyarország is részese volt. A kodifikáció előretörése mellett megjelent a társadalomban a „minőségi jogalkotás”, mint elvárás. Ezen elvárásnak való megfelelés érinti mind magát a jogszabályt, mind a folyamatot. A jogszabály legyen egyszerű és világos, a folyamat pedig tényeken alapuló, átlátható. A „minőségi jogalkotás”-ból eredő felelősség kapcsán pedig fel kell tenni az akár már klasszikusnak is mondható kérdést: az állam, aki közjogi feladatát teljesíti a jogalkotás során, tartozhat-e magánjogi felelősséggel az egyes alanyok felé? Származhat-e ebből kártérítési felelőssége?

¹ TAMÁS András: Legistica Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013

Ennek megállapítására uniós normákat, nemzeti jogot, vagy esetleg a kettő ötvözetét kell alkalmazni.

A kutatási cél szempontjából még így is tágnak volt mondható a témaválasztás figyelemmel annak interdiszciplináris jellegére. A dolgozat célját tekintve így az uniós jogalkotásból eredő állami kártérítési felelősség megállapíthatóságának a feltételeit szántam. Igaz, érintőlegesen a dolgozatban kitérek az egyéb jogalkotási aktusokra is, ugyanakkor a hangsúly az uniós jogba ütköző jogalkotáson van. Erre vonatkozóan találunk uniós szabályozást, amit egyebekben az EUB gyakorlata töltött ki tartalommal. Az uniós jog primátusából fakadóan ezeknek érvényesülniük kell a nemzeti bíróságok előtti eljárásban, ugyanis az uniós jog sajátossága, hogy decentralizáltan, azaz a nemzeti szervek útján érvényesül. Ami az eljárásjogot illeti, tudvalevő, hogy uniós szinten nem beszélhetünk egységes magánjogi eljárási kódexről, így az uniós jogsértésből fakadó tagállami kártérítési felelősség megállapítása során lefolytatott eljárásra a nemzeti szabályokat kell alkalmazni. Ugyanakkor vannak az EUB által meghatározott alapelvek, amiknek érvényesülnie kell a nemzeti bíróság eljárása során is abban az esetben, amikor a saját eljárásjogát alkalmazza a bíróság. Többek között az uniós jog tényleges érvényesülésének elve², és az egyenértékűség elve³ olyan alapelvek, melyek mentén a tagállami bíróságoknak saját nemzeti szabályaikat kell alkalmazniuk egységes uniós szabályozás hiányában.

Az EUB számos ítéletében, de először a Frankovich és társai ügy⁴ kapcsán született ítéletében mondta ki először a felelősséget a nem megfelelő nemzeti jogalkotásért a tagállamok vonatkozásában. A felelősség megállapításának azonban folyamata van. Az EUB ítélkezési gyakorlata során, melyben egy általános felelősségtől egészen az objektív felelősséig is eljutott, meghatározott egy feltételrendszert, melynek a felelősségrevonás során érvényesülnie kell. Ezen, valamint a fentiekben vázolt eljárásjogi kereteken belül ismételtelen fel lehet tenni a kérdést: milyen körülmények fennállása esetén van egy tagállamnak uniós jogsértés esetén polgári jogi értelemben vett felelőssége? Ezt miből lehet levezetni? Megvannak-e akár uniós szinten, akár a hazai szabályozásban azok a jogszabályok, amik alapján az igényérvényesítés lehetséges? A vonatkozó uniós bírósági gyakorlat vajon keilően kiépítette, körülbástyázta azokat a rendelkezéseket, amik mentén haladnia kell a nemzeti bíróságnak, amikor a

² A tényleges érvényesítés elve azt követeli meg, hogy a nemzeti szabályozás ne tegye gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogon alapuló igények érvényesítését.

³ Az egyenértékűség elve szerint a tagállam nem írhat elő kevésbé kedvező szabályokat az uniós jog megsértésén alapuló kérelmek vonatkozásában a belső jog megsértésén alapuló hasonló keresetekre alkalmazandó eljárási szabályoknál.

⁴ Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság ügy C-6/90 és C-9/90. egyesített ügyek (ECLI:EU:C:1991:428)

felelősség kérdéskörét vizsgálja? Gondoljunk itt a jogellenességre, felróhatóságra, amik megítélése problémás lehet. Ez a felelősség fennáll-e az egyének felé? Kivel szemben és kinek van lehetősége kártérítési igény érvényesítésére? Valamint amennyiben az előző kérdésekre „igen” a válasz, akkor a nemzeti (hazai) bíróság előtt érvényesíthető-e ez az igény a gyakorlatban?

Hangsúlyozandó, hogy az uniós ítélkezési gyakorlat fejlődése egy alig tíz éves periódust ölel fel. Az elmúlt több, mint húsz év során a tagállami kártérítési felelősséggel kapcsolatosan született ítéletek újdonságot nem igen tartalmaztak, amik a jogalkalmazás szempontjából nemzeti szinten segítséget nyújthatnak. Hatályba lépett ugyanakkor egy új polgári törvénykönyv Magyarországon, melynek kodifikációja során ismételten felmerült a szabályozás szükségessége. Tudvalevő, hogy ez a végső törvénytörvénybe nem került bele. Felmerülhet a kérdés: szükségeltetik-e ezen felelősség típusnak egy magánjogi kódexben szerepelnie? Ott van-e a helye?

A kérdés aktualitását az adja, hogy a magyar bíróságok ítélkezési gyakorlata korántsem mondható kiforrottnak, még kevésbé egységesnek az utóbbi időben. Ez köszön vissza többek között a Szerencsejáték-ügyben⁵ hozott ítéletből, melyben a Kúria egyik tanácsa megállapította a jogsértést, viszont a kártérítési igényt az összegszerűség bizonyítatlansága hiányában elutasította, míg a Kúria egy másik tanácsa ugyanezen ügy kapcsán jogalapi elutasító ítéletet hozott az állami immunitásra hivatkozással. Hogyan lehet feloldani ezt az esetleges ellentmondást? Egyáltalán ellentmondás ez?

2. A dolgozat felépítése

A dolgozatom alapjában véve két nagyobb részre osztható: a témával kapcsolatos uniós jogfejlődés és uniós gyakorlat bemutatása és az ebből adódó következtetések levonása, valamint a magyar jogfejlődés és gyakorlat bemutatása. A dolgozat végén tulajdonképpen az összegzésben ezek összevontsét végeztem el.

Részletesebben a bevezetésben az állam felelősségre vonhatóságának történelmi folyamatát tanulmányoztam, rögzítettem. Itt egy érdekes folyamat képe rajzolódik ki, melyből az bontakozik ki, hogy az államok az abszolút immunitástól a funkcionális immunitásig jutottak

⁵ Kúria Pfv.20.211/2017/13., Fővárosi Ítéltábla Pf. 21.081/2016/6-II, Fővárosi Törvényszék P. 22.701/2015/35.

el az elmúlt 100 évben, melyet az egyes jogrendszerekben eltérő módon, eltérő jogtechnika alkalmazásával szabályoztak, szabályoznak.

A fejezet második (gondolatmenetében az első fő) részében az uniós gyakorlatot elemeztem. Ebben az uniós bíróságok – így az EUB, EJEB és az EUB, mint Választottbíróság - eljárásaiban született határozatok alapján összefoglaltam, hogy ezen bíróságok ítéleteiben, azok indokolásában hogyan nyilvánul meg a tagállami kártérítési felelősség. Ezek összességében egymásnak ellentmondó ítéletek, vagy inkább egymást támogatóak. A rész végén pedig kitérek egy – látszatra a témához szorosan nem kapcsolódó, de – álláspontom szerint érdekes kérdésre: a bírói aktivizmusra. Amiért ezt a fejezetet beemeltem a dolgozatba, az az, hogy ez az az erő, ami álláspontom szerint az uniós gyakorlatot legtámogatóbban viszi előre.

A téma tárgyalásából a (nem az uniós jognak megfelelő jogalkotás miatti) kötelezettségzegési eljárások sem hagyhatóak figyelmen kívül: ezek rövid elemzése és bemutatása szükséges. A téma aktualitását az is mutatja, hogy jelenleg⁶ hatvanhárom kötelezettségzegési eljárás van folyamatban Magyarországgal szemben, ami jóval meghaladja az évente átlagosan az országgal szemben indított eljárások számát (45-50 darab). A fejezet harmadik részében a jogalkotással okozott tagállami felelősség dogmatikai kérdéseire térek ki – itt is elsődlegesen a vonatkozó EUB ítéletek kapcsán. Olyan kérdések merültek fel, és próbálom megválaszolni, hogy ki és miért tehető felelőssé? Valamint ennek a felelősségnek mik a feltételei az uniós gyakorlat alapján? A nemzeti bíróságok gyakorlatában mindez hogyan érvényesül?

Ezen izgalmas kérdések megválaszolását követően a dolgozatom második nagyobb részében (ténylegesen a harmadik fejezetében) a hazai jogalkotás és az ezzel kapcsolatos állami felelősség alakulásának rövid bemutatását követően a vonatkozó hazai jogszabályokat vettem górcső alá. Részletesebben foglalkozom az egyik kulcskérdéssel, mely az, hogy az állam közjogi tevékenységéért magánjogi felelősséggel tartozhat-e.

A fejezet harmadik és negyedik részében részletes vizsgálat alá vettem a témában fellelhető alkotmánybírósági és nemzeti bírósági ítéleteket, melyekből levonható következtetéseket rögzítettem a dolgozat végén.

⁶ Kézirat lezárása: 2021. május 5.

Az összegzés során kicsit előtérbe került a bírói mivoltom, mely adott esetben segítséget nyújtott a tekintetben, hogy egy tagállami bíró hogyan értékelheti az adott kérdést, mely még egyszer hangsúlyozom, korántsem egyértelmű a jelen gyakorlat alapján.

3. A kutatás módszertana

A témaválasztás meghatározta a kutatás módszertanát. A felhasznált és fellelhető források az uniós bíróságok (EUB, EJEB és az EUB, mint Választottbíróság), a nemzetközi (állandó és ad hoc) bíróságok, valamint a magyar bíróságok ítéletci voltak elsődlegesen. Ezek kiegészültek a vonatkozó nemzetközi és hazai szakirodalom elemzésével.

A dogmatikai megközelítés során jogdogmatikai módszereket is használtam: vizsgáltam, hogy az adott EUB ítéletben rögzítettek mennyire világosak, egyértelműek egy jogalkalmazó (bíró) számára. Itt külön ki lehetne emelni azt a jogpolitikai ellentétet, ami az uniós jog értelmezési kötelezettsége körül alakult ki. Egyik álláspont, hogy a tagállami bíróság az uniós jog hatékony érvényesülését köteles biztosítani (akár *contra legem* is), míg a másik szerint a jogalkalmazó nem orvosolhatja a hibát *contra legem* értelmezéssel.

Vannak továbbá olyan fejezetek, ahol összehasonlító módszer alkalmazásával mutatom be a vonatkozó gyakorlatot. A dolgozatba továbbá egy statisztikai kimutatás is belekerült, mely az egységes piaci eredménytábla legutóbb közzétett adatait tartalmazza, mely az uniós jog tagállamok általi betartásának kifejeződése.

II. Szuverenitás – Immunitás – Joghatóság

A tagállam esetleges kártérítési felelőssége kapcsán szükséges vizsgálni az állami felelősséget nemzetközi jogi aspektusból is, hiszen az állam elszámoltathatósága erre vezethető vissza. Alapjában véve az állami szuverenitásból kinőtt felelőtlenség, immunitás tana, valamint az ezzel kapcsolatos joghatósági kérdéskörök megválaszolása még a ma jogalkalmazói számára sem egyszerű kérdés. Ma is vitás lehet a belföldi jog – uniós jog – nemzetközi jog szabályainak egymáshoz való viszonya, alkalmazása, alkalmazhatósága

1. Szuverenitás

Az állam gazdasági jellegű tevékenységeit övező jogi jelenségek között a felelősség intézménye még korunkban sem elég hatékony. Az államot például károkozásaiért gyakran egész egyszerűen nem lehet felelősségre vonni, azaz az állam immunitást élvez. Az ilyen jogviszonyok igazságossága körül tehát nincs minden rendben. Az állam a befogadó civiljogi struktúra elviekben mellérendeltségen és egyenjogúságon nyugvó közegéhez nem alkalmazkodik eléggé: kedvezményezetti pozíciókat, előjogokat, mentességet, immunitást igyekszik magának biztosítani.

A problémák azzal függenek össze, hogy az állam a civiljogi jogviszonyokban is hajlamos államként viselkedni. Közhatalmiságát sokszor az autonóm-mellérendeltségi viszonyokba is átviszi. Pedig, ha belép az állam a polgári jogi struktúrába, akkor ezt úgy illene tennie, hogy – a „közhatalom ornátusát letéve – szuverenitását és közhatalmiságát kívül hagyja azon”⁷. A kérdés korszakokon átívelő: az állam mennyire illeszkedik bele a mellérendeltségen és egyenjogúságon nyugvó civiljogi struktúrába? Bele kell-e egyáltalán illeszteni?

A kérdés azért nyert ismét aktualitást, mert az állam gazdasági funkcióját is betöltve egyre nagyobb szerepet kap a civiljog területén, mely területhez azonban nem alkalmazkodik eléggé: kedvezményezetti pozíciókat, előjogokat, mentességet, immunitást igyekszik magának biztosítani. A problémák azzal függenek össze, hogy az állam a civiljogi jogviszonyokban is hajlamos „államként” viselkedni, azaz közhatalmiságát nem vetkőzi le.⁸

⁷ KECSKÉS László: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához In: Polgári Jogi Kodifikáció 2012. V. évf. IV. szám (ISSN 15851168) 3-12. o.

⁸ Már 1873-ban megfogalmazódott a gyakorló jogászok által, hogy: „Tarthatatlan az a felfogás, amely az államra a kereskedő tőgáját adja akkor, amikor az jó az államnak. Amikor pedig mint kereskedőnek helyt kellene állnia kötelezettségeiért, akkor hamar leveti róla ezt a ruhát, mondván, hogy az csak álruha volt, és a szuverén fejedelem ornátusát ölti rá, mert most ez jó neki, mert így nem szorítható kötelezettségei teljesítésére, miközben ügyletének partnere sérelmével ott marad, ahol a part szakad.” Philimore bíró - Charkieh case, (1873).

Az állami felelőtlenség a szuverenitás eszméjére vezethető vissza. Ezt legáltalában Szabó József⁹ hasonlatával lehetne érzékeltetni: „a szuverenitás az állam legfőbb dísz; drága ékszer, amelyet olyan féltő gonddal őriz minden állam, mint egy erélyes nő az ártatlanságát. Ma már sok szó esik ugyan a (főleg önkéntes) korlátozásáról, de hogy az állam ebben meddig mehet el, azt épp olyan nehéz pontosan meghatározni, mint azt, hogy az előbbi fiatal hölgy meddig mehet el erénye kompromittálása nélkül.”¹⁰

Concha Győző szerint a szuverenitás nem más, mint az „államnak önnön akarata fölötti uralma”¹¹. Jellemzi a korlátlanág, oszthatatlanság, kizárólagosság és a felelőtlenség. Concha kizárja, hogy „a szuverén annak gyakorlásáról más akaratának feleljen, számoljon.” Ez a felelőtlenségi eszme az egész XIX. században uralkodó maradt. Ez tükröződik több jogtudós felfogásában is. Ferdinandy Gejza szerint „[a]z állam hatalmának azon tulajdonságát, amelynél fogva az legfőbb, teljesen szabad és független és csakis önmaga által köthető meg, államfelségnek, souverainitásnak nevezzük. Az államhatalom souverainitásának szükségszerű logikai következménye, hogy nem korlátozható és felelőtlen, azaz senki által kérdőre nem vonható.”¹²

2. Immunitás

Az immunitás összességében az állam igénye arra, hogy szuverenitását más államok tiszteletben tartsák. Az immunitás jelenti magát a „felelőtlenséget”, azaz pontosabban a felelősségre vonás elkerülésének eseteit tartalmazza olyankor, amikor tényállásbelileg a feltételek adottak lennének rá. A jogalany státuszbeli minőségén múlik az, hogy elmarad-e a felelősségre vonás.

Az egyetemes jogfejlődésben történetileg két nézet alakult ki: az állami tevékenységek jellegük szerinti megkülönböztetése kontra fiskus elmélet, miszerint az állam bizonyos részeinek tevékenységével kapcsolatosan alkalmazható a felelősségre vonás.¹³ Napjainkban az előbbi az uralkodó nézet. Eszerint az immunitásról az állam viszonylatában belső

⁹ Szabó József a szegedi tudományegyetemen végzett 1931-ban. Majd a kolozsvári egyetemen oktatott jogbölcseletet, majd a szegedi egyetemen alkotmányjogot és összehasonlító alkotmányjogot és pénzügyjogot. 1947-ben lett egyetemi tanár, majd dékán és prodekan. 1950-től azonban nem oktathatott semmit, és 1960 óta magyarul nem jelent meg tanulmánya sem. A méltatlanul nem hivatkozott jogtudósok közé sorolható.

¹⁰ SZABÓ József: Hatalom, szabadság, szuverenitás Társadalomtudomány XVI. évf. (1937) 249. o.

¹¹ GOMBÁR Csaba - HANKISS Elemér - LENGYEL László - VÁRNAI György (szerk.) A szuverenitás képrázata Korridor, Politikai Kutatások Központja, Budapest 1996. 26.

¹² FERDINÁNDY Gejza: Magyarország közjoga 1902. 24.o. (Politzer Zsigmond és Fia, Bp.)

¹³ Ld.: KECSKÉS László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolása. In Jura 2001/1. 66-78. o.

immunitásként érdemes tehát beszélni, mely felmerülhet hatósági fellépésekben, bírósági, ügyészségi, közigazgatási alkalmazottak eljárásban, az állam(i) szerv által kötött szerződés, vagy akár a jogalkotói tevékenység kapcsán.

2.1. Abszolút immunitás

Történelmileg a szuverenitás tanából kifejlődött *abszolút immunitás* elve alapján az államot nagyon sokáig minden jogviszonyában – amikor magánjogi jogviszony alanya volt, akkor is - a teljes mentesség illette meg. A „par in parem non habet imperium” kánonjogi alapelv alapján szuverén más szuverén hatalom felett nem rendelkezik hatalommal, amikor szuverenitásukból fakadó közjogi funkciókban járnak el. Ez a fajta megközelítés fenntartható volt azon időkben, amikor az állam csak kivételes esetekben vett részt polgári jogi, vagy nemzetközi magánjogi viszonyokban, azonban ennek fenntarthatósága megkérdőjeleződött a gazdasági és társadalmi viszonyok megváltozásával. Ez a XIX-XX. században következett be, amikor az államok kezdtek beavatkozni a gazdasági folyamatokba, részt vettek vállalatok alapításában, adott esetben maguk is szerződő felek lettek olyan szerződésekben, ahol a másik fél nem állam. Kiemelendő továbbá a diplomácia területe, amelynek fejlődése következtében az államok külföldön a korábbihoz képest lényegesen jelentősebb mértékben rendelkeznek tulajdonnal, ami indukálja az ezekkel kapcsolatos magánjogi szerződések megkötését. Ezen folyamatok következtében megszáporodtak azon vitás ügyek, melyekben az állam is érintett volt, és tarthatatlan lett, hogy az állam a szuverenitás mögé bújva kivonja magát a felelősség alól¹⁴.

2.2. A funkcionális immunitás

A gazdasági-társadalmi változások szükségszerűen magukkal hozták a változást a jogtudományban és a joggyakorlatban is. Megjelent a felfogás, miszerint az állam felelősségre vonható – amikor magánjogi jogviszonyban, mellérendelt szereplőként vesz részt. Megjelenik a funkcionális immunitás tana, ami alapján a *mentesség nem illeti meg az államot, amennyiben nem közjogi (iure imperii) szereplőként jár el, hanem kereskedelmi jogi szerepben (iure gestionis)*. A kettő közötti elhatárolási szempont elsődlegesen a jogügylet természete, másodlagosan a jogügylet célja.

¹⁴ Charkieh case, (1873). (Phillimore bíró véleménye) IM

A *funkcionális immunitás tana* a különböző államokban eltérő időben és tartalommal jelent meg. Nemzetközi téren komoly erőfeszítéseket tettek a jogtudósok annak előmozdításáért. A Harvard Law School már 1932-ben kidolgozott egy egyezménytervezetet, az International Law Association 1952-ben Luzernben tartott konferenciáján pedig szintén foglalkoztak az állami immunitás kérdésével a funkcionális immunitást előtérbe állítva. 1964-ben Dublinban az Európai Igazságügy-miniszterek Konferenciája határozta el az immunitás kérdésének nemzetközi egyezményben történő rendezését. A kijelölt kodifikációs bizottság 1965 és 1970 között végezte el a munkáját, melynek eredményeként született meg 1972-ben az Európai Immunitási Egyezmény (ECSI)¹⁵, mely az immunitás alóli kivételeket rendezi. Ez lényegében olyan tág kör lett, hogy gyakorlati hatásában a funkcionális immunitás elvét teszi általánossá a nemzetközi jogegységesítés útján.

A II. világháború ismét új helyzetet teremtett, és ismételten felerősödve jelent meg az állam felelősségre vonhatósága mind a háborús bűncselekmények nyomán a természetes személyeket ért károk, mind az elkobzott műkincsek vonatkozásában. Míg a háború előtti időben a szuverenitás tana inkább védte az államokat¹⁶, melyet a joghatóság hiányával indokoltak a bíróságok, addig a napjaink joggyakorlata alapján azt lehet megállapítani, hogy az államok felelőssége megállapításának nincs akadálya – adott esetben joghatósági szempontból sem¹⁷. A funkcionális immunitás tana kapcsán ugyanis érdemes leszögezni, hogy a tan megjelenésével joghatósággal kapcsolatos kérdések is felmerültek, a más fórum előtti perlési lehetőséget is megadva.¹⁸

A nemzetközi jogban ugyanakkor már 1930-ban egy Hágában tartott konferencián megjelentek azon törekvésck, hogy kodifikálják az államfelelősséget a nemzetközi jogból

¹⁵ 1972. május 16., Basel. Jelenleg 8 állam a tagja: Ausztria, Belgium, Németország, Luxemburg, Hollandia, Svájc és az Egyesült Királyság.

¹⁶ A Cseh Legfelsőbb Bíróság védte a magyar államot egy 1928-ben választottbírói ítélettel szemben, amikor egy épületére (múzeum) végrehajtást akartak vezetni – kimondta, hogy a Múzeum az állam része („government instrumentality”), s mint ilyen immunitást élvez.

¹⁷ Magyar állam perlésének lehetőségét mondták ki amerikai jog alatt amerikai bíróság előtt a Herczog vagyon esetében a de Csepel ügyben (de Csepel v. Republic of Hungary, 859 F.3d 1094 (D.C.Cir 2017, ítélet: 2019.01.07.)), ugyanakkor az ENSZ Nemzetközi Bírósága 2012. februári ítéletében az immunitással indokolta, hogy természetes személyek Németország felelősségre vonhatóságát miért nem kezdeményezhetik a II. világháborús olasz megszárlásokért. Ovada Hiszasi bíró fogalmazása szerint „az államok immunitása a nemzetközi rend egyik alapelve, és nem volt még példa arra, hogy hasonló esetben egy államot megfosztottak volna ettől.”

¹⁸ A Pázmány Péter (ma Eötvös Loránd) Tudományegyetem kontra Csehszlovákia (az Egyetem sikerrel perelte az akkori csehszlovák államot az Egyetem csehszlovák területen maradt vagyonáért nem annak fóruma előtt egy 1933-as ítélet szerint, melyben 16 000 hold birtokot ítélték az egyetemnek). Forrás: EPL, Cat. D/C felvidéki birtokügyek In: RÁCZ, Kálmán: Az Esztergomi Érsekség és Csehszlovákia vagyoni vitája 1919-1938.

eredő kötelezettségek megsértéséért. Ekkor még azonban nem koronázta siker a törekvést, azonban megállapítást nyert, hogy az „állam a nemzetközi viszonyokban egységes és oszthatatlan egész”, szerveinek bármely okból hibás működése nem oszlatja el, hanem keletkezteti felelősséget. Ez előrevetítette a betudhatóság kategóriáját.¹⁹ Ezt követően az ENSZ égisze alatt egy majdnem 50 évig tartó folyamatban a Nemzetközi Jogi Bizottság kidolgozott egy Tervezetet az államfelelősségre a nemzetközi szokásjogot alapul véve. A Tervezetnek bizonyos részei különböző időpontokban²⁰, míg az egész Tervezet 2001-ben kerültek elfogadásra.

Multilaterális nemzetközi egyezmények síkján is történtek lépések a funkcionális immunitás általánosítására. A diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi nemzetközi szerződés, valamint az ugyancsak Bécsben 1963-ban elfogadott nemzetközi egyezmény a konzuli kapcsolatokról - csakúgy, mint az ilyen tárgyú bilaterális megállapodások – a diplomáciai és konzuli képviseltekre vonatkoztatva – elismerik a funkcionális immunitás elvét. Kimondják ugyanis, hogy a diplomáciai és konzuli képviseltek alkalmazottait sem illeti meg az immunitás, ha polgári jogi (kereskedelmi jogi) ügyekben járnak el.

2.3. Az állami immunitás szabályozásának megjelenése egyes államokban

2.3.1. A Common law országokban

Eljárásjogilag a common law országokban egészen a XX. századig meghatározó volt az állam abszolút immunitását elfogadó álláspont. Ennek gyökere az az angol alapelv volt, hogy „*the king can do no wrong*”, azaz, hogy a király nem tehet rosszat. A common law országokban precedensek születtek tehát az állami immunitás érvényre juttatása céljából.

Az USA-ban az immunitás tanát az Alkotmány 11. módosítása²¹ deklarálja, melynek értelmében a „bírói hatalom” nem terjed ki olyan eljárásokra, amelyeket az egyik tagállam ellen kezdeményez, vagy foganatosít egy másik állam polgára, vagy bármely külföldi állampolgár, vagy alattvaló.²² A gyakorlatban pedig egy 1812-es precedens teremtette meg az

¹⁹ KECSKÉS Gábor: Néhány gondolat a felelősség történeti fejlődéséről a nemzetközi jogban IN: Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére kötet, Győr 258-267. o. (ISBN: 978-615-5298-08-0.)

²⁰ A nemzetközi felelősség tartalmáról és alkalmazásáról szóló részeket előolvasatban fogadta el a Nemzetközi Jogi Bizottság.

²¹ a XI. kiegészítést a Kongresszus 1794. március 4-én fogadta el, és 1795. február 7-én lépett hatályba.

²² „The Judicial power of the United States shall not be construed to extend to any suit in law or equity, commenced or prosecuted against one of the United States by Citizens of another State, or by Citizens or Subjects of any Foreign State” – forrás: az USA Alkotmányának 11. módosítása.

abszolút immunitás szabályát. A *The Schooner Exchange v. M'Faddon* ügyben²³ egy magánszemély szerette volna amerikai bíróság előtt perelni a francia államot, mert az Napóleon rendelkezése alapján lefoglalta a Spanyolországba tartó hajóját. A keresetet akkor nyújtotta be, amikor a hajó – mely időközben más nevet kapott és amelyet hadihajóvá alakítottak – egy viharban megsérülve amerikai kikötőbe tért be. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága szerint amerikai bíróság az adott ügyben nem rendelkezik joghatósággal.

Ennek első enyhítése a Federal Tort Claims Act (FTCA) 1946. augusztus 2-i elfogadása volt,²⁴ mely szerint – korlátozásokkal – az állam felelősséggel tartozik ugyanolyan módon és mértékben, mint egy magánszemély az általa okozott károkért. Így magánszemélyeknek is joguk van perelni az államot a szövetségi bíróság előtt. Ez az immunitás áttörését jelentette, azonban alapvetően nem érintette a törvényalkotó felelősségét.

A következő mérföldkő az úgynevezett 1952-es „Tate-levél”²⁵. Ebben az elhíresült levélben a külügyminisztérium akkori jogi tanácsadója (Jack B. Tate) megállapította, hogy az amerikai politika megváltozott, az USA áttért a funkcionális immunitás elméletére²⁶, mely a mai nap is mind szövetségi, mind tagállami szinten érvényesül.

Ezt követően, 1976-ban külön törvény született a külföldi szuverenitásról²⁷, melynek értelmében csak akkor van lehetőség kártérítési igény érvényesítésére az állammal szemben, ha ezt a Kongresszus meghatározott esetekben külön törvényben biztosítja, vagy ha önkormányzati testületek hoznak magasabb szintű jogszabályba ütköző rendeletet, és ezzel egyéneknek kárt okoznak.²⁸

Az *Egyesült Királyságban* a Magna Charta biztosítja az alkotmányos kormányzást és a szabadság alapjait. Megállapította, hogy létezik jog a király akaratán felül, melynek betartatása a királlyal a nemesség joga. Már a Magna Charta rögzítette, hogy fair tárgyalás

²³ 11 U.S. (7 Cranch) 116 (1812) Marshall főbíró közölte a Legfelsőbb Bíróság álláspontját: „*He noted that by the definition of sovereignty, a state has absolute and exclusive jurisdiction within its own territory but it could also, by implied or express consent, waive jurisdiction*”

²⁴ A törvényt a B-25 Empire State Building crash (egy B-25-ös bombázta az épületet, sokan meghaltak) miatt indított sorozatos kártérítési perek miatt fogadták el.

²⁵ Közölve: State Department Bulletin, 1952. No. 26,984.

²⁶ TAKÁCS Péter: Szuverenitás és immunitás, egy konkrét eset elemzése: az Altmann-ügy In: Tanulmányok a 65 éves Lenkovic Barnabás tiszteletére, Budapesti- Győr 2015, Eötvös Kiadó

²⁷ US Foreign Sovereign Immunities Act

²⁸ From Commonwealth Law Bullentin (1985 11. szám) S. 1605.: „General exceptions to the jurisdictional immunity of a foreign state és a S. 1610. even permits attachment or execution of certain categories of property of a foreign state, its agencies, or instrumentalities”. (Commonwealth Act No. 184.)

nélkül senkit nem lehet megfosztani szabadságától, vagy tulajdonától.²⁹ 1947. július 31-én került elfogadásra a Crown Proceedings Act (CPA)³⁰, mely első alkalommal biztosított lehetőséget magánszemélyek számára, hogy a koronát pereljék ugyanolyan eljárásban, mint egy „általános” polgári per. Az immunitást később, 1978-ban itt is törvénybe foglalták³¹ (SIA). A törvény az abszolút immunitás elve alól azonban oly sok kivételt enged, hogy ezzel gyakorlatilag a funkcionális immunitás elvét vezetik be. A SIA értelmében eljárásjogilag bármely állam immunitást élvez az Egyesült Királyság bíróságai előtt, az ebben a törvényben felsorolt kivételekkel. Ezen kivételek pl. az állam által kötött kereskedelmi ügyletek, olyan ügyletek, ahol az állam fél és a teljesítés helye az Egyesült Királyság területén van, (a kereskedelmi ügylet tulajdonképpen minden ügylet beletartozik, ahol az állam félként vesz részt, kivéve, ahol a szuverén hatalmát gyakorolja), munkaszerződések (ahol a munkavégzés helye az EK).

Említésre méltó, hogy a common law országok körébe sorolható *Szingapúrban és Ausztráliában* is törvény szól az államok immunitásáról. (Singapore State Immunity Act of 1979, és Ausztráliában a Foreign State Immunity Act 1985), mely alól kivételeket meghatározva a funkcionális immunitás felé viszik a jogalkalmazást.

2.3.2. A kontinensen

Németországban az állami szuverenitásból eredő immunitás kiterjesztően értelmezhető a jogalkotásra is. Sokáig itt is konzekvens volt a bírói gyakorlat, és a jogalkotó felelősségét a jogalkotással okozott kárért kizárta. Nincs olyan jogszabály, mely alapján az állam felelősség megállapítható lenne. A gyakorlat a BGB által nevesített hivatalnokok általi kártérítési felelősség körében állapítja meg az állam felelősségét is. Ez azonban csak kivételes esetekre koncentrálódik. Ezen kivételes eset mulasztásban is megnyilvánulhat, vagy éppen aktív tevékenységben. Ez utóbbi esetben a felelősségre vonáshoz viszont szükséges, hogy a norma ne absztrakt, hanem konkrét legyen. Az aktív magatartás vonatkozásában viszont csak a törvéynél alacsonyabb szintű jogszabályok vonatkozásában állapítja meg a bírói gyakorlat a felelősséget, mely elsődlegesen hivatali felelősség³². „Ein Amtshaftungsanspruch für

²⁹ Magna Charta Libertatum 39. cikke

³⁰ Hatálybalépés: 1948.01.01.

³¹ UK State Immunity Act of 1978 (hatályos: 1978. november 22.)

³² BREUER Marten: Staatshaftung für Judikatives Unrecht Mohr Siebeck Tübingen 2011. ISBN:978 3 16

legislatives Unterlassen nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG wurde verneint, da den Gesetzgeber diesbezüglich keine drittbezogenen Amtspflichten treffen. Eine Haftung aus enteignungsgleichem Eingriff wurde mit der Begründung abgelehnt, es fehle der Judikative an der Kompetenz, in den Entscheidungsspielraum der Legislativorgane einzugreifen.”³³

Franciaországban a La Fleurette ügynek (lásd 2. fejezet 25. o.) köszönhetően uniós szinten is felmerült a jogalkotással okozott kártérítés állam terhére történő megállapítása. Az ügyből eredeztethető francia bírói gyakorlat érdekessége, hogy az igazságosság jegyében eljárva nem szükséges a jogellenesség bizonyítása a felelősség megállapításához. Mulasztás esetén is megállapítható továbbá kártérítés a károsult javára, azonban ennek köre korlátozott: feltétele, hogy a megalkotni elmulasztott jogszabály alkalmazása folytán kedvezőbb helyzetbe került volna a károsult.

Ausztriában is létezik állami felelősségről szóló törvény: az Amtshaftungsgesetz. (AHG), mint Németországban. Már a címéből látszik, hogy itt nem pusztán az állam felelősségéről van szó, hanem sokkal inkább az állam szervei, képviselői által okozott károkért való helytállásról. A osztrák jogszabály azonban – ellentétben a némettel - tartalmaz azonban az állam vonatkozásában is felelősségi szabályokat. Ennek értelmében a B-VG 23.§ (1) bekezdése és az AHG 1.§ (1) bekezdése alapján³⁴ az államot és az egyes tartományokat is felelősségre lehet vonni polgári jogi úton, amennyiben jogellenesen és vétkesen kárt okoztak jogszabályok végrehajtása során. A felelősség tehát a törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályokra terjed ki itt is, és elsősorban a végrehajtás körében jelentkezhet.

Ugyancsak hasonló jellegű szabályozást találhatunk **Belgiumban, Dániában, Hollandiában, Görögországban, Spanyolországban, Portugáliában és Olaszországban** is. Utóbbi három államban alkotmányi szinten van rögzítve a felelősség, mint Németországban.

150535 5

³³ forrás: Impressum - Staats-Haftung

³⁴ AHG 1.§ (1) bek.: „Der Bund, die Länder, die Gemeinden, sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts und die Träger der Sozialversicherung - im folgenden Rechtsträger genannt - haften nach den Bestimmungen des bürgerlichen Rechts für den Schaden am Vermögen oder an der Person, den die als ihre Organe handelnden Personen in Vollziehung der Gesetze durch ein rechtswidriges Verhalten wem immer schuldhaft zugefügt haben“

Luxemburghban ugyanakkor elutasítják az állam felelősségre vonhatóságát.³⁵ Ez a luxemburgi jog sajátosságából fakad. A nemzeti szabályozás szerint ugyanis a jogszabályok alkotmányba ütközését az Alkotmánybíróság állapíthatja meg csak. Jogellenes jogalkotás esetén azonban van arra lehetőség, hogy közvetlenül bírósághoz (közigazgatási) forduljon akár az állampolgár is. Ennek azonban szigorú, jogvesztő határideje van: a jogszabály kihirdetésétől számított három hónap. A határidőn túl benyújtott keresetek vonatkozásában viszont az ítélet nem lesz általánosan végrehajtható.

Törvényi szabályok születtek a funkcionális immunitásról több *kelet-európai államban* (Lengyelországban, az egykori Csehszlovákiában stb.) is. Ezekre jellemző, hogy a főbb jogviszonyok, ahol az immunitás kérdése felmerül:

- tulajdoni (birtok-, szomszédjogi, szolgalmi stb.) viták;
- adásvételi szerződések (autó, energia, berendezések);
- vállalkozási szerződések (javítás, tatarozás stb.);
- biztosítási (gépkocsi-, épület-) szerződések;
- munkaszerződések (helyi alkalmazottak);
- bankszámlaszerződések;
- szerződésen kívüli károkozási esetek (gépkocsibalesetek) stb.

Magyarországon a funkcionális immunitás elvét tükrözi a hatályos, a nemzetközi magánjogról szóló törvény (2017. évi XXVIII. tv.) 82-84.§-ai szabályozzák.

3. Joghatóság

Az immunitáshoz szorosan kapcsolódó kérdéskör a joghatósági kérdéskör, mely szintén a nemzetközi szokásjogra vezethető vissza: *a külföldi joghatóság alóli immunitás*. A

³⁵ „In the Luxembourg legal system, laws contrary to the Constitution may be declared unconstitutional by the Constitutional Court. A Luxembourg judicial or administrative court may refer a matter to the Constitutional Court when, in the context of proceedings before it, the issue of constitutionality is raised. Direct application to the Court is not possible.

An action for annulment is also possible against illegal regulatory acts before the Administrative Court of First Instance with the possibility of appeal before the Administrative Court. However, such an action is only admissible within a period of three months from the publication of the regulation. If, after the expiry of that period, the legality of a regulatory act is discussed before a judicial or administrative court, the court still has the option of setting aside the regulatory instrument in favour of the law, but unlike the direct action possible during the three months following publication, that judgment will not have general enforceability.” forrás: [European e-Justice Portal - Law \(europa.eu\)](http://europa.eu)

joghatóság tehát más államok szuverenitásból eredő igénye arra, hogy saját területén ítélkezzen függetlenül attól, hogy van-e külföldi elem (érintett-e külföldi állam) az ügyben, vagy sem. Amennyiben ugyanis egyik állam a másik felett ítélkezhet, akkor az feltételez egy alá-fölérendeltségi viszonyt. A joghatóság – nemzetközi értelemben – azt biztosítja az államok számára, hogy a saját közhatalmi aktusainak (mint a jogalkotás, jogalkalmazás és végrehajtás) vethesse alá a jogalanyokat. Ez a jogosultság az állam területéhez köthető.

A joghatóság és az állami immunitás kérdéskörét több nemzetközi egyezmény is szabályozza.³⁶ Ilyen egyezmény a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok végrehajtásáról szóló *1968. szeptember 27-én Brüsszelben aláírt Egyezmény*, melynek 5. cikk 3. pontja értelmében a káresemény bekövetkeztének helye szerinti bíróság előtt perelhető jogellenes károkozással vagy azzal egy tekintet alá eső cselekményből fakadó igénnyel kapcsolatos ügyben. Ugyancsak ilyennek tekinthetjük az *1972. május 16-án Baselben aláírt állami immunitásról szóló egyezményt*, melynek 11. cikke értelmében pedig: „Egyetlen Szerződő Állam sem hivatkozhat a mentességére egy másik Szerződő Állam bírósága előtt, ha az eljárás tárgyát személyi vagy vagyoni kár megtérítése képezi, a károkozó esemény a bíróság államban történt és a károkozó az esemény bekövetkezésének az időpontjában ebben az államban tartózkodott.” A nemzetközi jog sajátossága, hogy a szokásjog a nemzetközi jog része. Ennélfogva, amennyiben ezen rendelkezések a nemzetközi szokásjognak részeivé váltak, akkor alkalmazandóak, így álláspotom szerint nincs akadálya annak, hogy az államot egyes, akár közhatalmi tevékenységéért is felelősségre vonják (nemzetközi jogi értelemben) attól függetlenül, hogy a Baseli és/vagy Brüsszeli Egyezményt aláírták vagy sem, annak részesei vagy sem.

3.1. Joggyakorlat az immunitás körében

A nemzetközi jogi tendenciák arra utalnak, hogy az állami immunitás, felelőtlenség eszméjét egyre jobban áttörik. Elsődlegesen a II. világháborúban elkövetett háborús bűncselekmények miatti kártérítési perekben merültek fel ezen kérdések. És amíg például a *Lechouritou ügyben*³⁷ a Német Államot a görög bíróságok előtti eljárásban immunitás illette meg 1996-

³⁶ Magyarországon a nemzetközi magánjogról szóló tv. (2017. évi XXVIII. tv.) 82-84.§-ai tartalmazzak rendelkezést az immunitással kapcsolatosan.

³⁷ Eirini Lechouritou és társai kontra Dimosio tis Omospondiakis Dimokratias tis Germanias, C-292/05. sz. ügy (ECLI:EU:C:2007:102) (ítélet: 2007. február 15.)

ban, addig a Magyar Állammal szemben indított *Herzog-vagyonnal kapcsolatos perben* az USA bírósága ezt az immunitást már nem biztosította a Magyar Állam számára 2017-ben³⁸. A felelőtlenség áttörése jelenleg szabályozási szinten a kivételek felsorolásában merül ki, amit lehet szélesíteni. Ennélfogva egyes államok szabályozási szintjén a kivételek annyira túlszaporodtak, hogy az állami immunitásnak szinte nincs is értelme. Más államok viszont maradtak az állami felelőtlenség mellett.

A *Jones és mások Szaúd-Arábia elleni ügyében*³⁹ a brit Bíróság elfogadta, hogy a kérelmezők

bírósághoz fordulásának korlátozása Szaúd-Arábia és az állami tisztviselők tekintetében a nemzetek közötti jó kapcsolatok előmozdításának törvényes célját követte. A Bíróság ezért az *Al-Adsani ügyben*⁴⁰ felállított arányossági megközelítést alkalmazta⁴¹. Jelen ügyben a döntő kérdés tehát az volt, hogy a bírósághoz fordulás állami immunitásból eredő korlátozása összhangban van-e a nemzetközi közjog általánosan elismert szabályaival.

A Szaúd-Arábia ellen benyújtott keresetet illetően a Bíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy vajon lehet-e azt mondani, hogy akkor, amikor az első kérelmező keresetét hivatalból elutasították (2006-ban), az állami immunitás tana alól volt-e kivétel az olyan polgári ügyekben, amelyeket ez által az állam által elkövetett kínzásra alapítottak. A Bíróságnak a döntő választ a kérdésre a Nemzetközi Bíróság Németország Olaszország⁴² elleni ügyében, 2012 februárjában hozott ítélete adta meg, ahol a Nemzetközi Bíróság elutasította az érvet. A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a brit bíróság hivatkozása az állami immunitásra az első kérelmező Szaúd-Arábia elleni keresetének elutasítása végett nem minősül a bírósághoz fordulás indokolatlan korlátozásának.

Az állami tisztviselőkkel szemben benyújtott kereseteket illetően ismét csak azt kellett megvizsgálni, hogy az állami tisztviselőknek biztosított immunitás a nemzetközi közjog állami immunitásra vonatkozó általánosan elismert szabályait tükrözi-e. A Bíróság a nemzeti és nemzetközi esetjog és anyagok elemzését követően arra az álláspontra helyezkedett, hogy

³⁸ David de Csepe v Hungary 11-7096 (D.C. Cir. 213) és 20-7047 sz. ügy US. Court of Appeal

³⁹ EJEB case CASE OF JONES AND OTHERS v. THE UNITED KINGDOM application no.: 34.356/06. és 40.525/06. sz. (ítélet: 2014.január 14.)

⁴⁰ EJEB case OF AL-ADSANI v. THE UNITED KINGDOM Application no. 35763/97 (ítélet: 2001. november 21.)

⁴¹ Kimondásra került az ítéletben, hogy „The grant of immunity is to be seen not as qualifying a substantive right but as a procedural bar on the national court's power to determine the right”. Az immunitás tehát nem anyagi jogi szabály, hanem eljárásjogi kérdés, amit a nemzeti bíróság dönt el.

⁴² Germany v Italy 1031. sz. ügy (2012. február 3.) ISSN 0074-4441 ISBN 978-92-1-071145

az állami immunitás elvben az állami tisztviselőknek az állam nevében tanúsított magatartásukkal kapcsolatban ugyanolyan védelmet kínál, mint ahogyan magát az államot védi; ellenkező esetben az államok részére biztosított immunitás megkerülhető lenne konkrét személyek perelésével. Ezután azt fontolta meg, vajon ez alól az általános szabály alól kivételt képeznek-e azok az ügyek, ahol kínzásról van szó. A Bíróság áttekintette a nemzetközi jog álláspontját és megvizsgálta a nemzeti és nemzetközi esetjogot is. A Bíróság kiemelte, hogy nemzetközi szinten növekvő támogatása van egy nemzetközi közjogi különös szabálynak vagy kifogásnak olyan ügyekben, amelyek idegen államok tisztviselői ellen kínzás miatt benyújtott kártérítési igényekkel kapcsolatosak. Arra a következtetésre jutott azonban, hogy a többségi álláspont még mindig az, hogy az állam immunitáshoz való joga nem kerülhető meg azzal, hogy helyette konkrét tisztségviselőket perelnek, bár hozzátette, hogy további fejlődés várható.

A *Trendtex ügyben*⁴³ ugyancsak kivételek körében kellett vizsgálnia a bíróságnak. Az ügyben egy svájci cég nyújtott be keresetet a Nigériai Központi Bank képviselőjével (angol Midland Bank Ltd.) szemben, akivel szerződött. A Nigériai Központi Bank visszavonhatatlan akkreditívet nyitott 240.000 tonna cemeni szállításának ellenértékéért a Trendtex számára. A szállítás idején Lagos kikötője túlszűfolt volt, minden rakodóhely foglalt, és több száz hajó várt a kikötőben. Eközben Nigériában politikai rezsimváltás miatt az új kormányzat kiderítette, hogy sem a vételőárra, sem a fekbér kifizetésére nincsen fedezete, ezért megtiltotta a banknak, hogy az akkreditíveket kifizesse. Immunitás illeti-e meg a bankot? Az ítélet szerint bár a bank 100%-ban állami tulajdonban állt, az ügylet egyértelműen kereskedelmi célú volt. Így a bankot nem illeti meg az immunitás.

Nagyobb vitákat kavarázó elméletek láttak napvilágot a joghatóság és az immunitás kapcsolatának kérdése körében. Mi volt előbb? Tyúk vagy a tojás?-kérdésre alkalmazva: a joghatósági vizsgálat megelőzi-e a szuverenitás vizsgálatát. Azaz, ha nincs joghatóság, akkor az immunitást nem is kell vizsgálni? A joghatóság ered a szuverenitásból, vagy fordítva, a szuverenitás a joghatóságból? Ezen kérdés megválaszolása messze túlmutat jelen dolgozat keretein, azt azonban kijelenthetjük, az immunitás nem jelenti azt, hogy az államoknak nem kell a más államok jogszabályait tiszteletben tartania, vagy betartania.

⁴³ *Trendtex Trading Corporation v Central Bank of Nigeria*: CA 1977 sz. ügy, Court of Appeal: 1975 T. No. 3663 ítélet: 1977. január 13.

1972. május 16. Baselben aláírt egyezmény 11. cikke szerint: „Egyetlen Szerződő Állam se hivatkozhat a mentességére egy másik Szerződő Állam bírósága előtt, ha az eljárás tárgyát személyi vagy vagyoni kár megtérítése képezi, a károkozó esemény a bíróság államában történt, és a károkozó az esemény bekövetkezésének időpontjában ebben az államban tartózkodott.”

3.2. Joghatóság az EUB gyakorlatában, avagy hogyan viszonyul egymáshoz az uniós jog és a nemzetközi jog?

A kérdés ezekben az ügyekben általában az, hogy uniós jogot, vagy nemzetközi magánjogot kell alkalmazni. Az EK 1991 óta⁴⁴ elismeri a tagállam felelősségét a közösségi jog megsértése miatt okozott károk tekintetében, amit magánszemélyeknek okoztak. Az USA tagállamai ezzel szemben általában immunitást élveznek a szövetségi törvények megsértése miatt. Kicsit paradox ez a megközelítésbeli különbség, mivel az USA régebbi, megszilárdultabb szövetség, mint az EU.

Uniós szinten is létezik szabályozás, mely a joghatósággal foglalkozik. Az úgynevezett joghatósági rendeletek - például az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012.12.12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (Brüsszel I A), a Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. 11.27.) a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (Brüsszel II A), továbbá a fizetésektelenségjeljárásokról szóló Tanács 1346/2000/EK rendelete (2000.05.29.), stb. – alkalmazási feltétele a jogvita uniós kapcsolata. Amennyiben van uniós rendelet egy szabályozási körre, akkor az alkalmazandó uniós viszonylatban. Harmadik államhoz kapcsolódó esetekre azonban fő szabályként nem, hanem arra a nemzetközi magánjog szabályai lesznek irányadóak. Ez alól azonban vannak kivételek, mint például a Brüsszel I A.

A rendeletek és a nemzetközi magánjogi szabályok tehát egymás kiegészítéseként vannak jelen a jogalkalmazásban. (Megj.: A nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény tartalmazza a hazánkban alkalmazandó nemzetközi magánjogi szabályokat. Ahol

⁴⁴ Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság C-6/90 és C-9/90, egyesített ügyek (ECLI:EU:C:1991:428) (ítélet: 1991. november 19.)

uniós rendelkezések is vannak, ott a törvény az általános részben, valamint az utaló rendelkezések körében (127.§) található felsorolást a kivételekre.)

4. Összefoglalás

Megállapítható, hogy a funkcionális immunitás annak az objektív ténynek nemzetközi magánjogi kifejeződése, hogy az állam mai viszonyaink között jelentős mértékben vesz részt közvetlenül gazdasági tranzakciókban. Ezért a funkcionális immunitás ésszerű határok közötti elismerése a jog korszerűségének is kérdése – egyebek között az állam gazdasági szerepének jobb szolgálatára is. A funkcionális immunitás elve alapján azonban még mindig nincs lehetőség arra, hogy az állam felelőssége megállapításra kerülhessen azon esetekben, amikor jogszabályt alkot, és ezzel okoz kárt magánszemélyeknek. Hiszen ebben az esetben tipikus közjogi tevékenységében jár el. Érdekesség, hogy ennek áttörését az EUB ítéletekben mondták ki először, s nem az USA az úttörő, ahol már korábban létrejött a szövetségi állami konstrukció.

Számos olyan jogrendszer van, amely ma már lehetőséget ad arra, hogy a bíróság még a törvényhozót is marasztalja jogalkotással okozott kárért. Ugyanakkor azokban az országokban, ahol nincs lehetőség a törvényhozó marasztalására, ott is jellemzően van lehetőség arra, hogy az alacsonyabb szintű jogszabályok alkotóit a bíróság az általuk okozott károkért marasztalja.

III. Az európai bíróságok gyakorlata a jogalkotásért való állami kárfelelősség körében

A legfontosabb nemzetközi példát az Európai Unió Bíróságának gyakorlata adja. Ebből teljesen világosan látszik az, hogy a tagállamoknak felelniük kell az állampolgáraikkal szemben az uniós jog megsértését eredményező jogalkotási anomáliáikért.

Ezek megjelennek az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) döntéseiben, melynek gyakorlata szerint pedig az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE)⁴⁵ nemcsak egyedi

⁴⁵ Európa Tanács 1950. november 4-én, Rómában kelt E/TS-005 számú egyezménye

aktusokkal, hanem jogszabályok elfogadásával is megsérthető, és ekkor nem hivatkozhat az állam az immunitására, azaz pénzben is marasztalható. Megjelennek ugyanakkor nemzetközi választottbírói döntésekben is⁴⁶

1. Jogalkotással okozott kárért való felelősség alapjai

Fentiekben láttuk, hogy az állam közjogi funkciójában jár el, amikor jogszabályt alkot. S mint ilyen, immunitás illeti meg. Ugyanakkor ennek áttörése érezhető a gyakorlatban. Ha a szabályozást nézzük, az államok többségében az alkotmány fekteti le a felelősség alapját, és a gyakorlat a funkcionális immunitás alapján valósul meg, más államokban azonban ennek lehetőségét kizárják.

Számos olyan jogrendszer van⁴⁷, amely ma már lehetőséget ad arra, hogy a bíróság még a törvényhozót is marasztalja jogalkotással okozott károk esetén.⁴⁸ Ugyanakkor azokban a tagállamokban, ahol nincs lehetőség a törvényhozó marasztalására, ott is jellemzően van lehetőség arra, hogy az alacsonyabb szintű jogszabályok alkotóit a bíróság az általuk okozott károkért marasztalja. Ugyanakkor jelen tanulmány a tagállami kártérítési felelősségi szabályokat igyekszik összefoglalni figyelemmel az EU sajátos jogi helyzetére is.

„A közösségi jog a Közösség, valamint annak alanyai, azaz a tagállamok és a magánszemélyek közötti, illetve a tagállamok és magánszemélyek, mint közösségi jogalanyok, egymás közötti többoldalú viszonyainak halmazát szabályozó joganyag.”⁴⁹ Az Unió jogforrási rendszerét tekintve is sajátos vonásokat mutat: a kodifikációs módszerrel előkészített „alapító szerződéseken” (azok módosításain) és „jogszabályokon” (rendelet, irányelv, határozat), valamint az EUB esetjogi döntésein alapul.

⁴⁶ A nemzetközi egyezményeknek (multi- vagy bilaterális) való alávetettség azzal is járhat, hogy nemzetközi választottbírói marasztalhatja az adott államot.

⁴⁷ Spanyolországban az államnak a közhatalom gyakorlása során okozott károkért való felelősségét a spanyol Alkotmány 9.3. szakasza rögzíti. A spanyol LB döntéseiből kirajzolódik, hogy két esetben van lehetőség a jogalkotó károkozása esetén a marasztalására: egyrészt akkor, ha a károkozó jogszabály alkotmányellenes, másrészt pedig akkor, ha az uniós jogba ütközik. Németországban a német alkotmány (Grundgesetz) 34. szakasza tartalmazza az állam felelősségre vonásának a lehetőségét, melyet az az ismérv dönt el, hogy az állam közhatalmi funkciójában járt-e el, vagy nem. Utóbbi esetben immunitást nem élvez. (Amtshaftungsrecht). Franciaországban a jogalkotási tevékenységgel összefüggésben keletkező károkért akkor visel az állam felelősséget, ha azok jelentős mértékűek, meghatározott személyt, vagy személyeknek konkrétan meghatározható csoportját érik és az adott jogalkotási aktus maga nem zárta ki a felelősséget.

⁴⁸ TÓKEY Balázs: A jogalkotással okozott kárért való felelősség (In: Polgári Jog 2017/4.)

⁴⁹ KECSKÉS Jászó: EU-jog és jogharmonizáció (478-484. o.) (HVG-Orac Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest, 2011) (ISBN 978 963 58 123 1)

Az Unió jog jogforrásai közé tartoznak továbbá a rendeletek, melyek közvetlen alkalmazandók, minden elemükben kötelezők valamennyi tagállamban. Maga a rendelet is jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg a tagállamok vonatkozásában, ugyanakkor jogalkotási kötelezettséget is jelenthet: végrehajtási szabály formájában. Vannak továbbá olyan uniós rendeletek is, melyek lefedik a szabályozás egy részét, azonban egy részében hézagok vannak, melyre a nemzetközi magánjogi szabályok vonatkoznak.

Első körben vizsgálandók az Alapító Szerződések irányadó rendelkezései. Ki lehet jelenteni, hogy ezekben nem lelünk szabályozást az uniós jog megsértéséből fakadó tagállami kártérítési felelősségre vonatkozóan⁵⁰. Rendelet, uniós irányelv sem tartalmaz erre vonatkozó konkrét rendelkezéseket. Tételes jogi norma hiányában így az ítélkezési gyakorlat vizsgálata szükséges, kizárólag arra lehet támaszkodni az ilyen eljárásokban.

Számos példát találhatunk arra, hogy a törvényhozó nemzetközi egyezmények ratifikálásával lemond az immunitásról, és nemzetközi bíróságok joghatóságának rendeli alá magát. Ez gyakran azzal a következménnyel jár, hogy a jogalkotással okozott károkért vállalnia kell a felelősséget. Ezek megjelennek az EJEB döntéseiben, melynek gyakorlata szerint pedig az EJE nemcsak egyedi aktusokkal, hanem jogszabályok elfogadásával is megsérthető, és ekkor nem hivatkozhat az állam az immunitására, azaz pénzben is marasztalható. Megjelennek ugyanakkor nemzetközi választottbírósági döntésekben is⁵¹.

2. Felelősség a jogalkotásért az egyes államokban – Spanyolország, Németország, Franciaország

Az EK 1991 óta⁵² elismeri a tagállam felelősségét a közösségi jog megsértése miatt okozott károk tekintetében, amit magánszemélyeknek okoztak. Az USA-ban általában immunitást élveznek a szövetségi törvények megsértése miatt a tagállamok. Ennek hatására számos szövetségi törvényt érvényteleníteni kellett, mely a mentesség letörését célozta. A tagállami

⁵⁰ Az EUMSZ is tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy az uniós intézmények, valamint az uniós alkalmazottak által okozott károkért megtéríti az Unió a szerződésen kívüli károk körében. (EUMSZ 340. cikk), azonban ez a rendelkezés nem a tagállami felelősség köre.

⁵¹ A nemzetközi egyezményeknek (multi- vagy bilaterális) való alávetettség azzal is járhat, hogy nemzetközi választottbíróság is marasztalhatja az adott államot.

⁵² A Frankovich, Bonifaci és mások Olaszországgal szembeni egyesített ügyekben a C-6/90 és a C-9/90. sz. alatt hozott ítélet

mentesség tehát felülkerekedni látszik a szövetségi jogalkotáson, így jogalkotással okozott károkért való felelősségről tagállami szinten nem beszélhetünk.

Spanyolországban az államnak a közhatalom gyakorlása során okozott károkért való felelősségét a spanyol Alkotmány 9.3. szakasza rögzíti. Erre tekintettel a spanyol Legfelsőbb Bíróság gyakorlata szerint a jogbiztonság sérelmét jelentené az, hogy ha a jogalkotó nem felelne az általa okozott károkért. Így az újabb döntésekből kirajzolódik az, hogy két esetben van lehetőség a jogalkotó károkozása esetén a marasztalására: egyrészt akkor, ha a károkozó jogszabály alkotmányellenes, másrészt pedig akkor, ha az uniós jogba ütközik.

Németországban még az NSZK-ban 1963-ban született alkotmánybírósági ítéletben (Iráni Nagykövetség-ügye⁵³) a bíróság megállapította Irán immunitását a német nagykövetsége által felhalmozott gázszerelési számlák körében. Az állam jogalkotással okozott kártérítési felelősségét a Bundesgerichtshof csak kivételesen ismeri el. Ezek a kivételek jellemzően a látszatjogszabályokat ölelik fel –, ugyanakkor számos kritika éri ezt a helyzetet, mely szerint jelenleg az alkotmányellenes jogalkotással szemben csak a jól kiépített elsődleges jogvédelemre hagyatkozhatnak a polgárok (pl. alkotmányos panasz), a másodlagos jogvédelem – így a kártérítési igény érvényesítése – azonban nem megfelelően biztosított. A német gyakorlat a magyar gyakorlathoz hasonlóan azonban a BGB (Bürgerliches Gesetzbuch, német Ptk.) „hivatali felelősségébe” próbálja beleilleszteni a jogalkotással okozott kárért való felelősség tényállását.⁵⁴ A német alkotmány (Grundgesetz GG) 34. szakasza tartalmazza az állam felelősségre vonásának a lehetőségét, melyet az az ísmérv dönt el, hogy az állam közhatalmi funkciójában járt-e el, vagy nem. Utóbbi esetben immunitást nem élvez. (Amtshaftungsrecht AHG).

⁵³ A határozat 1963. április 30-án született. Ügyszám: 2 BvM 1/62. Az NSZK Alkotmánybírósága előtti ügyben egy német cég perelte az Iráni – akkor még -- császárságot, mert a nagykövetségi épületükben nem fizették a gázszámlát. A bíróság, az immunitásra hivatkozással elutasította a keresetet 1962. január 19-én. 1962. február 13-án a felelősségi bíróság az AB elé terjesztette a kérdést, aki arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem illeti meg az immunitás az államot (Irán), amennyiben nem közhatalmi szerepben jár el (hoheitliche, oder nichthoheitliche Betätigung). Hogy abban jár-e el, azt nemzeti jog alapján kell megítélni. („Die Qualifikation als hoheitliche oder nichthoheitliche Staatstätigkeit ist grundsätzlich nach nationalem Recht vorzunehmen.) Amennyiben nem, akkor a vitát nemzeti jog szabályai szerint kell eldönteni. (forrás: DFR - BVerfGE 16, 27 - Iranische Botschaft (unibe.ch))

⁵⁴ Am 1. Januar 1900 das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) in Kraft trete Paragraph 839 (inzwischen geändert): über die Amtshaftung: „Verletzt ein Beamter schuldhaft eine Amtspflicht, dann hat er demjenigen Ersatz zu leisten, den er geschädigt hat, statt ihn zu schützen.“

Franciaországban a *La Fleurette* eset hozott igazi áttörést 1938-ban, azóta a bírói gyakorlat is elismeri a jogalkotásokkal okozott károkért való felelősséget, ugyanakkor a bíróságok igyekeznek megkímélni a jogalkotót, és jellemzően a jogszabályt végrehajtó jogalkalmazót marasztalják. Az ügyben a Conseil d'Etat 1938. január 14-i határozatával azzal kapcsolatban döntött, hogy a tejtermékekről szóló 1934. június 24-i törvényt betiltotta a nem teljes egészében tejből készült tejszín-félék előállítását és forgalmazását. Emiatt a "La Fleurette" társaság arra kényszerült, hogy beszüntesse a "gradinc" terméknek gyártását, mivel az e törvény tiltásának hatálya alá esett. A korábbi ítélkezési gyakorlat szerint az állam nem volt felelős a közérdekből valamely tevékenységet megtiltó törvények következményeire. A "La Fleurette"-ítélet előtti joggyakorlat viszont bizonyos termékek forgalmazásának jogalkotásba foglaltan történő betiltását csak akkor fogadta el, ha a tiltásra a termékek veszélyes volta, illetve visszaélések megszüntetésének célja adott okot. A "La Fleurette"-társaság által előállított termékek viszont nem voltak veszélyesek. A törvénytől, illetve a törvény-előkészítési munkálatok anyagaiból semmilyen adat nem utalt arra, hogy a törvény a "La Fleurette"-társaság által gyártott termékek veszélyes volta miatt tartalmazna tiltó szabályt. Figyelemre méltó tényállási elem, hogy az említett tiltó-törvény egyetlen érintettjének a "La Fleurette"-társaság tűnik. A Conseil d'Etat álláspontja szerint a közérdekből alkalmazott jogszabályi tiltások terheit a köznek kell viselnie.⁵⁵

„A modern francia elmélet szerint a jogalkotási tevékenységgel összefüggésben keletkező károkért akkor visel az állam felelősséget, ha azok jelentős mértékűek, meghatározott személyt, vagy személyeknek konkrétan meghatározható csoportját érik és az adott jogalkotási aktus maga nem zárta ki a felelősséget. [...] Kivételt képez azonban még ilyenkor is az, ha a „károkozó” jogalkotás rendkívül fontos közérdeket szolgált (pl. közegészségügy, árellenőrzés), illetve, ha a jogalkotás által sértett érdek nem legitim.”⁵⁶

3. Az európai bíróságok gyakorlata az állami kárfelelősség körében

Számos példát találhatunk arra, hogy a törvényhozó nemzetközi egyezmények ratifikálásával lemond az immunitásról, és nemzetközi bíróságok joghatóságának rendeli alá magát. Ez

⁵⁵ KECSKÉS László: Európa jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához (In: PJK, 2003/4., 3-19. o.)

⁵⁶ forrás: TÓKEY Balázs: A jogalkotással okozott kárért való felelősség forrás: A jogalkotással okozott kárért való felelősség – Jogászvilág (jogaszvilag.hu)

gyakran azzal a következménnyel jár, hogy a jogalkotással okozott károkért vállalnia kell a felelősséget.

Az esetek mind azt mutatják, hogy az állam számos esetben kénytelen kártérítést fizetni a károsultaknak nemzetközi egyezmények alapján, ha jogalkotásával kárt okoz. Ahogyan arra más jogrendszerekkel kapcsolatban is felhívták a figyelmet – lásd pl. Ausztriát –, nem igazán lehet alátámasztani az államnak az alkotmányellenes jogalkotás miatti felelősség alóli mentességét, ha bizonyos nemzetközi egyezményekbe (pl. EJEE) vagy az uniós jogba ütköző jogot alkot. Az ezzel okozott károkért felelnie kell.

A jogszabályalkotással okozott kár problémakörének megértéséhez szükséges, hogy az uniós jogalkalmazást, valamint az uniós jog specialitását is figyelembe vegyük. Az Európai Unió eredményes működésének elengedhetetlen feltétele, hogy a tagállamok eleget tegyenek jogharmonizációs kötelezettségüknek. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) tartalmazza az ún. „*hűség klauzult*”, mely szerint a Szerződés által létrehozott és ezáltal egy autonóm jogforrásból származó jogot ezen önállósága miatt nem előzheti meg semmilyen jellegű nemzeti jogszabály, ha nem akarjuk megfosztani közösségi jogi jellegétől, nem akarjuk magát a Közösségi jog alapját megkérdőjelezni. A közösségi jog elsőbbsége tehát megkérdőjelezhetetlen.

A tagállamok bíróságai (jogalkalmazói) számára az Európai Unió Bíróságának (EUB) ítéletei pedig kötelező erővel bírnak. Ennélfogva érdemes külön fejezetet szentelni annak, hogy áttekintsük néhány fontosabb jogeset kiemelésével az EUB jogalkalmazásának az irányát.

3.1. Tagállami felelősség megállapíthatósága az EUB ítéleteiben

Az Európai Bíróság (EUB) döntései az unión belül biztosítják a gyakorlat egységét azzal, hogy egyfelől a döntései a tagállamok bíróságai számára kötelező erővel bírnak, másfelől az általa kidolgozott jogértelmezési technikák is arra ösztönzik a nemzeti jogalkalmazókat, hogy bizonyos mértékben elszakadjanak a nemzeti jogtól.⁵⁷

A nemzeti szabályozások eltérőek a tagállamok között. Franciaországot és Angliát leszámítva a törvények alkotmányosságát bírósági eljárásban kétségbe lehet vonni – egyes tagállamokban

⁵⁷ LAJER Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállamai jogában In.: Jogtudományi Közlöny, (2001. március)

polgári, máshol közigazgatási bíróság előtt. Vannak továbbá a tagállamok között olyanok, akik a törvényhozás vonatkozásában az állami immunitás oldalán állnak (Nagy-Britannia, Luxemburg), és vannak, ahol felelősségre vonható az állam (Belgium, Franciaország, Görögország, Olaszország, Portugália pl.). Az előbbi esetekben fontos kiemelni, hogy törvények vonatkozásában áll fenn csak az állami immunitás, egyéb, alacsonyabb szintű jogforrások vonatkozásában nem.

A tagállamok felelősségre vonásának lehetősége már az 1971-es, úgynevezett *Schöppenstedt-formulában*⁵⁸ megmutatkozott. Az EUB a Tanács perelhetőségét mondta ki arra az esetre is, amikor nincs perbeli legitimáció az EGK-Szerződés 173. Cikke szerint (jogi és természetes személyek is indíthatnak eljárást, ha a rendelet, határozat címzettjei, vagy ha közvetlenül és személyesen érinti őket). Az ezt követően született *Krohn & Co ügyben*⁵⁹ hozott ítélet szerint a határozat megtámadására – megsemmisítése iránti kérelem előterjesztésére - előírt 2 hónapos határidő elmulasztása sem képezi akadályát a kártérítési per megindításának. Ugyanakkor a formula bizonyos fokig a Közösséget védi, mivel csak akkor ad lehetőséget a Közösség marasztalására, ha 3 feltétel teljesül: (1) a Közösség részéről gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedés történt a (2) károsult védelmét szolgáló magasabb rendű jogszabály megszegésével és a (3) jogsértés megfelelően súlyos.

A tagállam felelősségét egyértelműen a *Frankovich ítélet*⁶⁰ mondta ki. Az EUB itt már figyelembe vette az Európa Tanács 1984. évi ajánlását⁶¹, valamint tükrözi a „közösségi hűség elvét” is.⁶² Az államnak felelnie kell a közösségi jog neki felróható megsértésének eredményeként az egyéneknek okozott kárért, így az adott irányelv nemzeti jogba történő elmulasztásából eredő károkért is. A kártérítési igény akkor megalapozott, ha 3 feltétel teljesül: (1) az irányelv által célzott eredmény az egyénekre is ruház jogokat; (2) ezen jogok

⁵⁸ Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities ügy C-5/71. sz. (ECLI:EU:C:1971:116)

⁵⁹ Krohn & Co. Import-Export GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága. ügy C-175/84. (ECLI:EU:C:1987:8)

⁶⁰ Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság. (ECLI:EU:C:1991:428) ítélet: 1991. november 19.

⁶¹ Az Európa Tanács 1984. évi ajánlása (1984. szeptember 28.), mely kiterjesztette a felelősség kérdését az állami normatív szabályozó tevékenységre is az adminisztratív és a fizikai aktusok mellett. A kárfelelősséget 8 elvben foglalta össze azzal a céllal, hogy az állam immunitást csökkentse. A 8 elv: (1) objektív súlypontú felróhatóság az állami felelősség alapja (jogellenesség esetén a felróhatóság vélelmezendő) (2) méltányossági alapon: reparáció kártalanítási formában, ha a köz érdekében véghezvitt állami aktus okoz kárt (3) károsult közrehatás mérsékli a kárfelelősséget; (4) az állam közvetlenül perelhető; (5) teljes kártérítés, részleges kártalanítás; (6) végrehajtás legyen hatékony; (7) az igényérvényesítési határidők korlátozásának a tilalma; (8) diszkrimináció tilalma nemzetiségi alapon.

⁶² Az uniós jog primátusát kimondó elv alkalmazása a jogharmonizáció szigorítását jelenti: a nemzeti bíróságoknak hatékony és valós védelmet kell nyújtaniuk az egyéneknek közösségi jogaik gyakorlásához.

tartalma az irányelv rendelkezési alapján meghatározható legyen; (3) okozati összefüggés álljon fenn a kár és az állami kötelezettségszegés között.

1996. március 5-i, úgynevezett *Brasserie-Factorame ügyben*⁶³ hozott ítéletében pedig az EUB ezt is továbbfejlesztette, amennyiben kimondta, hogy alkalmazni kell azt az elvet, miszerint a tagállam köteles megtéríteni az egyéneknek a közösségi jog állam általi megsértésével okozott kárt abban az esetben is, amennyiben a nemzeti törvényhozás felelős a kérdéses jogsértésért. Ha a közösségi jog megsértése a tagállam részéről a nemzeti törvényhozás olyan tevékenységének tulajdonítható, melynek gyakorlása során széles diszkrecionális lehetősége van abban a tekintetben, hogy törvényhozási megoldások közül válasszon, a károsul egyének akkor jogosultak kártérítésre (veszteség és tényleges kár), amennyiben a megsértett közösségi jog alanyi jogokat szándékozott rájuk ruházni, a jogsértés megfelelően súlyos és okozati kapcsolat áll fenn a jogsértés és a kár között. Kimondta továbbá, hogy a kártérítés nem tehető függővé a jogsértésért felelős állami szerv vétkességétől azon túl, hogy annak megállapításának előfeltétele a „megfelelően súlyos” volta.

A nemzeti jogrendszer kell, hogy rendelkezzen a kártérítés mértékét meghatározó kritériumokról. Ezek azonban nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint amit a nemzeti jog meghatároz, valamint nem lehetnek olyanok, melyek a gyakorlatban lehetetlenné tennék, vagy jelentősen megnehezítik a kártérítés igény érvényesítését.

A Bíróság némiképp a Factorame-ügy meghaladásaként a *British Telecomm- ügyben*⁶⁴ mondta ki, hogy a tagállamot nem terheli kárfelelősség abban az esetben, ha tévedett ugyan az adott irányelv adott cikkének átvétele során, ugyanakkor nem sértette meg nyilvánvalóan és súlyosan a hatásköre gyakorlása korlátait. Az irányelv értelmezése során ugyanis jóhiszeműen járt el. Érdekessége az ügynek, hogy szubjektív elemeket is belevitt az EUB a vizsgálatba az állami felelősség megállapításánál.

Kiemelendő továbbá a *Dillenkofer-ügy*⁶⁵, mely az objektív felelősség megállapítása felé mozdította el az EUB gyakorlatát. Ennek során az EUB kimondta, hogy az átültetési határidő elmulasztása önmagában olyan megfelelően súlyos jogsértés, amely a kártérítési felelősséget

⁶³ Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factorame Ltd és társai. ügy C-46/93 és a C-48/93. sz. egyesített ügyek (ECLI:EU:C:1996:79) ítélet: 1996. március 5.

⁶⁴ The Queen kontra H. M. Treasury, v British Telecommunications Plc. ügy C-392/93. sz. (ECLI:EU:C:1996:131) ítélet: 1996. március 26.

⁶⁵ Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula és Trosten Knor kontra Bundesrepublik Deutschland. ügy C-178/94. sz. (ECLI:EU:C:1996:375) ítélet: 1996. október 8.

megalapozza. Nincs szükség a British Telecom-ügyben felállított szubjektív felelősségi kritériumok vizsgálatára. Objektív a felelősség. Így azok, akikre az irányelv tartalmilag pontosan meghatározható jogokat telepít, kártérítést követelhetnek, ha az őket ért károsodás és a jogharmonizációs kötelezettségszegés között okozati összefüggés áll fenn.

Az 1995. január 1-től uniós tag Osztrák Köztársasággal szemben indítottak eljárást - kifejezetten a Dillenkofer-ítélet miatt - a *Rechberger- ügy*⁶⁶ felpereseit. Álláspontjuk szerint az osztrák jogalkotó késedelmesen és helytelenül ültette át az osztrák jogba szervezett utazási formákról szóló irányelvet. Az osztrák jog szerint a biztosítékok rendszere nem volt arra alkalmas (mivel időben korlátozta), hogy az utasok az elszenvedett káraikat (elsődlegesen az általuk befizetett összegeket) hatékonyan tudják érvényesíteni, ami az utazásszervező csődbemenetele miatt felmerült.

Az EUB kimondta az ítéletében, hogy az a nemzeti szabályozás, amely a fent hivatkozott garanciákat csak az 1995. május 1. után megkezdett utazásokra korlátozza, nyilvánvalóan ellentétes az irányelv szabályaival, tehát a közösségi jog megfelelően súlyos megsértésének minősül. Az a körülmény, hogy a tagállam az irányelv minden rendelkezését végrehajtotta ezen a minősítésen nem változtat. (ítélet 51-52. pontok)

3.2. Az EUB aktivizmusa

A fentiekben ismertetett folyamat hívta életre azt, hogy az EUB gyakorlatát nagyon sok kritika éri. Főleg abban a körben, hogy az EUB túllépi a hatáskörét, és túlságosan „kreatív” ítélkezési gyakorlatot mutat. A tagállamok jogalkotási kárfelelőssége egyébként is kényes kérdés, azonban érdemes a bíróságot ért kritikákat is elemezni.

3.2.1. Aktivizmus

Az Európai Bíróság esetében olyan ítéleteket tekinthetünk tehát aktivistaként, amelyek formailag „beleolvastak” az uniós jogba jogintézményeket, jogelveket, tartalmilag pedig az alapszerződések „hiányait” töltötték be, bizonytalan jogfogalmak jelentését adták meg. A Bíróság ilyen „*kreatív jogértelmezésének*” hajtóerőiként az uniós jog tényleges

⁶⁶ Walter Rechberger, rene Greindl, Hermann Hofmeister and Others v Republik Österreich, C-140/97 sz. ügy (ECLI:EU:C:1999:306) ítélet: 1999. június 15.

érvényesülésének elősegítését, az alkotmányos demokrácia követelményeinek érvényesítését és a belső piaci integráció támogatását érhetjük. A bírói aktivizmus kapcsán Anthony Arnall az alábbiakat rögzíti: „Olyan bíróság, amely nem megfelelő magatartást tanúsít, mivel visszaélve hatalmával túlterjeszkedik a bírói funkció (hatáskör) korlátain.”⁶⁷

Az Európai Bíróság esetében mindennek előtt a Szerződések szövegétől való elrugaszkodást, annak „kreatív értelmezését”, illetve az Unió jogalkotó szervei, valamint a tagállamok hatásköreibe való illetéktelen behatolást róják fel. Ez utóbbi esetben a vád úgy is megfogalmazódik, hogy a Bíróság az Unió és egyúttal saját hatáskörét terjeszti ki „önhatalmúlag” a tagállamok rovására. Kétségtelen, hogy az uniós jog a Bíróság esetjoga nyomán olyan területekre is behatolt, olyan területeken is korlátokat állított, amelyek a tagállamok hatáskörébe tartoznak (‘pervasive effects of federalism’).

A bírói aktivizmus olyan bírókra, bírói ítéletekre, illetve bíróságokra vonatkozik, akik, illetve amelyek *túllépnek a bírói funkció határán, és a törvényhozó, netán az alkotmányozó pozícióját bitorolják*. Az aktivista bíró (az aktivista bíróság) a jog értelmezése, illetve alkalmazása helyett úgy alkot jogot, hogy a saját preferenciáira alapoz, olyan célok elérését szolgálja, amelyek nem esnek egybe a politikai döntéshozók aktuális akaratával. Az aktivizmus fenti meghatározása az Unióban mindennek előtt a tagállamok, mint az alapszerződések urai, a tagállamok, mint szuverenitásukat tagállamként is megőrző entitások, illetve az uniós jogalkotó szervek kompetenciáiba történő illetéktelen behatolásként merül fel. Az aktivizmus tehát nem más, mint a bíró alkotta jog, mely a jogszabályok (kiterjesztő) értelmezésében ölt testet, s mellyel kapcsolatosan mindig lehet pro és kontra érveket felhozni. Nehéz ugyanis megtalálni azt a határt, ameddig el lehet menni egy-egy kiterjesztő értelmezés kapcsán. Ugyanakkor kétségtelen tény, hogy ez a bírói aktivizmus viszi előre a jogalkalmazást időről időre, mely megnyilvánult többek között a Schöppenstedt-formulában, a Factortame-Brasserie ítéletben, vagy akár a Köbler-ítéletben.

3.2.2. Az aktivizmus hajtóerői

Az aktivizmus hajtóerőit keresve az uniós jog egységes és hatékony érvényesítésének (az uniós jogrend építése) biztosítását, a belső piac építésének és fenntartásának elősegítését,

⁶⁷ A.ARNALL: Judicial Activism and the European Court of Justice: How Should Academics Respond? (2013)

valamint az alkotmányosodás (alapjogok, intézményi egyensúly) támogatását azonosítják. Az első nevesebb dán jogtudós Hjalte Rasmussen volt, aki 1986-ban megjelent könyvében⁶⁸ azzal „vádolta” az Európai Bíróságot, hogy túlmegy a számára adott bírói hatáskörön, és aktivista módon a saját politikai programjának megfelelő ítéleteket hoz. Az ilyen bíraskodás kikezdheti az adott bíróság autoritását és legitimitását. Jason Coppel és Aidan O’Neill 1992-ben azt állították, hogy az Európai Bíróság alapjogvédelmi ítélkezési gyakorlata valójában nem az alapjogokért van, hanem a Közösség tagállamok feletti befolyásának növelését és ezzel a Közösségen belüli jogi integrációt szolgálja⁶⁹.

Egy másik nagyhatású kritikai felszólamlás Sir Patrick Neill nevéhez fűződik, aki a Lordok Háza számára készített 1995-ös tanulmányában vádolta aktivizmussal az Európai Bíróságot⁷⁰. A jogi és a politológiai irodalomban az Európai Bíróság aktivizmusával kapcsolatban számos érvelés látott napvilágot. Ezek egy része az aktivizmust alapvetően helyteleníti, míg más részük indokoltnak tartja, s vannak, amelyek tagadják a „vád” megalapozottságát, míg ismét mások a kérdés relativizálása mellett szállnak síkra.

2007-ben Rasmussen úgy vélte, hogy „a mind szorosabb unió (ever closer union)” víziójának – az adott politikai körülmények között – hitelvesztése miatt a Bíróságnak újra kell értékelnie tevékenységét. „A bíraskodás függése a szorosabb uniós cél hitelességétől az (integracionista) stratégiát sérülékennyé tette [...] a Bíróság számára megnehezül az eddigi EK-aktivista ítélkezési gyakorlatának az eddigiek szerinti folytatása, mivel a vezérlő csillag sokat veszített energiájából.”

3.2.2. Az aktivizmus oldalai

Ugyanakkor ennek az aktivizmusnak pozitív hozadéka is vannak. Az EUB a teleológiai értelmezés révén olyan célokat (az integráció elmélyítése, a belső piac kiteljesítése) tételez, tesz jogértelmezése alapjául, amelyeket a tagállamok nem, vagy nem a Bíróság ítéleteiben foglaltaknak megfelelően rögzítettek az alapszerződésekben. A Bíróság ítéletei mondták ki például, hogy az alapvető emberi jogok az uniós jog általános elveiként annak részét képezik. Aktivista ítélet mondta ki – jóval a Szerződésbe foglalás előtt –, hogy a szakképzés a

⁶⁸ RASMUSSEN, Hjalte: On law and policy in the European Court of Justice, 1986.

⁶⁹ Jason COPPEL & Aidan O’NEILL, The European Court of Justice: Taking rights seriously? (Common Market Law Review, 1992.)

⁷⁰ P. Neill, The European Court of Justice: A case study in Judicial Activism (European Policy Forum, 1995.)

közösségi jog hatálya alá tartozik, és tilos a tagállami hovatartozás szerinti diszkrimináció⁷¹. A Bíróság konstruálta a „beleértett hatáskörök elvét”, ami a Közösség külső hatásköreinek a Szerződés szövegén túlmutató kiterjesztését alapozta meg⁷². Ugyancsak a Bíróság kreativitásának köszönhetjük az uniós jog megsértésével magánszemélyeknek okozott kárért viselendő tagállami kárfelelősség ún. Francovich-elvét. A Bíróság a Szerződésbe már akkor „beleolvasta” a környezetvédelmet, amikor a tagállamok még nem írták bele⁷³.

Az uniós alapjogok tagállamokbeli érvényesülésének megítélése az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában óhatatlanul a tagállami autonómiát, sőt adott esetben a tagállami alkotmányos identitást érinti, ezért feszültséget generál. Ugyanakkor ahhoz, hogy a Bíróság fellépjen az uniós alapjogok tagállamokbeli érvényesülése terén, szükség van az adott tagállami intézkedés és az uniós jog közötti kapcsolatra. Ezt a kapcsoló tényezőt a Bíróság adott esetben maga hozza létre.

A Bíróság aktivizmusa bizonyos értelemben mindig reaktív, hiszen tagállami bíróságok által felvetett valós problémák megoldása során születnek, illetve valódi jogviták eldöntéséhez kapcsolódtak az aktivista ítéletek. Amint Sacha Prechal, az Európai Bíróság bírójának fogalmaz: „Az emberek elfelejtik, hogyan dolgozunk mi itt [...] Először is szükségünk van egy ügyre, hogy valamit tegyünk, ha nincs ügy, és nincsenek a felek érvelései, mi nem tudunk csak úgy üzenni.”⁷⁴

A bírói szerep másik oldala viszont, hogy ha a hatáskörébe tartozó kérdést (megoldandó jogi problémát) kap, akkor azt meg kell válaszolnia. A Bíróság számára nem adatik meg az, hogy ennek ne tegyen eleget.

Ugyanakkor tény, hogy az „aktivista” ítéletek nagytanácsban születnek a Nizzai Szerződés óta. Nem adatik így meg a bírácoknak az, hogy közvetlenül politizáljanak, hiszen 13 fő dönt együtt. Ezt Timmermans⁷⁵ gyakorlatias érvekkel is cáfolni igyekszik: „A bírác többsége nem rendelkezik olyan szakmai előélettel, ami különösebben alkalmassá tenné ilyen koncepció

⁷¹ Françoise Gravier kontra Ville de Liège. C-293/83. sz., ECLI:EU:C:1985:69/ítélet: 1985. február 13.)

⁷² Az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Közösségek Tanácsa C- 22/70. sz. ügy (ECLI:EU:C:1971:32), (1971. március 31.)

⁷³ BÁNDI Gyula: Környezetjog Budapest, Szent István Társulat (2014)

⁷⁴ Andreas GRIMMEL: „The European Court of Justice and the Myth of Judicial Activism...” [In: European Journal of Legal Studies 2014/2.]

⁷⁵ Az EUB bírójának 2000-2010 között

megalkotására vagy akár elfogadására. A tagállamok távolról sem potenciális európai integracionista jelöltekéket állítanak.”

Továbbá a Bíróság ítélkezési gyakorlatában nemcsak az aktivizmusra, hanem az önmérsékletre (self restraint) is számos példa adódik. Már Rasmussen is utalt ilyen esetekre, amikor tehát a Bíróság – bár megtehetné, hogy pro-közösségi aktivizmusa jegyében ítél – figyelembe veszi a tagállamok érdekeit. Tulajdonképpen a Cassis de Dijon-ügyben hozott ítéletnek is lehet egy ilyen olvasata, hiszen a tagállamok előtt szélesre nyitja a kaput az áruk szabad mozgása korlátozásának igazolása terén (a kényszerítő körülmények köre szélesebb, mint a Szerződésben foglalt kivételeké). Ugyancsak a Bíróság visszalépésére utal a Francovich-felelősség kapcsán a Brasserie - Factortame-ügyben született ítélet, vagy éppen az az uniós polgárság kapcsán a Bíróság „visszakozására” az uniós polgárság terén.

3.3. Összegzés

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a tagállam számos esetben kénytelen kártérítést fizetni a károsultaknak nemzetközi egyezmények alapján, ha jogalkotásával kárt okoz. Ahogyan arra az EUB felhívta a figyelmet, nem igazán lehet alátámasztani az államnak az alkotmányellenes jogalkotás miatti felelősség alóli mentesülését, ha bizonyos nemzetközi egyezményekbe (pl. EJEÉ) vagy az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott károkról van szó.

A tagállamok és az uniós jogalkotók alapvetően elfogadóan viszonyulnak az első megközelítésben aktivista ítéletekhez, hiszen az ítéletekkel szemben ellenállást nem tanúsítanak, adott esetben ezeket az újításokat beépítik az elsődleges, illetve másodlagos uniós jogba. Az uniós jog egészséges fejlődése rá van utalva a Bíróság kreatív, „aktivista” jogalkotására. Ezért aztán gyakori, hogy az aktivistaként született ítéletek megítélése „megszelídül”, és bírói jogképzéssé („judicial lawmaking”) minősül át. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a Bíróságnak nem szabad visszaélnie jogalkotó hatalmával, és amennyire lehet, bele kell gondolnia ítéletei jogi, politikai és gazdasági konzekvenciáiba, hiszen a saját autoritása, illetve legitimitása forog kockán. A Bíróság önmérsékletére („self restraint”) különösen nagy szükség van olyan történelmi helyzetben, mint napjainkban, amikor az integrációs szervezet ideológiai alapjai, ezzel a szervezet identitása kérdőjeleződik meg.

Tény azonban, hogy az EUB akkor biztosít a károsult egyének akkor jogot kártérítési igénye (veszteség és tényleges kár) vonatkozásában a *Frankovich-ügy* óta, amennyiben: a megsértett közösségi jog alanyi jogokat szándékozott rájuk ruházni, a jogsértés megfelelően súlyos és

okozati kapcsolat áll fenn a jogsértés és a kár között. Még mindig a nemzeti bíróságokra hárul a feladat, hogy ezen kritériumokat az eljárásuk során vizsgálják. A probléma jellegzetesen az irányelvek átültetése kapcsán merülhet fel (a rendeletek vonatkozásában átültetés nem szükséges).

Kardinális kérdés, hogy a *jogsértés mikor minősül megfelelően súlyosnak, valamint, van-e közvetlen okozati összefüggés a kár és a jogalkotás között*. Ezen kérdések megválaszolására a későbbiekben még kitérek.

3.4. A jogalkotással okozott kártérítési felelősség az EJEB gyakorlatában

Az európai bíróságok közül a strasbourgi Európai Jogok Emberi Bírósága (EJEB) is kialakította a maga gyakorlatát a jogalkotással okozott kártérítési felelősség körében az előbbiekben ismertetett EUB gyakorlathoz kicsit igazodva. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) megsértése esetén igazságos elégtétel jár a sértett félnek, amely pénzben való marasztalást jelent a jogsértő állam terhére. Ez is tehát egy fajtája az állami immunitás áttörésének. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlata szerint pedig az EJEE-t nem csak egyedi aktusokkal, hanem jogszabályok elfogadásával is meg lehet sérteni, és ekkor nem hivatkozhat az állam az immunitására, azaz pénzben is marasztalható.

3.4.1. Az Egyezmény 41. cikke – „just satisfaction”

A „*Just satisfaction*” (*igazságos elégtétel*) lényege: „Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság - szükség esetén - igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.”⁷⁶

A 14. Jegyzőkönyv⁷⁷ 2010. június 1-ét követő hatálybalépése után a Miniszterek Bizottsága a „Békés rendezés elérése”⁷⁸ végrehajtását is felülvizsgálta, mely magában foglal bármely olyan tagállami kifizetést, mellyel a tagállam egyetértett és hajlandó volt kifizetni a kérelmezőnek

⁷⁶ „If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party”. EJEE 41. cikk

⁷⁷ Kiegészítő Jegyzőkönyv 2010.

⁷⁸ Egyezmény 39. cikke Békés rendezés elérése esetén a Bíróság a tények és az elért megoldás rövid ismertetésére szorítókozó határozattal törli az ügyet a lajstromából

egy erre irányuló megállapodás alapján.

Amennyiben a Bíróság megállapítja a tagállammal, vagy annak szervével szemben, hogy a kérelmező kárt szenvedett el, abban az esetben a kérelmező jogosult lesz igazságos elégtételre, mely az általa elszenvedett kár vagyoni értéke. A kárt az alábbiak szerint állapítják meg:

1. Az igazságos elégtétel nem automatikusan jár, amennyiben a Bíróság megállapítja azt, hogy a tagállam az Egyezmény vagy annak Kiegészítő Jegyzőkönyveinek bármely cikkét megsértette. A 41. Cikkely értelmében a Bíróság csak akkor állapít meg igazságos elégtételi összeget, amennyiben a nemzeti jog szerint nem lehetséges teljes reparáció. Továbbá feltétel a szükségesség is (*“if necessary”*⁷⁹).
2. A Bíróság továbbá csak a körülmények alapján igazságos (*“just”*)⁸⁰ mértékű kártérítést ítél. Következésképpen valamennyi ügy önállóan bírálendő el az eset adott körülményeit figyelembe véve, arra tekintettel. A Bíróság eszerint dönthet úgy is, hogy megállapítja ugyan a kérelmező által előterjesztettek szerint az állítólagos jogsértést, mely önmagában elégséges kompenzációnak ígérkezik anélkül, hogy pénzbeli kompenzációra szükség lenne. Méltányossági alapon vagyoni kompenzáció nélkül is meg lehet állapítani a jogsértést, továbbá a ténylegesen elszenvedett kár, vagy felmerült költség mértéke alatt is. Ezek például azok az esetek, amikor a kérelmezőnek felróható okból merült fel a kár vagy a költség (*kérelmezői közrehatás*).
3. Az igazságos elégtétel mértéke meghatározása során a Bíróság figyelembe veheti továbbá a sérelmet szenvedett fél és a szerződő tagállam közérdekvédelmi álláspontját is, valamint tekintettel van a tagállami gazdasági körülményekre is.
4. Amennyiben a Bíróság az Egyezmény 41. cikke szerint elégtételt állapít meg, a tagállami normák szerint nyújt útmutatást.
5. Végül ki kell emelni, hogy az igazságos elégtételt megítélni csak az Egyezményből és a Bírósági Szabályzatból eredő anyagi jogi és eljárási jogi követelmények betartásával fog a Bíróság.

3.4.2. Az elégtétel általánosságban

⁷⁹ „s’il y lieu” in the French text

⁸⁰ „equitable” in the French text

Világos és egyértelmű *okozati összefüggésnek kell fennállnia a jogsértés és a keletkezett kár között*. Amennyiben nincs összefüggés, vagy ha az összefüggés csak feltételezett, a jogsértést a Bíróság nem fogja megállapítani.

Az elégtétel megállapítására csak akkor kerülhet sor, amennyiben a Bíróság a jogsérelmet megállapította, valamint azt is, hogy a jogsértés eredménye a keletkezett kár. Nem ítéltethető oda olyan károk esetén, melyek kapcsán az Egyezmény megsértését, mint jogellenes magatartást a Bíróság nem állapította meg, vagy mert az eljárás egy korábbi szakaszában elutasították a kérelmező panaszát.

A bírósági jóvátétel célja a kérelmezőt ténylegesen ért káros következményeknek a kompenzálása, nem a Szerződő Felek megbüntetése. Ennélfogva a Bíróság nem tartotta helyénvalónak azon kérelmeket, melyet pl. "büntető" vagy "példaértékű" kártérítés iránt terjesztettek elő.

Mivel az elégtétel célja a kompenzáció, így a kompenzáció összege magában foglalja a vagyoni kárt, a nem vagyoni kárt, valamint a felmerült költségeket és kiadásokat.

3.4.2.1. vagyoni kár

A jóvátétel alapelve az, hogy a kérelmező minél hamarabb olyan helyzetbe kerüljön, mintha a jogsértés meg sem történt volna, azaz az "in integrum restitutio"⁸¹. Ez *damnum emergens*⁸² és *lucrum cessans*⁸³ is lehet, azaz mindkettőre kiterjedhet. A kérelmezőt terheli az a bizonyítási kötelezettség, hogy a jogsértés következtében őt vagyoni kár érte. Továbbá a bizonyítékként benyújtott dokumentumokkal nem csak a kár bekövetkeztét, hanem az összecszerúséget is alá kell támasztania. Általában a Bíróság az így kiszámított kárösszeget veszi alapul az elégtétel összegének meghatározásakor. Amennyiben azonban a felmerült kárt mértékét pontosan nem lehet meghatározni, abban az esetben a rendelkezésre álló adatok alapján becslést készít.

3.4.2.2. Nem vagyoni kár

A Bíróság vagyoni elégtételt nyújt továbbá nem vagyoni károkért is, mint például: szellemi vagy fizikai sérülések. A nem vagyoni kártérítés mértékét természetéből fakadóan nem lehet pontosan kiszámítani. Ennélfogva amennyiben a Bíróság megállapítja a jogellenességet,

⁸¹ eredeti állapot helyreállítása

⁸² ténylegesen felmerült kár

⁸³ elmaradt haszon

valamint a kár keletkezését, fennállását és úgy ítéli meg, hogy szükséges a vagyoni elégtétel, annakösszszersűségét méltányossági alapon, a bírói gyakorlatra tekintettel fogja eldönteni.

A nem vagyoni kárral kapcsolatosan azt kell kiemelni, hogy a jogrendszereknek az a legnagyobb problémájuk, hogy az elszenvedett kár ellenértékét (mely lehet többek között: nyilvánvaló trauma, fizikai sérülés, mentális, pszichológiai panasz, fájdalom, szorongás, frusztráció vagy megalázottság érzése, életkörülmények megromlása⁸⁴) nem lehet kifejezni pénzben. A sérüléseket pénzzel, vagy anyagiakkal nem lehet valóban kompenzálni. Ettől függetlenül a tagállami jogrendszerekben általában megjelenik az intézmény (ittthon a sérelemdíj felel meg ennek) a bíróságokra bízva annak mértékének megállapítását. A kártérítési jogon belül ennek szabályozása pedig külön figyelmet érdemel. A kártérítési jog alapja, hogy a károkozó köteles megfizetni azt a kárt, amit okozott, melybe beletartoznak a nem-vagyoni károk is. A fizetés teljesítése fontos szerepet tölt be az áldozat szempontjából, mely szerep kettős: egyszerre erősíti az emberi méltóságát, valamint szankcionálja a károkozót. A kártérítési jog alapvetően magánszemélyek közötti jogviszonyokra vonatkozik, nem lehet alkalmazni (állam és magánszemély közötti) közjogi jogviszonyokra, mint jelen esetben, azonban a jogkövetkezményeket tekintve sok a hasonlóság azzal.

A méltányos elégtételt a Bíróság az alábbiakkal magyarázza: they “serve to give recognition to the fact that moral damage occurred as a result of a breach of a fundamental human right and reflect in the broadest of terms the severity of the damage; they are not, nor should they be, intended to give financial comfort or sympathetic enrichment at the expense of the Contracting Party concerned.”⁸⁵

A nem vagyoni károkkal kapcsolatos pénzbeli kompenzációt az Egyezményben lefektetett jogok speciális természetéből fakadóan individuális (egyedi) jogként kezeli, mely a sértett személyek érdekeit szolgálja. Az elégtétel tehát nem egy kollektív tevékenységet szabályoz, nem célja a közérdek védelme, vagy a rosszhiszemű állam megbüntetése, sokkal inkább az emberi jogok általános tiszteletben tartása. Már az Egyezmény kidolgozásánál egyértelmű volt ez a szándék, valamennyi részes állam elfogadta azt, hogy a Bíróságot fel kell ruházni olyan jogosítvánnyal, hogy “elégítelt” ítélhessen a jogsérelmet szenvedetteknek. A vita sokkal inkább a körben bontakozott ki, hogy a sérelmezett nemzeti aktus megsemmisítésére is bír-e a Bíróság joghatósággal. Ezt végül a szerződő felek elvetették.

⁸⁴ Consultative Assembly, plenary sitting of August 14, 1950, Italian delegate Doc. CDH (70)17, April 30, 1970.

⁸⁵ Varnava and others v Turkey, supra note 28, para. 224.

A nem vagyoni kártérítés kapcsán annak vagyoni mivolta volt az, ami a legnagyobb vitákat kavarta. A célja az elégtételnek az, hogy egy nem vagyoni hátrányt szenvedett egyént kompenzáljon az őt ért sérelmekért. Ebben a tekintetben tehát a “teljes” kártérítés fogalma kiüresedik, hiszen ez nem lehetséges. Azonban a vagyoni kompenzáció nem vagyoni kárért – bár tökéletlen – bevett és elfogadott intézménye a jogrendszereknek. A nem vagyoni kártérítés mögötti kompenzációs érdekek további indoka egyes jogrendszerekben, hogy ez a pénz lehetővé teszi az áldozatok számára, hogy az életet (ismét) élvezni tudják az őket ért traumát követően, vagy legalábbis lehetővé válik számukra, hogy olyan javakat vásároljanak, melyek ezt elősegítik. Ez a fajta gondolkodás jelenik meg a 41. cikkben is.

A Bíróság nem kívánja meg, hogy a nemvagyoni kár tekintetében a kérelmező bizonyítsa. A Bíróság e körben vélelmet állít fel – mely megdönthető vélelem – a tekintetben, hogy az Egyezmény megsértése nem vagyoni hátránnyal jár. Ez független attól, hogy az Egyezmény melyik cikkére vonatkozik a jogsértés. Ennek nyilvánvaló oka az, hogy a nem vagyoni károk természetüknél fogva sok esetben nem bizonyíthatóak. A Bíróság ebben az esetben azt feltételezi, hogy egy átlagembert a kérelmező helyzetében sérelem érte a jogsértés okán.

Összecszerülését tekintve a Bíróság csak annyi követelményt támaszt a kérelmezővel szemben, hogy jelölje meg azt az összeget, mely álláspontja szerint méltányos az őt ért sérelem tükrében. További indokolást, magyarázatot, részletezést nem kíván meg e körben.

Amikor a Bíróság elégtétel címen ítélt adott összeget, abban az esetben a részes államot kötelezi (nemzetközi jogi kötelezettség), hogy meghatározott időn belül (általában a jogerőre emelkedéstől számított 3 hónapon belül) fizesse meg azt (2001 óta általában euróban).

A 41. Cikk egyébiránt nem köti a bíróságot a tekintetben, hogy pénzben határozza meg a méltányos elégtételt. Sok esetben a Bíróság csak megállapítja a jogsértést. Így jogkövetkezményeket tekintve ez a kettő lehetősége van: a jogsértés megállapítása önmagában, vagy a jogsértés megállapítása pénzbeli elégtétellel.

3.4.2.3. Ki lehet fél?

Az “áldozat (victim)” – vagy “sértett fél (injured party)” – meghatározása a kártérítés megítélése szempontjából központi kérdés. A 41. cikk értelmében a kérelmező csak a sérelmet szenvedett lehet. Legitimációja csak neki van. Harmadik félnek a Bíróság nem ítélt általában elégtételt. A kérelem benyújtásának tehát eljárásjogi követelménye, hogy azt az “áldozat” terjessze elő. Ez a nézet a 14. Kiegészítő jegyzőkönyvvel csak erősödött, melyben

szerepel, hogy a *kérelem benyújtásának feltétele az elszenvedett "jelentős hátrány"* (significant disadvantage). Tehát a védett jogi érdek sérelme már a benyújtásnál feltétel. Ennek hiánya ugyanis érdemi vizsgálat nélküli elutasításhoz vezet. (35. Cikk (3) bekezdés b) pontja)

A természetes személyeknél nem okoz gondot a sértett fél meghatározása. Kiskorú, valamint cselekvőképtelen személy is lehet. Nyilván, ilyen esetekben a bíróság gondnokot fog kijelölni az eljárásban (ez azonban nem kötelező). Két esetben térhet el továbbá a kérelmező a sérelmezett szenvedett személytől:

1. amennyiben a kérelmező meghal az alapeljárás során, aki jogi érdeket tud valószínűsíteni, bizonyítani, terjeszthet elő kérelmet az elhunyt nevében;
2. "közvetetten sérült fél" is terjeszthet továbbá elő kérelmet, amennyiben az áldozat meghal, mielőtt a kérelmet benyújtanák, a közeli hozzátartozók benyújthatnak kérelmet a halálra/eltűnésre alapítottan.

Jogi személyek is előterjeszthetnek kérelmet⁸⁶. Persze a jogi személy maga, nem érezheti magát megalázva, vagy megbántva, ugyanakkor önálló jogi entitás, melyet ugyancsak megilletnek azok az emberi jogok, amik természetüknél fogva nem csak a természetes személyeket illetnek meg. Például ilyenek a társaság jóhírneve, a tervezés kiszámíthatatlansága, a társaság menedzsmentjének elhanyagolása, és végül, de nem utolsósorban a cég menedzsmentjének egyes tagjai által érzett szorongás vagy kényelmetlenség. A Bíróság elvi álláspontját rögzítette a hivatkozott ítéletében, hogy "egy gazdasági társaságnak is lehetnek olyan, nem anyagi jellegű kárai, amelyek pénzügyi kártérítést vonnak maguk után." (ítélethez fűzött különvélemény)

3.4.3. Költségek, kiadások

A Bíróság továbbá dönthet a kérelmezőnél felmerült kiadások és eljárási költségek megtérítéséről is, elsődlegesen amelyek a tagállami bírósági eljárásban, továbbá amik az

⁸⁶ lásd.: Comingersoll s.a. Portugália elleni ügy; 35382/97. sz. ügy ítélet: 2000. április 6. Az Egyezmény 41. cikkének (igazságos elégtétel) alkalmazása kapcsán a Bíróság megállapította, hogy a jogsértés következtében gazdasági társaságnak is keletkezhet nem vagyoni kára, s jogosult annak megtérítése címén igazságos elégtételre („because, as a legal person, in the society in which it operates, it has attributes, such as its own reputation, that may be impaired by acts or omissions of the State.”.)

EJEB előtti eljárás miatt merültek fel. Ezek jellemzően az ügyvédi költségekből, a bírósági illetékekből és ezekhez hasonló kiadásokból tevődnek össze. Úgyszintén idetartoznak az utazási költségek és napi díjak is, melyek a Bírósági tárgyalás okán merültek fel.

3.4.4. Összegszerűség

Hogyan határozza meg a Bíróság a kártérítés mértékét? A kiinduló elv: *a méltányosság* – miután a teljes kártérítés elve itt nem tud érvényesülni. Ez magában foglalja a rugalmasságot, az ügy körülményeihez képest objektív, igazságos és tisztességes ítéletet, mely nem csak a kérelmező érdekeit veszi figyelembe, hanem a jogsértés általános összefüggéseire is tekintettel van. A nem-vagyoni kártérítés azt szolgálja, hogy elismerje azt erkölcsi kárt, ami egy emberi jog megsértése okozott, és a sérelem súlyosságához mérten válaszoljon rá.⁸⁷

A Bíróság továbbá csak méltányos elégtételt ítél meg, mely az eset összes körülményéncik figyelembevételével állapítható meg, így a méltányossági okok folytán a ténylegesen elszenvedett kár, vagy keletkezett költség mértékénél kevesebbet is megítélhet. Az is előfordulhat, hogy nem ítél meg semennyi vagyoni kompenzációt.

Hogyan alkalmazza a Bíróság a méltányossági alapelvet? A kiindulópont a kérelmező által előterjesztett összeg, mely a Bíróságot nem köti. Egyetlen korlátja van csupán: többet nem állapíthat meg, mint ami a kérelemben szerepel.⁸⁸

A nem vagyoni kártérítés összegének megállapításakor a bíróság tekintettel van a helyi gazdasági viszonyokra is, továbbá a jogsértések számára, súlyosságára is. Ki kell továbbá emelni, hogy a “méltányos”, mint mérték, az eljárásban nem bizonyítható.

Az összeg tehát a kár súlyosságához igazodik. Honnan tudja a Bíróság a súlyosság fokát megállapítani? Hogyan mérhető ez? Az ítélkezési gyakorlat kiépítette az utat 3 elem vizsgálatában összesítve azt:

1. a jogsértés súlyosságának,
2. a kérelmező helyzetének és
3. az adott ügy általános vizsgálata útján.

⁸⁷ The Court's Practice Direction (A Bíróság gyakorlati útmutatója) szerint

⁸⁸ Mateescu v Romania ügy; ítélet: 2014. január 14., amelyben nem vagyoni kártérítésként 1 euro-t ért a kérelmező, és annyit is ítél meg a Bíróság.

3.4.4.1. A jogsértés súlyossága

A **jogsértés súlyosságának** meghatározása a legfontosabb tényező a felsorolt három közül. Attól függ, mennyire intenzív a jogsértés annak következményeire és időtartamára is figyelemmel. A jogsértés intenzitása pedig a védett jogi érdek sérelmének súlyosságán múlik. Nem minden, az Egyezmény által védett jogi érdek azonos súlyú. Például az “tisztességes tárgyaláshoz” való jog kisebb súlyú, mint pl. az “élethez” való jog vagy a “kínzás tilalma”. Így a jogsértés súlyosságának megállapítása tulajdonképpen egy – az Egyezményben egyébként nem szereplő⁸⁹ – hierarchián alapszik, mely a jogok egymáshoz viszonyított fontossága alapján épül fel. Így kimondható, hogy az alapvető jogok megsértése, melyek a demokratikus társadalmak alapvető értékeivel szembe mennek (az Egyezmény 1-3 cikkeibe ütköznek), **“súlyos” jogsértésnek** minősülnek. Ugyanakkor nehezen védhető, hogy kevésbé súlyos az Egyezmény további cikkeiben említett jogok sérelme, mint pl. a diszkrimináció tilalma. Ugyanakkor a 15. cikkben rögzített jog (Az Egyezmény hatályának felfüggesztése szükséghelyzet esetén) kifejezetten kiemeli, hogy a 2., 3. 4. cikkben említett jogok védelme a felfüggesztés esetén is fennmarad, ezzel – álláspontom szerint - mintegy sorrendet állít fel a védett jogok között.

A jogsértések következményei alapján már fel lehet állítani egyfajta sorrendet a “súlyosság” kérdésben. Amennyiben kivételesen súlyos károkat állapít meg a bíróság, azt az ítéletében is rögzíti. Ilyen esetekben használja a kérelmező vonatkozásában, hogy például jelentős sérelmet (“must have suffered considerably”) szenvedett, vagy a súlyos fájdalom (“suffered serious pain”) érte.

A súlyosságot befolyásolja továbbá a jogsértés tartama is. Ilyen lehet pl. egy jelentősen elhúzódott büntetőeljárás, vagy a jogellenes szabadságvesztés büntetés. Természetesen a jogsértés súlyosságát nem csak annak hossza alapozhatja meg.

3.4.4.2. A kérelmező körülményei

A Bíróság a nem vagyoni kártérítés mértékének meghatározása során figyelemmel van a kérelmező helyzetére, körülményeire is. Ilyenek pl. a kérelmező kora, erkölcsi magatartása és adott esetben a hanyagsága is. Ezen körülményeket azonban a Bíróság nem veszi figyelembe

⁸⁹ Azért a védett jogok egymásutánosságából, sorrendjéből lehet következtetni esetlegesen a fontosságukra is. A legalapvetőbb rendelkezések („the most fundamental provisions”) az EJEE 1-3 cikkeiben szerepelnek.

a jogalap megítélésékor, csak az elégtétel összecszerűségénél.

3.4.4.3. A helyi körülmények

Végül a bíróság a helyi gazdasági körülményekre is tekintettel van az összecszerűség megállapításánál. Tehát konkrétan azt nézi, hogy az adott kérelmezőnek az adott jogsértés (akkor és ott) milyen hátrányokat jelentett. A válaszadó országok ugyanis különböző szintekre vannak besorolva. Ez első ránézésre akár aggályosnak is tűnhet. Miért kellene többet fizetnie Franciaországnak például a kínzásért, mint Bulgáriának? A kínzás az kínzás. A Bíróság ítéletét nem befolyásolhatja a kérelmező (áldozat) lakóhelye. Az emberi jogokat átható "egyenlő bánásmód" alapelvből kifolyólag is valamennyi kérelmezőnek azonos összeget kellene adni. Továbbá a sérelmezett szenvedett személy el is költözhet az országából egy magasabb "színvonalú" országba, melynek következtében méltánytalanul csökkenne az elégtétel összege. Mindkét hivatkozás vitatható. Az *egyenlőség elvéből nem az azonos elégtétel követelménye következik, hanem a "megfelelő" elégtételé.* Így annak számításakor figyelembe kell venni. A nem-vagyonai kártérítés lényegéből fakadóan, melynek tehát az egyén kompenzálása a fő célja, az egyén körülményeit figyelembe kell venni.

Továbbá van még egy magyarázata, miért veszik figyelembe a helyi gazdasági körülményeket az összeg meghatározásánál: a sérelmet szenvedett feleknél nem volt jellemző, hogy az államukat elhagyják, ez statisztikák szerint csak marginális volt. Így a Bíróság a tagállam (szerződő fél) érdekeit figyelembe veszi. Amíg ugyanis nem volt pán-Európai Unió Alap, addig az ítéletben foglaltakat a tagállamok maguk teljesítették (marasztalás esetén fizettek). ezek a kifizetések pedig az állam költségvetésére adott esetben hatottak.

A nem-vagyonai kártérítés jogilag az állam és az áldozat közötti jogviszonyon alapul, így a felek körülményeinek figyelembe vétele nem maradhat el az összecszerűség megállapítása során.

3.4.5. Magyar vonatkozású ügyek az EJEB előtt és ezek hatásai

Az EJEB már 2018-ban is több olyan ítéletet hozott, melyben a Magyar Államot marasztalta. Ráadásul nem csak a jogsértést mondta ki, hanem viszonylag magas összegű kártérítést is ítelt a kérelmező(k)nek. Az EJEB magyarországi gyakorlatával kapcsolatosan a büntetés-végrehajtási ügyeket kell kiemelni, melyek a jogalkotással vannak összecszerűségben, s melyek

hatottak is rá. A jelen fejezetben felsorolt példák érdekessége, hogy közvetve – vélhetően – mind jogszabályalkotáshoz, vagy módosításhoz vezettek.⁹⁰

Ilyen témájú ügyet tárgyalt az EJEB a *Csüllög kontra Magyarország* ügyben⁹¹, melyben a fogvatartott kérelmező azt állította, hogy fogva tartása során embertelen és megalázó bánásmódban részesült, hosszú időn keresztül különleges biztonságú zárkában volt elhelyezve, és nem biztosították számára annak lehetőségét, hogy hatékony jogorvoslattal éljen ezellen. A jogeset folytán született EJEB ítélet eredményezte a 6/1998. (VII. 12.) IM rendelet 47.§ (5) – (6) bekezdéseinek a 2011. évi CI. törvénnyel történő hatályon kívül helyezését. Ugyanezen törvény iktatta be továbbá a biztonsági zárkába vagy körletre helyezés elleni fellebbezés elbírálását, mint új büntetés-végrehajtási bírói feladatot, megteremtve ezzel a hatékony jogorvoslatához való lehetőséget a fogvatartottak számára.

Úgyszintén hatott a jogalkotásra a *Fehér Sándor kontra Magyarország* ügy⁹², melynek alapja az Egyezmény 3. cikkének megsértése volt. Több büntetés-végrehajtási intézményt megjáró személy a légtér és mozgástér hiányára hivatkozással állította, hogy megsértették emberi jogait. Ennek hatásaként értékelhető a 2010. november 9-én megalkotott 12/2010 (XI. 9.) KIM rendelet, mely a végrehajtási szabályzat 137. (1) és (3) bekezdéseit, továbbá a 239.§ (1) bekezdést módosította. A jogalkotó úgy módosította a jogszabályt, hogy „lehetőleg” „lehetőség szerint” kell biztosítani a fogvatartottak számára a megfelelő mozgásteret. Ez a módosítás azonban nem hozta meg az eredményt. Továbbra is sok kérelem érkezett az EJEB-hez, valamint az Alkotmánybíróság is állást foglalt az ügyben. Megállapította⁹³, hogy a jogszabálymódosítás beleütközik az Egyezménybe, és az Alaptörvénybe is. 2015. március 31-i hatállyal meg is semmisítette.

A *Magyar László kontra Magyarország* ügyben⁹⁴ megállapította a Bíróság az Egyezmény megsértését, mivel az elítélttel szemben kiszabott ítélet a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét kizárta és ezzel kapcsolatban a hazai jogi szabályozás sem felelt meg az EJEB ítéletben megfogalmazott követelményeknek. Ennek eredménye a 2014. évi LXXII. törvény,

⁹⁰ Végh Marianna: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek hatása a büntetés-végrehajtási jogalkotásra.

⁹¹ Csüllög Zsigmond kontra Magyarország ügy 2011. június 7-i ítélet 30042/08.sz. kérelem

⁹² 2013. július 2-i ítélet 69095/10. sz. kérelem

⁹³ 32/2014. (XI. 3.) AB határozat

⁹⁴ Magyar László kontra Magyarország 2014. május 20-i ítélet, ügyszám:73593/10. jogerő: 2014.10.13.

mely a még hatályba sem lépett Bvtv-t módosította, mellyel egy különleges kegyelmi eljárás törvénybe iktatása valósult meg. Hivatalból kell megindítani, ha 40 évet kitöltött az elítélt a szabadságvesztéséből.

3.4.6. Összegzés

Nincs semmilyen összefoglaló táblázat vagy iránymutatás arra vonatkozóan, hogy az EJEB milyen mértékű nem vagyoni kártérítést és milyen indokok alapján ítél a kérelmezőnek. Arra azonban egyértelműen lehet következtetni a Bíróság gyakorlatából, hogy a *just satisfaction megítélésének kiindulási pontja az „equity”, a méltányosság*. Ezen elv mentén haladva pedig – ahogy említettem fentiekben is - az mutatkozik meg, hogy az egyes, Egyezmény által védett jogok között különbséget tesz a Bíróság. Egyik jog többet ér a másiknál? A gyakorlat azt mutatja, amennyiben az élethez fűződő Egyezményben védett jog sérül meg, akkor a nem-vagyoni kártérítés összege a maximum lesz (amennyit a kérelmező előterjeszt), míg amikor például a tisztességes tárgyaláshoz fűződő jog sérelme esetén a Bíróság csökkenti a kérelmező által előterjesztett összeget. Kiemelkedő fizetség jár tehát ez élettel, egészséggel kapcsolatos sérelmekért, és még mindig magasabb összeg a magánszféra sérelméért. Ezek a védett jogok az emberi méltóságból, mint anyajogból levezethető jogok. Ugyanakkor a tisztességes tárgyaláshoz fűződő jog előbbre való, mint a politikai jogok (pl. gyülekezés szabadsága), vagy a vélemény-nyilvánítás szabadsága, ami első pillantásra megdöbbentő is lehet. Ezt lehet elsődlegesen azzal magyarázni, hogy az Egyezmény 6. cikke alá tartozó alapjog vizsgálatánál – mely pl. a tulajdonhoz fűződő jog védelmével esik azonos megítélés alá - objektívebb körülményeket, ismérveket vesz figyelembe a Bíróság, mint például az eljárás hossza. Normatív szempontból ez azzal indokolható, hogy mindegyiknél az elsődlegesen védett jogi érdek vagyoni érdeknek minősül, így a vagyoni kártérítésen lesz a hangsúly.

Míndencsetre az EJEB gyakorlat a jogalkotással okozott kártérítés vonatkozásában azért kiemelendő, mert hatással van a jogalkotásra. Ahogy azt bemutattam a magyar példákon is – főképp egy-egy EJE-ben nevesített alapjog kacsán indított eljárásnak – gyakran jogszabály-módosítás a vége. Amennyiben pedig ez tömegesen fordul elő, akkor úgynevezett „pilot eljárás” keretében ölt testet, amikor az EJEB már konkrét intézkedéseket is javasol a tagállami jogsértés leküzdésére. „Pilot eljárást akkor rendel el az Emberi Jogok Európai Bírósága (Bíróság), ha a beérkezett panaszok alapján egyértelművé válik, hogy egy országban rendszerszintűen fordulnak elő hasonló jogsértések, és az egyedi panaszok ügyében hozott

elmarasztaló ítéletek sem sarkallják arra az ország kormányát, hogy kezelje a problémát.⁹⁵ Az Országgyűlés a 2016. október 25-én elfogadott 2016. évi CX. törvénnyel módosította a Bv.tv.-t, illetve ehhez kapcsolódó más jogszabályokat, melyek alapján megállapítható, hogy a kormány intézkedési tervek segítségével kívánja orvosolni a büntetés- végrehajtási intézetekben uralkodó túlzásfolttságot.

3.5. Az EUB, mint Választottbíróság

Bár az Európai Unió Bírósága, mint választottbíróság eljárása nem annyira meghatározó a jogfejlődés szempontjából – ez vélhetően a beérkezett ügyek viszonylag csekély számának köszönhető, ugyanakkor a döntések érdekes kérdéseket is érintenek, mint az EUB és a tagállami bíróságok közötti munkamegosztás, vagy a fórumválasztás, esetleg a jogválasztás kikötését.

Az EUMSZ 272. cikke alapján járhat el az EUB az Unió által vagy nevében kötött közjogi vagy magánjogi szerződésekben foglalt választottbírósági kikötés alapján. A 273. cikke alapján pedig a tagállamok között felmerülő, a Szerződésekkel összefüggő vitás ügyekben is eljárhat, amennyiben az ilyen ügyeket a felek egy külön megállapodás alapján (választottbírósági kikötés, vagy külön szerződés) elé terjesztik. Az alapvető eljárási szabályokat az EUMSZ 256. cikke tartalmazza. Elsőfokon a Törvényszék jár el a választottbírósági ügyekben, az EUB pedig a fellebbviteli fórum. A részletesebb eljárási szabályok a Törvényszék eljárási szabályzatában és a Bíróság alapokmányában található.

Kiemelendő, hogy az EUB választottbírósága csak választottbírósági kikötés esetén jogosult eljárni az adott ügyben.⁹⁶ Az EUMSZ 272. cikke szerinti hatáskör tehát megszorítóan értelmezendő.

Ennélfogva a nemzetközi egyezményeknek (multi- vagy bilaterális) való alávetettség azzal is járhat, hogy az EUB választottbírósága is marasztalhatja a magyar államot.

A Bíróság, mint választottbíróság ítélkezési gyakorlatából ki kell emelni, hogy e szerint a nemzetközi megállapodások nem sérthetik a Szerződések által meghatározott hatásköri

⁹⁵ Magyar Helsinki Bizottság: Embertelen túlzásfolttság a magyar börtönökben -Varga v. Hungary (2015.03.10.)

⁹⁶ Lásd: a Törvényszék T29/11. számon a Technische Universität Dresden kontra Európai Bizottság ügyben 2014. október 24-én hozott ítéletet, (ECLI:EU:T:2014:912, 24. pont); a Bíróság C160/03 Spanyolország kontra Eurojust ügyben 2005. március 15-én hozott ítélete, (ECLI:EU:C:2005:168, 35. pont); a Törvényszék T353/10. Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro kontra Bizottság ügyben 2011. október 12-én hozott végzése, (ECLI:EU:C:2015:562, 18. pont).

rendet, valamint ebből következően az uniós jogrendszer autonómiáját, amelynek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja. Ezen elv többek között az EUMSZ 344. cikkben szerepel, mely szerint a tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik.⁹⁷ A Törvényszék hatásköri vizsgálata során szigorú mércét alkalmaz, mivel a tagállami bíróságok hatáskörének a tisztelete az elődleges elv. Ugyanakkor az EUB a felek akaratának tulajdonít döntő jelentőséget a választottbírósági kikötéssel (szerződéssel) kapcsolatosan.⁹⁸

Szintén a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az uniós jognak a tagállamok jogával és a nemzetközi joggal szembeni autonómiáját az Unió és az uniós jog alapvető – különösen az Unió alkotmányos szerkezetével és az említett jog jellegével kapcsolatos – jellemzői indokolják. Az uniós jogot ugyanis az a sajátosság jellemzi, hogy a Szerződések által alkotott önálló jogforrásból származik, hogy a tagállamok jogához viszonyítva elsőbbséggel bír, valamint, hogy az állampolgáraikra és magukra a tagállamokra is alkalmazandó rendelkezések sora közvetlen hatállyal rendelkezik.

Ebben a körben érdemes továbbá megemlíteni, hogy bár nem uniós intézmények, a nemzetközi választottbíróságok szerepe egyre növekvő tendenciát mutat. Mivel nemzetközi szerződéseknek, egyezményeknek Magyarország is alávetette magát, így akár nemzetközi választottbíróság is marasztalhatja a Magyar Államot. Erre két példa választottbíróságként működő Beruházási Jogviták Rendezésének Központja (International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID⁹⁹ gyakorlatából: 2016. december 13-án kötelezte az ICSID Magyarországot 23 millió euró megfizetésére, mert a felperes kárára megváltoztatta az étkezési utalványokra vonatkozó szabályozási és adózási környezetet, azaz jogalkotással kárt okozott neki.¹⁰⁰ Ugyancsak marasztalta a Magyar államot az ADC és társa v. Magyarország eljárásban, mely a Ferihegy Airport Projekthez kapcsolódó beruházási szerződéseket és az eljárással kapcsolatos kisajátítási eljárást érintette. 2006-ban Magyarországnak 72.6 millió USD-t kellett fizetnie a kérelmező felpereseknek. A Ferihegy Airport privatizációjáról egy

⁹⁷ OPINION 2/13 OF THE COURT (Full Court) EU:C:2014:2454, 201 (2014. december 18) – Unió csatlakozása az EJEE-hez

⁹⁸ BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-ORAC, Budapest 2014.

⁹⁹ Az ICSID-et a Világban égisze alatt 1966-ban hozták létre, mely a befektetők és államok közötti jogviták választottbírósági rendezésének intézményesített kerete. Székhelye: Washington.

¹⁰⁰ Edenred S.A. v Hungary (ICSID Case no. ARB/13/21.)

2005. júniusi kormányhatározat döntött, azaz jelen esetben is jogalkotással okozott kárról beszélhetünk.¹⁰¹

4. Az uniós jog megszegésének következményei – a kötelezettségszegési eljárás

A tagállami kárfelelősség kérdéskörén belül a kötelezettségszegési eljárások vizsgálata elengedhetetlen ahhoz, hogy a megadott témakört teljeskörűen ismertessük. Az ismertetés kiterjed a kötelezettségszegési eljárásokra általában, és az Unió Bíróságának aktivizmusára, mely álláspontom szerint érdekes a tekintetben, hogy az ítélkezési gyakorlatban a bíróság túlterjeszkedik-e, s ha igen, mennyiben, hatáskörén az előtte folyamatban lévő ügyekben. A kötelezettségszegési eljárások pedig azért fontosak a téma szempontjából, mert a tagállami felelősség megállapíthatóságához szükséges vagy az Alaptörvénybe, vagy az uniós jogba ütközés. A kötelezettségszegési eljárások az utóbbi kategóriába tartoznak.

4.1. Általános alapvetés

A tagállamok és a Bizottság viszonya „az intézményi egyensúly és harmónia elvén” alapul. A tagállamok feladata, hogy saját jogrendszerükön belül biztosítsák az uniós jog végrehajtását, érvényesülését, vagyis az irányelvek határidőn belüli átültetését, az uniós jogszabályok megfelelő és pontos alkalmazását. A Bizottság felel az uniós jog helyes alkalmazásának biztosításáért, jogában áll a jogsértések megszüntetése érdekében lépéseket tenni, továbbá bizonyos esetekben kötelezettségszegéssel kapcsolatos bírósági eljárás iránti keresetet nyújthat be a Bírósághoz. Az EUMSZ 258. cikke szerint: *„Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére. Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat.”*

Az EUMSZ 260. cikke alapján: *„(1) Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak*

¹⁰¹ ADC Affiliate Limited and ADC&ADMC Management Limited v Hungary (ICSID Case no. ARB/03/16.)

meg kell tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

(2) Ha a Bizottság megítélése szerint az érintett tagállam nem teszi meg az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bizottság - miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére - az Európai Unió Bíróságához fordulhat. A Bizottság meghatározza az érintett tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítél. Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletben foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.

Ez az eljárás nem érinti a 259. cikket.

(3) Ha a Bizottság a 258. cikknek megfelelően azon az alapon nyújt be keresetet az Európai Unió Bíróságához, hogy az érintett tagállam nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének, a Bizottság, amennyiben megfelelőnek ítéli, meghatározhatja az érintett tagállam által fizetendő átalányösszegnek vagy kényszerítő bírságnak az általa az adott körülmények között megfelelőnek tartott mértékét. Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy jogsértés történt, a tagállamot - a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű - átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti. A fizetési kötelezettség az Európai Unió Bíróságának ítéletében megállapított időpontban válik esedékessé.”

A Bizottságnak tehát jogában áll, hogy az uniós jogból származó kötelezettség megszegése esetén eljárást kezdeményezzen bármely tagállammal szemben az Európai Unió Bírósága előtt, a tagállamok pedig kérhetik a Bizottság valamely aktusának megsemmisítését ugyanacsak a Bíróságtól.

4.2. A kikényszerítés egyik eszköze

Az uniós jog megsértésének több esetkörre is van. Előállhat, hogy a tagállamok nem szentelnek megfelelő figyelmet a jog helyes értelmezésére és alkalmazására, vagy késedelmesen hajtják végre, illetve nem jelentik be a nemzeti átültető intézkedéseket. Az értelmezésbeli különbségek és nehézségek regionális és helyi szinten is előfordulhatnak. A Bizottságnak ugyanakkor több eszköz áll a rendelkezésére, hogy megelőzze, vagy adott

esetben szankcionálja a jogsértéseket, azaz kikényszerítse az uniós jog teljes körű érvényesülését az Unión belül.

4.2.1. Megelőzés – informális eljárások

Az uniós jog megsértésének megelőzését célzó bizottsági tevékenység informális tárgyalásokban ölt testet, mellyel együtt az uniós jog követésére biztatja a tagállamokat, vagy véleményeket, ajánlásokat, valamint jogilag kötő erővel bíró határozatokat, rendeleteket is bocsát ki.

A már megsértett uniós jog esetében a természetes és a jogi személyek a jogsértés orvoslását kérhetik. Ennek egyik eszköze az előzetes döntéshozatali eljárás, másik eszköze a panasz, melynek jogalapját az EUMSZ 227. cikke biztosítja¹⁰².

Ki kell térni továbbá az uniós jog hatékony érvényesülését elősegítő, speciálisan erre létrehozott vitarendezési fórumra, a SOLVIT-ra¹⁰³, mely az uniós polgárok és vállalkozások számára áll rendelkezésre. Ezáltal lehetőség nyílik az uniós jog megfelelő alkalmazásával kapcsolatos vitás kérdések gyorsabb, rugalmasabb kezelésére, tagállami hatóságok közvetlen bevonásával. A magánszemélyek, vállalkozások kérhetik, hogy a saját tagállamuk vegye fel a kapcsolatot egy másik tagállam SOLVIT-központjával, így utóbbinak 10 hét áll a rendelkezésére, hogy a belső piaci szabályoknak megfelelő megoldást javasoljon a felvetett problémára. Az eljárásban tehát két SOLVIT-központ vesz részt, a szakaszokra nem térek ki, de megállapítható, hogy a rendszer 2002. júliusi indulása óta folyamatosan emelkedett az ügyek száma, a magyar központot mind magyar vonatkozású ügyben, mind illetékesként megkeresték már és járt is el. A gyorsaságon túl a vitarendezési fórum ismérve, hogy az eljárása illetékmentes.

4.2.2. Előzetes döntéshozatali eljárás

¹⁰²Az EUMSZ 227. cikk értelmében petícióval lehet fordulni az Európai Parlamenthez, mely megvizsgálja, hogy kötelezettségzegési eljárást indítson-e az adott tagállam ellen. A petíciót adott esetben továbbítja a Bizottsághoz is.

¹⁰³A SOLVIT = az uniós országok és Izland, valamint Lichtenstein és Norvégia közigazgatási hatóságai által nyújtott, elsődlegesen online szolgáltatás. Főbb területei: külföldi munkavállalás, családi ellátások, nyugdíjfolyósítás, egészségbiztosítás, oktatáshoz való hozzáférés, szakmai képesítések elismertetése, vízumproblémák, stb. Ugyanakkor nem terjed ki a szolgáltatás kártérítési ügyekre, bírói ügyekre, valamint cégek közötti vitákra és fogyasztóvédelmi problémákra sem.

Ugyancsak az uniós jog érvényesülését szolgálja a tagállami jogsértések feltárásának és orvoslásának hatékony eszköze az előzetes döntéshozatali eljárás (EUMSZ. 267. cikke). Az előzetes döntéshozatali eljárás megindítására a természetes és jogi személyek is jogosultak, legtipikusabb azonban az, hogy a tagállami bíróságok kezdeményezik az uniós jog egy adott részének pontos meghatározása végett - például annak érdekében, hogy ellenőrizhessék: a nemzeti szabályozásuk mennyiben van összhangban az uniós joggal. Ezzel a lehetőséggel egyre többen élnek, Magyarország kifejezetten az élen áll ebben. Az előzetes döntéshozatali eljárásnak célja lehet továbbá valamely uniós jogi aktus érvényességének vizsgálata. Hangsúlyozni kell, hogy a Bíróság nem pusztán véleményt nyilvánít, hanem indokolással ellátott ítélettel vagy végzéssel határoz. Azt a nemzeti bíróságot, amely a határozat címzettje, az előtte folyó jogvita eldöntésekor köti ez az értelmezés. A Bíróság ítélete a tartalmilag hasonló kérdésben eljáró más nemzeti bíróságokat is köti.

4.2.3. Kötelezettségszegési eljárás

Tagállami jogsértés esetén a tagállammal szemben több eszköz is áll a rendelkezésre. Ezek körébe tartozik a kötelezettségszegési eljárás (EUMSZ. 258. cikk) megindítása, mely a Bizottság hatásköre, s melynek keretén belül a Bizottság a Bíróságtól annak megállapítását kérheti, hogy az adott tagállam nem tett eleget a Szerződésekből, vagy valamely uniós jogi aktusból fakadó kötelezettségének. Ennélfogva ez is az uniós jog érvényesülése kikényszerítésének egyik eszköze.

A kötelezettségszegés megállapítása objektív körülmény. Nem számítanak az alperes tagállam érdekkörében felvetődő szubjektív tényezők. Nincs jelentősége ilyen szempontból a jogsértés szándékosságának, véletlenségének, sem annak, hogy a megállapított kötelezettségszegés egyszeri vagy ismétlődő jellegű, csekélyebb súlyú vagy kirívó. A Bizottságnak nem kell további „bizonyítást” szolgáltatni, hogy milyen megfontolásból indította meg az eljárást, milyen okból nyújtotta be a keresetet. A keresetindításhoz fűződő érdekét a kérelmezőnek nem kell bizonyítania.

4.3. Milyen esetekben van helye a kötelezettségszegési eljárás megindításának?

A Bizottság a tagállammal szemben akkor indíthat kötelezettségszegési eljárást, amennyiben a tagállam nem tesz eleget az irányelv-átültetési kötelezettségének, vagy elmulasztja értesíteni a Bizottságot olyan intézkedés meghozataláról, mellyel átültetik egy irányelv rendelkezéseit, vagy felhívás ellenére nem szünteti meg a tagállam az uniós jog Bizottság által vélelmezett megsértését eredményező helyzetet (tartalmi jogsértés). A tagállamok jogsértéseinek alábbi esetei lehetnek:

- elsődleges és a másodlagos uniós jog megsértése
- együttműködési kötelezettség megszegése
- nemzetközi szerződés megszegése
- általános elv megsértése
- **jogalkotással, vagy annak elmulasztásával elkövetett jogsértés**
- a tagállamok által kötött nemzetközi szerződés megsértése
- közigazgatási gyakorlattal elkövetett jogsértések
- „általános és tartós” jogsértések
- tagállami jogsértések egyéb formái (pl. a nemzeti ítélkezési gyakorlat nem konzisztens az uniós gyakorlattal)

4.4. Az eljárás menete

Az eljárást kezdeményezheti a Bizottság és a tagállamok is, hivatalból is indítható, vagy bejelentésre is. Bejelentésre jogosult természetes- vagy jogi személy, uniós intézmény, szerv, vagy egy másik tagállam. A Bizottság Főtitkársága iktatja a beérkező panaszt és a beérkezést követő 15 napon belül átvételi elismervényt állít ki. Amennyiben a Bizottság kötelezettségszegési eljárás mellett dönt, felveszi a kapcsolatot a jogsértéssel érintett tagállam hatóságaival. A Bizottság törekszik arra, hogy a panasz beérkezését követő 12 hónapon belül döntés szülessen az ügyben, hogy indít-e eljárást.

A kötelezettségszegési eljárás két egymástól elkülönített, de egymást feltételező szakaszból áll: a pert megelőző és a Bíróság előtti szakaszból, eljárásból. Ezt azonban megelőzi 2008-tól az EU-Pilot eljárás, melyre az EU-Pilot rendszeren keresztül kerül sor. A rendszer

működéséről pozitív értékelés látott napvilágot 2010-ben¹⁰⁴, melyben a Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés hatékonysága és gyorsasága, mint eredmény, került hangsúlyozásra. Az eljárás egyeztető eljárás és informális.

A Bizottság állásfoglalása szerint, ha egy tagállam kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, a felszólító levél megküldését követően és miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére.

A pert megelőző eljárás több lépcsőből áll (a felszólító levél kibocsátása, tagállami válasz, kiegészítő hivatalos felszólítás, indokolással ellátott vélemény, további tagállami válasz), melyek közül az EUMSZ. 258. cikkében nevesített indokolással ellátott vélemény a keresetlevél benyújtását megelőző végső állomás.

Ezt követi a bírósági eljárás, mint következő szakasz.

Az EUMSZ 259. cikke szerint „Bármely **tagállam** az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam a szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette. Mielőtt egy tagállam keresetet nyújt be egy másik tagállam ellen a Szerződésekből eredő valamely kötelezettség állítólagos megsértése miatt, az ügyet a Bizottság elé kell terjesztenie. A Bizottság indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államoknak lehetőséget biztosított arra, hogy kontradiktórius eljárás keretében szóban és írásban nyilatkozzanak. Ha a Bizottság az ügy előterjesztésétől számított három hónapon belül nem ad véleményt, a vélemény hiányától függetlenül az ügyben az Európai Unió Bíróságához lehet fordulni”.

IV. A jogalkotással okozott, az uniós jog megsértéséből eredő kár megtérítése – tagállami felelősség - dogmatika

1. Az Európai Unió Bíróságának fontosabb vonatkozó döntései

A jogalkotásért való állami felelősség kérdéskörét már érintettük korábbiakban, azonban ennek részletes bemutatására még nem került sor. Meg kell továbbá említeni, hogy a közösségi jog megsértése miatti tagállami felelősséget nem csak jogalkotó tevékenysége,

¹⁰⁴ lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-226_hu.htm

hanem a mulasztása is megalapozhatja. A jogalkotásért való perelhetőség lehetősége egy hosszabb folyamat, melyet a bírósági gyakorlat alakított ki – köszönhetően a fentebb részletezett bírói aktivizmusnak is. A folyamatból érzékelhető, hogy a perelhetőség lehetőségének tagadásától az objektív felelősség megállapítása felé vette az irányt a gyakorlat.

1.1.Schöppenstedt formula (1971)

Az 1971-es ítéletben (Schöppenstedt-formula)¹⁰⁵ megjelent formula ugrópontot képez a Közösség perelhetősége szempontjából. Kimondja, hogy a Tanácsot lehet perelni kártérítésért akkor is, ha nem áll fenn a Tanács perbeli legitimitációja az EGK-Szerződés 173. Cikke szerint. (jogi és természetes személyek is támadhatnak, ha a rendelet, határozat címzettjei, vagy ha közvetlenül és személyesen érinti őket.) Ezt tovább viszi a Bíróság a *Krohn&Co- ügyben*¹⁰⁶, ahol kimondta, hogy a határozat megtámadására – megsemmisítése iránti kérelem előterjesztésére- előírt 2 hónapos határidő elmulasztása nem akadály a kártérítési per megindításának.

Másfelől a formula bizonyos fokig a Közösséget védi, miszerint csak akkor ad lehetőséget a Közösség marasztalására, ha 3 feltétel teljesül: (1) a Közösség részéről gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedés történt a (2) károsult védelmét szolgáló magasabb rendű jogszabály megszegésével és a (3) jogsértés megfelelően súlyos.

1. **jogalkotási intézkedés:** elsődlegesen rendelet alkotás, de bármely más kötelező jellegű közösségi aktus (pl. irányelv)
2. **magasabb jogszabály,** mely az egyén védelmét szolgálja, általában általános elvre (arányosság, egyenlőség, stb. alapelv) vonatkozik, mely a közösségi jog része
3. a „**megfelelő súlyosság**” kritériuma: ezt nehéz bizonyítani. A Bíróság például a *HNL Vermehrungsbetriebe GmbH-ügyben*¹⁰⁷ ugyan megállapította a támadott rendelet alapelvekbe (diszkrimináció tilalma, arányosság elve) ütközését, azonban a kártérítési

¹⁰⁵ Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities. C-5/71. sz. ügy (ECLI:EU:C:1971:116)

¹⁰⁶ John Friedr. Krohn (GmbH & Co.) KG and Van Es Douane-agenten BV v Hoofprodukschap voor Akkerbouwprodukten C-217/87 (ECLI:EU:C:1988:425) ítélet:1988. szeptember 20.

¹⁰⁷ Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG and others v Council and Commission of the European Communities. Joined cases 83 and 94/76, 4, 15 and 40/77 (ECLI:EU:C:1978:113), ítélet: 1978. május 25.

igényt nem tartotta alaposnak, mivel a rendelet következtében előállt hátrányok nem haladták meg az adott ország gazdasági tevékenységgel kapcsolatos kockázat normális szintjét (decision 7. pont). Egy másik ügyben, a *Dumortier Frères SA-ügyben*¹⁰⁸ megállapította a hivatkozott rendelet jogellenességét, valamint azt is, hogy a felperesnél a rendelet következtében előállt veszteség meghaladta az üzleti tevékenységükkel rendszerint együttjáró kockázatokat, így sikeres volt a keresetindítás. (döntés 1-2 pontjai)

1.2. Francovich ítélet¹⁰⁹ (Schöppenstedt formula meghaladása) (1991)

A Schöppenstedt formula meghaladását jelentette a *Francovich-ítélet*, mely már figyelembe vette az Európa Tanács 1984. évi ajánlását¹¹⁰, valamint tükrözi az egyéni közösségi jogok védelmének elve – a „*közösségi hűség elvét*” is.¹¹¹

Az államnak felelnie kell a közösségi jog neki felróható megsértésének eredményeként az egyéneknek okozott kárért, így az adott irányelv nemzeti jogba történő elmulasztásából eredő károkért is. A kártérítési igény akkor megalapozott, ha 3 feltétel teljesül:

1. az irányelv által célzott eredmény az egyénekre is ruház jogokat
2. ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezési alapján meghatározható legyen
3. okozati összefüggés álljon fenn a kár és az állami kötelezettségszegés között.

1.3. Post-Francovich-jelenség: Brasserie – Factortame ügy (1996):

Alkalmazni kell azt az elvet, miszerint a tagállam köteles megtéríteni az egyéneknek a közösségi jog állam általi megsértésével okozott kárt abban az esetben is, amennyiben a nemzeti törvényhozás felelős a kérdéses jogsértésért. Ha a közösségi jog megsértése a tagállam részéről a nemzeti törvényhozás olyan tevékenységének tulajdonítható, melynek

¹⁰⁸ P. Dumortier Frères and others v Council of the European Communities. Joined cases 64 and 113/76, 167 and 239/78, 27, 28 and 45/79. (ECLI:EU:C:1982:185), ítélet: 1982. május 19.

¹⁰⁹ Andrea Francovich and Danila Bonifazi and others v Italian Republic. Joined cases C-6/90 and C-9/90. (ECLI:EU:C:1991:428) ítélet: 1991. november 19.

¹¹⁰ Az Európa Tanács 1984. évi ajánlása (1984. szeptember 18.), mely kitérte a felelősség kérdését az állami normatív szabályozó tevékenységre is az adminisztratív és a fizikai aktusok mellett 8 évben összefoglalva a kárfelelősséget azzal a céllal, hogy az állami immunitást csökkentse. A 8 elv: (1) objektív súlypontú felróhatóság az állami felelősség alapja (jogellenesség esetén a felróhatóság vélelmezendő) (2) méltányossági alapon: reparáció kártalanítási formában, ha a köz érdekében véghezvitt állami aktus okoz kárt (3) károsult közrehatás mérsékli a kárfelelősséget; (4) az állam közvetlenül perelhető; (5) teljes kártérítés, részleges kártalanítás; (6) végrehajtás legyen hatékony; (7) az igényérvényesítési határidők korlátozásának a tilalma; (8) diszkrimináció tilalma nemzetiségi alapon.

¹¹¹ A jogharmonizáció szigorítása; a nemzeti bíróságoknak hatékony és valós védelmet kell nyújtaniuk az egyéneknek közösségi jogaik gyakorlásához.

gyakorlása során széles diszkrecionális lehetősége van tekintetben, hogy törvényhozási megoldások közül válasszon, a károsult egyének akkor jogosultak kártérítésre (veszteség és tényleges kár), amennyiben

1. a megsértett közösségi jog alanyi jogokat szándékozott rájuk ruházni
2. a jogsértés megfelelően súlyos („sufficiently serious”)
3. okozati kapcsolat áll fenn a jogsértés és a kár között.

A kártérítés nem tehető függővé a jogsértésért felelős állami szerv vétkességétől azon túl, hogy annak megállapításának előfeltétele a „megfelelően súlyos” volta.

A *Brasserie-ügyben*¹¹² a tagállamok jogalkotói felelősségét az EUB tovább cizellálta különösen az alábbiak kimondásával:

1. az az elv, amely szerint a tagállamok kötelesek megtéríteni a közösségi jog nekik betudható megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkat, alkalmazandó abban az esetben is, ha a felrótt kötelezettségszegés a nemzeti jogalkotónak tudható be;
2. ha a közösségi jog egy tagállam általi megsértése a nemzeti jogalkotónak tudható be, amely olyan területen jár el, ahol jogalkotási döntései vonatkozásában széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, a jogsérelmet szenvedő magánszemélyeknek joguk van a kártérítésre, amennyiben a megsértett közösségi szabály célja, hogy őket jogokkal ruházza fel, a jogsértés kellően súlyos, és fennáll a közvetlen okozati összefüggés a jogsértés és a magánszemélyek által elszenvedett kár között;
3. a nemzeti bíróság az általa alkalmazandó nemzeti jogszabály alapján nem teheti függővé a kártérítéshez való jogot a kötelezettségszegést elkövető állami szerv szándékosságból vagy gondatlanságból eredő vétkességétől, amely túlmutat a közösségi jog kellően súlyos megsértésén;
4. a közösségi jog megsértésével általuk a magánszemélyeknek okozott károk vonatkozásában a tagállamokat terhelő kártérítésnek arányosnak kell lennie az elszenvedett kárral;
5. a tagállamok kötelezettsége a magánszemélyeknek okozott azon károk megtérítésére, amelyek a közösségi jog nekik betudható megsértéséből származnak,

¹¹² Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet C-46/93 és C-48/93. (ECLI:EU:C:1996:79)

nem korlátozható a Bíróságnak a felrótt kötelezettségszegést megállapító ítélete kihirdetését követően elszenvedett károkra.

A nemzeti jogrendszer kell, hogy rendelkezzen a kártérítés mértékét meghatározó kritériumokról. Ezek nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint amit a nemzeti jog meghatároz, valamint nem lehetnek olyanok, melyek a gyakorlatban lehetetlenné tennék, vagy jelentősen megnehezítik a kártérítés elérhetőségét.

1.4. Túl a *Factortame* ügyön:

A már hivatkozott *Köbler-ügyben*¹¹³ azt szögezte le az EUB, hogy az az elv, mely szerint a tagállamoknak meg kell téríteniük a közösségi jog felróható megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkat, akkor is alkalmazandó, ha a kérdéses jogsértés végső fokon ítélkező bíróság határozatából ered, amennyiben a megsértett jogszabály jogokat állapít meg a magánszemélyek részére, a jogsértés kellően súlyos, és közvetlen ok-okozati összefüggés áll fenn az államot terhelő kötelezettség megsértése és a károsult felek által elszenvedett kár között. Annak megállapítása érdekében, hogy a jogsértés kellően súlyos-e abban az esetben, ha a kérdéses jogsértés ilyen határozatból ered, a nemzeti bíróságnak, az igazságszolgáltatás sajátosságaira is figyelemmel, meg kell határoznia, hogy a jogsértés nyilvánvaló-e.

A Bíróság némiképp a *Factortame*-ügy meghaladásaként a *British Telecomm- ügyben*¹¹⁴ mondta ki, hogy a tagállamot nem terheli kárfelelősség abban az esetben, ha tévedett ugyan az adott irányelv adott cikkének átvétele során, ugyanakkor nem sértette meg nyilvánvalóan és súlyosan a hatásköre gyakorlása korlátait. Az irányelv értelmezése során ugyanis jóhiszeműen járt el. Ebben a nem várt ítéletben szubjektív elemeket is belevitt az EUB a vizsgálatba az állami felelősség megállapításánál, mely álláspontom szerint elkerülendő lett volna.

Kiemelendő továbbá a *Dillenkofer- ügy*,¹¹⁵ mely, helyesen, az objektív felelősség megállapítása felé mozdította el az EUB gyakorlatát. Ennek során az EUB kimondta, hogy az átültetési határidő elmulasztása önmagában olyan megfelelően súlyos jogsértés, amely a kártérítési felelősséget megalapozza. Ezzel tehát kicsit korrigálta is talán a *British Telecomm-*

¹¹³ Gerhard Köbler v Republik Österreich. C-224/01. sz. ügy (ECLI:EU:C:2003:513) ítélet: 2003. szeptember 30.

¹¹⁴ British Telecommunications plc. C-392/93. sz. ügy (ECLI:EU:C:1996:131), ítélet: 1996. március 26.

¹¹⁵ Dillenkofer és társai v Bundesrepublik Deutschland C-178/94. sz. ügy (ECLI:EU:C:1996:375.) egyesített ügyek: C-179/94, C-188/94, C-189/94 és C-190/94. Döntés: 1996. október 8.

ügyben felállított szubjektív felelősségi kritériumi rendszert. Ezen ítéletben ugyanis az jelenik meg, hogy arra nincs szükség. Objektív a felelősség. Így azok, akikre az irányelv tartalmilag pontosan meghatározható jogokat telepít, kártérítést követelhetnek, ha az őket ért károsodás és a jogharmonizációs kötelezettségszegés között okozati összefüggés áll fenn.

Ugyancsak kiemelendő a ***Rechberger-ítélet***,¹¹⁶ amelyben a Bíróság fennállónak találta az okozatosságot az utasokat ért kár és a nem megfelelő irányelv-átültetés között.

2. Ki felel a jogsértésért?

A már hivatkozott *Brasserie- ügyben* az EUB kimondta, hogy a tagállami kártérítési felelősséget bármely állami szerv által elkövetett jogsértés megalapozhatja. Kérdés: mi az állami szerv? Ennek egységes a szabályozása?

Magyarországon az állami szerv: államhatalmi szervek, az államigazgatási szervek és az igazságszolgáltatási szervek (bírói szervezet, ügyészségi szervezet, végrehajtói szervezet is).

Az, hogy adott országban mi minősül állami szerv általi cselekménynek, azaz állam által betudható cselekedetnek, mindig meg kell vizsgálni. Ugyanis a jogalanyok (azaz nem állami szervek) által elkövetett jogsértés esetén a felelősség nem érvényesíthető az uniós jog alapján.

Az EUB gyakorlata szerint ilyen állami szervnek, melynek cselekedete az államnak betudható, ennél fogva az államot terheli a felelősség: a törvényhozót, az államigazgatási/közigazgatási szervet és a bíróságot kell tekinteni.

2.1. Törvényhozó szerv felelőssége

A jelen téma szempontjából kiemelendő a törvényhozó szerv felelősségének megállapíthatósága. A már ismertetett *Frankovich, valamint a Brasserie ügyekben* egyértelműen a törvényhozó felelősségét mondta ki az EUB. Láthatjuk, hogy a törvényhozó felelőssége megnyilvánulhat uniós jogot sértő tagállami jogalkotásban, irányelv átültetésének elmaradásában vagy akár irányelv nem megfelelő átültetéséért is.

¹¹⁶ Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister and Others v Republik Österreich, C-140/97.sz. ügy (ECLI:EU:C:1999:306) ítélet; 1999. június 15.

2.1.1. Uniós jogot sértő tagállami jogalkotás

Az uniós jogot sértő tagállami jogalkotást jól mintázza a *Berlington-ítélet*¹¹⁷. Ennek a magyar vonatkozású ügynek a lényege a szerencsejátéktörvény módosítás folytán a szerencsejáték üzemeltetőjét ért károk megtérítése volt. Az EUB előzetes döntéshozatali eljárás keretében mondta ki, hogy „az olyan nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak előírása nélkül megötszörözi a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, ezenfelül pedig az ugyanezen tevékenységet terhelő százalékos mértékű adót is bevezet, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül. Az olyan nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak biztosítása és a játékterem-üzemeltetők kártalanításának előírása nélkül megtiltja a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül. Ez alól kivétel lehet, ha közérdeken alapuló nyomós okkal indokolja az állam mindezt. Üdvözlendő, hogy az EUB kifejtette azt is a határozatában, hogy mi minősülhet „közérdeken alapuló nyomós ok”-nak. Eszerint az, ha a szabály „elsősorban ténylegesen a fogyasztók játékfüggőséggel szembeni védelmére és a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűncselekmények és csalások megelőzésére vonatkozó célokat követnek; pusztán az a körülmény, hogy a szerencsejáték-tevékenységek korlátozása az adóbevételek növelése útján járulékosan az érintett tagállam költségvetésének is hasznot hajt, nem akadályozza annak, hogy e korlátozást úgy tekintsük, mint amely elsősorban ténylegesen ilyen célokat követ; azok ugyanezen célokat koherens és szisztematikus módon követik, és azok megfelelnek az uniós jog általános elveiből fakadó követelményeknek, különösen a jogbiztonság és a bizalomvédelem elveinek, valamint a tulajdonhoz való jognak.” A Bíróság egyértelműen leszögezte, hogy ezen feltételek fennálltának vizsgálata a nemzeti bíróságok kötelezettsége. A nemzeti bíróságok vizsgálata pedig az ügy kapcsán azt mutatta, hogy nem minősül közérdeken alapuló nyomós oknak a szabályozás, azaz a megfelelő átmeneti idő biztosításának elmulasztása miatti kártérítés illeti meg a felpereseket.

2.1.2. Az irányelv-átültetés elmaradása

Az irányelv átültetésének elmaradása miatti felelősség kérdésével több ítéletében is foglalkozott a Bíróság. Például a *Faccini Dori v Recreb Srl.- ügyben*¹¹⁸ 1994. július 14-én

¹¹⁷ *Berlington Hungary és társai v Magyarország* (C-98/14. sz. ügy, ECLI:EU:C:2015:386.)

¹¹⁸ *Paola Faccini Dori v Recreb Srl* ügy C-91/92 sz. ügy (ECLI:EU:C: 1994:292), ítélet: 1994. július 14.

született ítéletében mondta ki a Bíróság először, hogy egy irányelv nemzeti jogba történő átültetésének a késedelme az állam részéről kártérítési kötelezettséget keletkeztethet. A felelősség megállapításaként három feltételt írt elő a Bíróság:

1. a késedelmesen átültetett irányelv az egyének számára keletkeztet jogokat,
2. ezen jogok tartalma pontosan levezethető az irányelv szövegéből, és
3. okozati összefüggés van az állami kötelezettség (t.i. átültetés) elmulasztása, késedelmissége és a keletkezett kár között.

Ezen körülmények fennállása esetén a nemzeti bíróság feladata, hogy a felelősségre vonatkozó nemzeti szabályok alapján a felelősség és a kompenzáció (kártérítés) vonatkozásában döntsön. ugyancsak ezt tartalmazta az *El Corte Inglés- ítélet*¹¹⁹ is.

A *Dillenkofer és társai* ügyben¹²⁰ a felperesek a Német Állammal szemben indítottak kártérítési pert. Álláspontjuk szerint a Német Állam késedelmesen ültette át a német jogba a 90/314-es irányelvet. A Bíróság kimondta, hogy a közösségi jog súlyos megszegésének minősül egy uniós irányelv nem megfelelő határidőben történő átültetése a nemzeti jogba. Ennélfogva azon személyek, akik az irányelv átültetésének késedelmeiből fakadóan, azzal okozati összefüggésben kárt szenvedtek, igényt érvényesíthetnek az állammal szemben.

2.1.3. Az irányelv nem megfelelő átültetése

A *Baradics-ügyben*¹²¹ szintén egy irányelv – a szervezett utazási formákról szóló 90/314.sz. irányelv – nem megfelelő átültetése kapcsán mondta ki a bíróság, hogy amennyiben az átültetés eredménye, hogy az abban foglaltak összegegyeztetetlenek az irányelvből fakadó kötelezettségeknek, és az uniós jog kellő megsértésének minősülnek, akkor az állam közvetlen felelőssége megállapítható amennyiben az okozati összefüggés kimutatható. Jelen konkrét esetben akkor lett volna megfelelő az átültetés, amennyiben a szabályozás eredménye az, hogy a fogyasztó számára hatékonyan biztosítja a befizetett összegek visszatérítését az utazásszervező fizetéseképtelensége esetén is.

¹¹⁹ El Corte Inglés SA v Cristina Blázquez Rivero C:192/94. sz. ügy (ECLI:EU:C:1996:88); döntés: 1996. március 7.

¹²⁰ Dillenkofer és társai v Bundesrepublik Deutschland C-178/94.sz. ügy (ECLI:EU:C:1996:375.) egyesített ügyek: C-179/94, C-188/94, C-189/94 és C-190/94. Döntés: 1996. október 8.

¹²¹ Baradics Iлона és társai v QBE Insurance Ltd, Magyarországi Fióktelepe és a Magyar Állam C-430/13. sz. ügy (ECLI:EU:C:2014:32) végzés: 2014. január 16.

Továbbá az irányelv nem megfelelő átültetése miatt mondta ki a Bíróság a tagállam felelősségre vonhatóságát továbbá a *Robins és társai - ügyben*¹²² is. A közösségi jog kellően súlyos megsértése körében rögzítette a Bíróság, hogy az magában foglalja a mérlegelési jogkörre vonatkozóan előírt korlátoknak a tagállam általi nyilvánvaló és jelentős mértékű megsértését. az e vonatkozásban figyelembe veendő megfontolások különösen a megsértett jogszabály egyértelműségének és pontosságának a foka, valamint a megsértett szabály által a nemzeti hatóságok részére biztosított mérlegelés terjedelme. Ez a mérlegelési mozgástér a megsértett szabály egyértelműségétől és pontosságától függ. Amennyiben az átültetendő jogszabály az általános megfogalmazása miatt tág mozgásteret enged a tagállamoknak, akkor a rendelkezés helytelen átültetése miatti tagállami felelősség csak akkor állapítható meg, amennyiben a jogsértés nyilvánvaló és jelentős mértékű. A nemzeti bíróságok jogköre ennek vizsgálata, mely során figyelembe kell venni, hogy az elkövetett mulasztás gondatlan, vagy szándékos volt-e, az esetleges téves jogalkalmazás menthető-e, vagy sem, valamint azt, hogy valamely közösségi intézmény magatartása hozzájárulhatott-e vagy sem a mulasztáshoz, vagy a közösségi joggal ellentétes nemzeti intézkedés vagy gyakorlat elfogadásához. Ez utóbbit „*közösségi közrehatásnak*” is nevezhetjük.

Az irányelv nem megfelelő átültetésével foglalkozott a *British Telecomm- ügyben*¹²³ a Bíróság. Ezen ügy kapcsán kimondásra került, hogy a tagállamot nem terheli kárfelelősség abban az esetben, ha tévedett ugyan az adott irányelv adott cikkének átvétele során, ugyanakkor nem sértette meg nyilvánvalóan és súlyosan a hatásköre gyakorlása korlátait. Az irányelv értelmezése során ugyanis jóhiszeműen járt el.

Ugyancsak ez köszön vissza a *Brinkmann Tabakfabriken-ügyben*¹²⁴, ahol a Bíróság a tagállami felelősség három feltételét az alábbiak szerint határozta meg: az irányelv az egyénekre telepít jogokat, a jogsértés kellően súlyos legyen és okozati összefüggés legyen a sérelem (kár) és az állami kötelezettségzegés között. Ugyanakkor kimondta, hogy bár önmagában az irányelv átültetésének bármely késedelme, vagy elmaradása a közösségi jog súlyos megszegésének minősül, amennyiben az irányelv nem tartalmaz megfelelő dinstinkciókat az átültetés módjával kapcsolatosan, az nem eredményezheti a tagállami

¹²² Carol Marilyn Robins és társai v Secretary of State for Work and Pensions c-278/05.sz. ügy (ECLI:EU:C:2007:56) ítélet:2007. január 25.

¹²³ British Telecommunications plc. C-392/93. sz. ügy (ECLI:EU:C:1996:131), ítélet: 1996. március 26.

¹²⁴ Brinkmann Tabakfabriken GmbH v Skatteministeriet C-319/96. sz. ügy (ECLI:EU:C:1998:429), döntés: 1998. szeptember 24.

felelősség megállapíthatóságát, amennyiben az átültetés valamilyen formában és értelmezéssel megtörtént.

Végül érdemes utalni az *Angelidaki és társai-ügyre*¹²⁵, melyben a bíróság ismét megerősítette, hogy a belső jog alkalmazásakor a nemzeti bíróság köteles úgy értelmezni a belső jogot, hogy a szóban forgó irányelv eredményének eléréséhez a lehető legteljesebb mértékig figyelembe veszi annak szövegét és célját. A közösségi joggal összhangban álló értelmezés elve ugyanakkor megköveteli, hogy a nemzeti bíróságok hatáskörük keretei között tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy a belső jog egészére tekintettel és az általa elfogadott értelmezési módszerek alkalmazásával biztosítsák a szóban forgó irányelv teljes érvényesülését, és annak céljával összhangban álló eredményre jussanak.

2.2. Államigazgatási / közigazgatási szerv, köztisztviselő felelőssége

Az előzetes döntéshozatali eljárások során születtek olyan végzések is, melyek államigazgatási (közigazgatási) szerv felelősségét mondták ki.

Ilyen ügy volt a *Hedley Lomas Ltd. -ügye*¹²⁶, mely azzal függött össze, hogy Anglia illetékes minisztériuma visszautasította exportengedély kiadását élőállatok Spanyolországba történő szállítására. Arra hivatkozott, hogy Spanyolország nem tett eleget harmonizációs irányelvben foglalt követelményeknek. A Bíróság az ítéletében leszögezte, hogy a közösségi jogot sérti az a magatartás, amellyel az egyik tagállam korlátozza egy másik tagállamba az exportot kizárólag a Szerződés 36. cikkére hivatkozással. A Bíróság itt a tagállam felelősségét állapította meg azzal, hogy az állam szervének cselekedete az államnak betudható. Az indokolás tartalmazta továbbá a felelősség fennállásának feltételeit: azaz a Szerződés 34. cikke által célzott eredmény az egyénekre is ruház jogokat, ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezési alapján meghatározható és okozati összefüggés áll fenn a kár és az állami kötelezettségzegés között. (24-25. és 32. pontok)

¹²⁵ Kiriaki Angelidaki és társai kontra Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis (C-378/07), Charikleia Giannoudi kontra Dimos Geropotamou (C-379/07) és Georgios Karabousanos és Sofoklis Michopoulos kontra Dimos Geropotamou (C-380/07), ítélet: 2009. április 23. (ECLI:EU:C:2009:250)

¹²⁶ The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd. C-5/94.sz. ügy (ECLI:EU:C:1996:205) ítélet: 1996. május 23.

A *Haim-ügy*¹²⁷ alapügyében egy fogorvos indította meg alapeljárást, mivel nem kapta meg az illetékes hatóságtól a fogorvospraxis folytatásához szükséges engedélyt (TB-engedély), mivel a tagállam hivatalos nyelvét nem beszélte. A Bíróság rögzítette ítéletében, hogy a 76/686-os irányelv ugyan *expressis verbis* nem mondja ki feltételként a hivatalos nyelv ismeretét a praxis működésének megadásához, azonban e nyelvismeretet olyan nyomós általános érdeknek tekintette, ami igazolja azt, hogy a szociális rendszer keretében működő fogorvosnak kellő nyelvismeret szükséges. Ugyanakkor a bíróság rámutatott arra is – helyesen – hogy ez a követelmény nem lehet túlzott, a cél eléréséhez szükséges mértéket nem haladhatja meg. Felmerült továbbá a hivatal felelőssége is. Ennek kapcsán kimondásra került, hogy minden tagállamnak feladata annak biztosítása, hogy az egyének kártérítést kapjanak a közösségi jog be nem tartása miatt őket ért károkért, függetlenül attól, melyik hatóság a felelős, vagy a tagállami jog szerint melyik szerv a felelős. (27. pont)

Nem feltétlenül csak az állam tehető felelőssé a közösségi jog megsértéséből fakadó károk vonatkozásában. Azon államokban, ahol bizonyos fokú jogalkotási tevékenységet vagy igazgatási feladatot autonómiával rendelkező államtól jogilag elkülönülő közjogi szervek látnak el, az ezen szervek által alkotott jogszabályok vonatkozásában ezen szerveket terheli a felelősség. Annak meghatározása azonban, hogy a jogsértés kellően súlyos-e, nem a nemzeti jogból kell kiindulni, hanem a közösségi jogból – (lásd: *Robins-ügy*). Itt annak a vizsgálata fontos, hogy az érintett tagállam mérlegelési jogköre milyen terjedelmű volt az irányelv vonatkozásában. A nemzeti jog által a tisztviselőre, közigazgatási szervre ruházott mérlegelési jogkör irreleváns. Ugyanakkor a közösségi jog nem zárja ki azt sem, hogy az adott közigazgatási szerv felelősséget vállaljon az állam mellett a magánszemélynek a közösségi jog megsértéséből fakadó kártérítés vonatkozásában. Összességében tehát amennyiben a tagállam közjogi testületének alkalmazottja nemzeti jogszabályok alkalmazásával uniós jogot sért, akkor az uniós joggal ellentétes nemzeti intézkedésből az egyéneket ért kárt a testület is megtérítheti.

A *Larsy-ügyben*¹²⁸ öregségi nyugdíjjaik kapcsolatos kérdés került előtérbe, melyben a sérelmezett határozatot a tagállam nyugdíjigazgatósága hozta meg. Úgynevezett „átfedés-ellenes” szabályt alkalmazott rosszul a hatóság, mellyel kapcsolatosan kimondta a Bíróság,

¹²⁷ *Salomone Haim v Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* C-424/97.sz. ügy (ECLI:EU:C:2000:357) ítélet: 2000. július 4.

¹²⁸ *Gervais Larsy kontra Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants-(INASTI)* C-118/00.sz. ügy (ECLI:EU:C:2001:368.) ítélet: 2001. június 28.

hogy azok a nemzeti jogszabályi rendelkezések, amelyek bármilyen szinten megakadályozhatják a közösségi jog érvényre jutását összeegyeztethetetlenek a közösségi jog lényegével. A közösségi jog elsődlegességének az elve magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy nem csak az alsóbb fokú nemzeti bíróságok, de a legfőbb ítélkezési fórum is köteles a közösségi jog teljes érvényesülését elősegíteni.

Ugyanakkor a közösségi jog nem zárja ki azt sem, hogy az adott közigazgatási szerv felelősséget vállaljon a magánszemélynek a közösségi jog megsértéséből fakadó kártérítés vonatkozásában. Minden tagállam feladata annak biztosítása, hogy az egyének kártérítést kapjanak a közösségi jog be nem tartása miatt nekik okozott károkért függetlenül attól, mely szerv, vagy hatóság felelős a jogsértésért, vagy a nemzeti jog szerint ki tehető felelőssé. (35. pont)

A *Norbrook-ügyben*¹²⁹ az északír minisztérium felelőssége merült fel, mivel egyes állatgyógyászati készítmények forgalomba hozatalához szükséges engedély megadását olyan feltételekhez kötötte, melyeket nem tartalmazott a vonatkozó uniós harmonizációs irányelv, azaz megsértette az uniós jogot. A Bíróság itt is kimondta, hogy az állam kötelezettsége az elszenvedett károk megtérítése (112. pont).

A közigazgatási szervek körében felmerülő felelősség másik kérdése, hogy egy köztisztviselő nyilatkozata betudható-e az államnak? Azaz megállapítható-e a tagállami felelősség a köztisztviselő nyilatkozata alapján? A Bíróság az *AGM-COS.MET-ügyben*¹³⁰ pozitív véleményt fogalmazott meg. A köztisztviselő az AGM által gyártott emelőpadok biztonságára vonatkozó nyilatkozata, melyet nyilvánosan, a hatáskörrel rendelkező hatóság jóváhagyása nélkül tett, hivatalos állami állásfoglalásnak minősül, így az államnak betudható cselekmény. Kimondta, hogy a közösségi joggal nem ellentétes, ha a közösségi jog megsértéséért a tagállam felelősségén felül valamely köztisztviselő felelőssége megállapításának is helye van, ám a közösségi jog ezt nem teszi kötelezővé. (98. pont)

Ugyanakkor a Bíróság leszögezi, hogy valamely köztisztviselő nyilatkozata, amely formája és körülményei miatt címzettjeiben azt a vélekedést kelti, hogy nem a köztisztviselő magánvéleménye, hanem hivatalos állami állásfoglalás, felróható a tagállamnak. Annak

¹²⁹ *Norbrook Laboratories Limited v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* C-127/95. sz. ügy (ECLI:EU:C:1998:155) ítélet: 1998. április 2.

¹³⁰ *A.G.M.-COS.MET Srl v Suomen valtio and Tarmo Lehtinen* ügy C-470/03. sz. ügy (ECLI:EU:C:2007:213) ítélet: 2007. április 17.

meghatározó tényezője, hogy a köztisztviselő nyilatkozata az államnak felróható-e, az, hogy az adott összefüggésben a nyilatkozat címzettjei alapos okkal feltételezhetők-e, hogy a köztisztviselő álláspontja megegyezik a munkáltatójával. (66. pont) Hangsúlyozza, hogy az állami köztisztviselő nyilatkozatainak az állam terhére való felróhatósága többek között e nyilatkozatoknak a címzettek általi észlelésétől függ. (56. pont) Ekörben vizsgálni kell, hogy a köztisztviselő rendelkezik-e hatáskörrel a kérdéses tárgykörben; a köztisztviselő írásbeli nyilatkozatait a hatáskörrel rendelkező hatóság fejlécével terjeszti-e; a köztisztviselővel szolgálati helyén készült-e a televíziós riport; a köztisztviselő említi-e, hogy nyilatkozata magánvélemény, amely a hatáskörrel rendelkező hatóság álláspontjától különbözik; a hatáskörrel rendelkező hatóság a lehető leghamarabb megteszi-e a szükséges intézkedéseket a köztisztviselő nyilatkozatai címzettjeinek azon vélekedését cáfolandó, hogy a nyilatkozat a hivatalos állami álláspont. (58. pont)

Egy rendelkezés tagállami köztisztviselő nyilatkozatával történt megszegése, amennyiben e tagállamnak felróható, a közösségi jog kellően súlyos megsértésének minősül e tagállam felelősségének megállapítása körében.

Meg kell még említeni továbbá a *tartományok esetleges felelősségét*, mely a szövetségi rendszerben működő államok szempontjából releváns. A *Konle-ítéletben*¹³¹ merült fel annak a kérdése, hogy a sérelmet szenvedett személy kivel szemben érvényesítheti a követelését: a szövetséggel, vagy a tartománnyal szemben? Az EUB ebben az ügyben megállapította a jogsértést, majd a tagállamra bízta annak eldöntését ki viseli a következményt. Ugyanakkor hozzátette: A szövetségi felépítésű tagállamokban a közösségi jog megsértésével a nemzeti intézkedések által az egyénnek okozott károk megtérítését nem feltétlenül a szövetségi államnak kell biztosítania ahhoz, hogy az érintett tagállam közösségi jog szerinti kötelezettségei teljesüljenek. (61. pont) Kiemeli ugyanakkor, hogy minden tagállam feladata annak biztosítása, hogy a sérelmet szenvedett fél kárának megtérítéséről gondoskodjon. Ez független attól, hogy melyik hatóság felelős a jogsértésért. Ezért a tagállam nem hivatkozhat a hatáskörök és az ebből származó felelősség megosztására annak érdekében, hogy mentesüljön a felelősség alól. (62. pont)

¹³¹ Klaus Konle v Republik Österreich, ügy C-302/97 sz. ügy (ECLI:EU:C:1999:271) ítélet: 1999. július 1.

2.3. Bíróságok felelőssége

A korábban már hivatkozott *Köbler ügyben* merült fel a kérdés, hogy fennáll-e egy tagállam felelőssége, ha a kárt a tagállam legfelsőbb fokozatú bírósága okozta? Az ügy érdemét tekintve Köbler Úr 1986. március 1-je óta állt alkalmazásban, mint rendes egyetemi tanár az Osztrák Állammal kötött közjogi szerződés alapján, Innsbruckban (Ausztria). Kinevezésekor a tízes besorolási osztálynak megfelelő rendes egyetemi tanári díjazásban részesült, amely szolgálati idejének növekedésével a szokásos mértékben emelkedett. 1996. február 28-án kelt levelében G. Köbler a Grudgesetz 50a. cikkére hivatkozással kérte az egyetemi tanárok részére a szolgálati idő alapján járó különleges pótlék odaítélését. Azt állította, hogy bár az előírt tizenöt éves tanári szolgálati idővel nem rendelkezik osztrák egyetemeken, rendelkezik az előírt szolgálati idővel, amennyiben figyelembe veszik a Közösség más tagállamainak egyetemeken töltött szolgálati idejét. Állítása szerint az a feltétel, miszerint az előírt tizenöt éves szolgálati időbe kizárólag osztrák egyetemeken eltöltött idő vehető figyelembe, anélkül hogy a más tagállamok egyetemeken eltöltött időt számításba vennék, az Osztrák Köztársaságnak a Közösséghez történő csatlakozását követően közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül, amelyet a közösségi jog nem enged meg. A bírósági eljárásban az osztrák közigazgatási bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő, melyet az 1998. június 24-i végzésével visszavont, és ugyanazon a napon hozott ítéletével elutasította G. Köbler keresetét azzal az indoklással, hogy a szolgálati idő alapján járó különleges pótlék valójában olyan hűségjutalom, amely objektíven igazolja az eltérést a közösségi jog munkavállalók szabad mozgására vonatkozó előírásaitól. Ezt követően Köbler Úr az osztrák állammal szemben indított kártérítési keresetet. Ebben ismételt előzetes döntéshozatali terjesztettek elő, melynek kapcsán az EUB ismét kimondta, hogy azon elv, amely szerint valamely tagállam felelős a közösségi jog neki felróható megsértésével a magánszemélyeknek okozott kárért, szerves része a Szerződés rendszerének (lásd: Francovich és társai ügy, British Telekom ügy, stb.). Ez az elv alkalmazandó minden ügyre, amelyben valamely tagállam megsérti a közösségi jogot, függetlenül attól, hogy a tagállam mely szervének cselekvése vagy mulasztása a jogsértés előidézője (lásd: *Haim-ügy*). A nemzetközi jogban az állam egységes mivoltában szerepel. Így függetlenül attól, hogy a jogsértés, amelynek alapján a kár keletkezett, a törvényhozónak, az igazságszolgáltatásnak vagy a végrehajtó hatalomnak tulajdonítható-e, az állam felelőssége fennáll. Ennek annál is inkább így kell lennie a közösségi jogrendben, mivel minden állami hatóság, köztük a jogalkotó is, feladata ellátása

során köteles tiszteletben tartani azokat a normákat, amelyeket a közösségi jog előír, és amelyek közvetlenül meghatározzák a magánszemélyek helyzetét. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a végső fokon ítélkező bíróság fogalmából következik, hogy ez az utolsó igazságszolgáltatási fórum, amely előtt a magánszemélyek a közösségi jogban elismert jogukat érvényesíthetik. Mivel az e jogok megsértését jelentő végső ítélet ellen rendes jogorvoslat már nincsen, a magánszemélyeket nem lehet megfosztani az állami felelősség megállapításának lehetőségétől, és ezáltal jogaik megfelelő védelmének lehetőségétől. (32 és 34. pontok)

A jogsértésnek azonban nyilvánvalónak és kellően súlyosnak kell lennie. (55, 56. pontok) Jelen ügyben ugyan az EUB azt állapította meg, hogy az osztrák bíróság bár az uniós joggal ellentétes döntést hozott, azonban a jogsértés nem volt nyilvánvaló, így nem kellően súlyos, ugyanakkor a tézis, miszerint a „legfőbb igazságszolgáltatási fórum” jogsértése esetén is lehet helye az állami felelősség megállapításának, a gyakorlatba beépült.

Ugyancsak ezt mondja ki az EUB a *Tomášova-ügyben*¹³² is.

A nemzeti bíróság téves jogértelmezésével foglalkozott az EUB a *Traghetti del Mediterraneo-ügyben*¹³³. Az alapügy érdemét tekintve szerződésen kívüli kárfelelősség volt. Egy tengeri szállítási vállalkozás kártérítés iránti keresetet terjesztett elő az olasz bíróságnál, mivel versenytársa önköltség alatti viteldíjakat alkalmazott, így neki kárt, majd csődöt okozott. Az olasz bíróságok elutasították másodfokon is a keresetét arra hivatkozással, hogy az állami támogatás jogszerű volt, nem róható a versenytárs terhére tisztességtelen verseny. Az olasz Legfelsőbb Bíróság helyben hagyta az elutasító ítéleteket. Ezt követően az állam szemben indított a társaság eljárás, melyben előzetes döntéshozatal iránti kérelem került előterjesztésre. Az EUB kimondta, hogy ellentétes a közösségi joggal az olyan nemzeti szabályozás, amely általános szabályként kizárja a tagállam felelősségét a közösségi jognak a végső fokon eljáró nemzeti bíróságnak felróható megsértésével magánszemélynek okozott kárért azzal az indokkal, hogy a közösségi jog megsértése az eljáró bíróság által végzett jogszabály-értelmezésből vagy a tényállási elemek és a bizonyítékok általa végzett értékeléséből ered. (40. pont) Továbbá ellentétes a közösségi joggal az olyan nemzeti szabályozás is, amely a tagállam felelősségét a bíró szándékos vagy súlyosan kötelelességszegő

¹³² Milena Tomášová kontra Slovenská republika - Ministerstvo spravodlivosti SR és Pohotovost' s.r.o. C-168/15. sz. ügy (ECLI:EU:C:2016:602), ítélet: 2016. július 28

¹³³ Traghetti del Mediterraneo SpA kontra Repubblica italiana C-173/03. sz. ügy (ECLI:EU:C:2006:391) ítélet: 2006. június 13.

károkozására korlátozza, amennyiben az ilyen korlátozás az érintett tagállam felelősségének kizárására vezetne azokban az esetekben, amikor az alkalmazandó jog – a C-224/01. sz. Köbler-ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet 53–56. pontjában kifejtett – nyilvánvaló megsértésére került sor. (42. pont)

Kiemelendő továbbá a *Ferreira da Silva-ügyben*¹³⁴ hozott ítélet. Az alapügy munkaügyi jellegű jogvita volt. 1993. február 19-én került sor az 1985-ben alapított és a nem menetrend szerinti légitársasági ágazatban (charterjáratok) tevékenységet folytató Air Atlanti SA (a továbbiakban: AIA) végelszámolására. Ennek keretében az alapeljárás felpereseit érintő csoportos létszámcsoökkentést hajtottak végre. 1993. május 1-jén a TAP, amely társaság az AIA fő részvényese volt, megkezdte az AIA által az 1993. május 1-je és 1993. október 31-e közötti időszakra vállalt járatok egy részének üzemeltetését. A TAP emellett bizonyos számú charterjáratot is üzemeltetett, amely piacon addig nem folytatott tevékenységet, mivel ezen útvonalakat korábban az AIA szolgálta ki. Ehhez a TAP az AIA által az üzemelése során használt berendezések egy részét használta, különösen négy repülőgépet. A TAP továbbá átvállalta a megkötött lízingszerződésekben rögzített adott bérleti díjak megfizetését, és használni kezdte az AIA Lisszabonban és Faróban (Portugália) található irodáinak berendezéseit, valamint egyéb ingóságokat. A TAP ezenkívül alkalmazta az AIA néhány volt munkavállalóját. Az alapeljárás felperesei ezt követően a Tribunal do Trabalho de Lisboa (lisszaboni munkaügyi bíróság) előtt megtámadták ezen, őket érintő csoportos létszámcsoökkentést, és kérték, hogy helyezze őket vissza a TAP-hoz, és fizessék ki számukra díjazásukat. A bíróságok jogcsoösen elutasították a keresetet, majd a Portugál Állammal szembeni kereset azért került elutasításra, mert a kártérítési kérelem feltétele, hogy a jogsértő határozatot a bíróság vonja vissza, melyre azonban nem került sor (jóllehet, a gyakorlatban a visszavonás kizárt volt).

A Bíróság e tekintetben emlékeztetett arra, hogy az igazságszolgáltatásnak a magánszemélyeket az uniós jogszabályok alapján megillető jogok védelmében betöltött alapvető szerepére tekintettel ezen szabályok hatékonysága kérdőjeleződne meg, és az általuk elismert jogok védelme gyengülne meg, ha ki lenne zárva, hogy a magánszemélyek bizonyos körülmények között kártérítést kapjanak, amennyiben jogaikat a végső fokon eljáró tagállami bíróság által hozott, az uniós joggal ellentétes határozat sérti (lásd *Köbler- ítélet*). Emlékeztetni kell arra, hogy ha az állam felelősségre vonásának feltételei

¹³⁴ João Filipe Ferreira da Silva e Brito e.a. kontra Estado português C-160/14. sz. ügy (ECLI:EU:C:2015:565) ítélet: 2015 szeptember 9.

teljesülnek, aminek megállapítása a nemzeti bíróságok feladata, az adott államnak a nemzeti jog keretei között kell az okozott kár következményeit orvosolnia azzal, hogy a károk megtérítésére vonatkozó, a nemzeti jogszabályok által meghatározott feltételek nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló jellegű, nemzeti jogon alapuló igényekre vonatkoznak (egyenértékűség elve), valamint nem lehetnek olyanok, hogy a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tegyék a kártérítés elérését (a tényleges érvényesülés elve). Márpedig egy olyan szabály, mely szerint csak akkor van helye a kártérítés megállapításának, amennyiben az ítéletet a bíróság visszavonta (és ez a visszavonás szinte lehetetlen), rendkívül nehézé teheti az uniós jog szóban forgó megsértésével okozott károk megtérítésének elérését. (50-51. pontok) Sem a jogerő, sem a jogbiztonság elvei nem támasztják alá az ilyen szabályozást.

3. A tagállami kártérítés feltételei

Az EUB maga határozta meg a kártérítés feltételeit. Üdvözítő módon nem elégedett azzal, hogy visszautalt a nemzeti szabályokra. Uniós jog egységes alkalmazásának elve és az uniós jogok hatékony védelmének az elve támasztotta alá.

3.1.A jogalanyok számára jogokat biztosító norma

A jogalanyok számára jogokat biztosító norma követelményét a *Frankovich ítéletben* fogalmazta meg a bíróság. Bármilyen jogi norma elegendő tenni ennek a feltételnek, amennyiben megfelel az alábbi követelményeknek: feltétlen, kellően pontos ahhoz, hogy a magánszemély nemzeti bírósága előtt hivatkozhatson rá és olyan természetű, hogy a magánszemélyeknek az állammal szemben érvényesíthető jogokat határozzon meg.

Konkrétan az irányelvvel kapcsolatban mondta ki a *Frankovich-ügy* kapcsán, hogy ha a jogellenesség irányelv átültetésének elmulasztásában ölt részt, akkor az objektív felelősséget eredményez. Későbbi ítélkezési gyakorlatából pedig a *Dillenkofer-ügyre*, ha visszatérünk, láthatjuk, hogy amennyiben az adott irányelv késedelmesen kerül átültetésre a nemzeti jogba, akkor ez önmagában olyan tény, amely a tagállam kártérítési felelősségét megalapozhatja.

Az EUB gyakorlatából továbbá az is kitűnik, hogy a felelősség megállapíthatósága független attól, kinek, vagy mely szervnek a feladata az átültetés.

A közvetlen hatállyal nem rendelkező normák megsértése vonatkozásában szintén, már a *Frankovich ítéletben* találhatunk rendelkezést. Az ítélet alapja ugyanis itt is olyan irányelv volt, ami nem rendelkezett közvetlen hatállyal. Az ilyen rendelkezések is alkalmasak arra, hogy jogalanyokat jogokkal ruházzanak fel.

A jogalanyok számára jogokat biztosító norma személyi hatálya: a „jogalanyok”. Ekörben azt is szükséges tehát vizsgálni, hogy az adott uniós norma kiknek ad jogokat. Ezzel kapcsolatban ki kell emelni a *Frankovich-II ügyet*¹³⁵. Ebben az ügyben az uniós jogalkotó korlátozta az irányelv személyi hatályát: kizárta a jogok érvényesítéséből azokat a munkavállalókat, akik olyan munkáltatónál dolgoztak, ami az irányelv szerint nem lehetett fizetésektelen. (29. pont)

Ki kell még térni a jogalanyok számára jogokat NEM biztosító normával kapcsolatos bírósági gyakorlatot. Az EUB gyakorlatában eddig egy alkalommal fordult elő, hogy az EUB úgy találta, hogy nem biztosít jogalanyoknak jogokat a norma. A *Paul és társai ügyben*¹³⁶. A betétbiztosítási rendszerekről szóló 94/19/EK irányelv átültetése kapcsán perelték a Német Államot a felperesek. álláspontjuk szerint az irányelv megkésett átültetése, továbbá az elégtelen bankfelügyeleti gyakorlat miatt káruk keletkezett, elveszítették a bankbetéteiket. Az érintett irányelvekkel kapcsolatosan mondta ki az EUB, hogy azok nem biztosítanak a betétesek számára olyan jogot, amelynek értelmében saját érdekükben bankfelügyeleti intézkedések foganatosítását követelhetnék. Az indokolás szerint nem ellentétes a hitelintézetek tevékenységének megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1977. december 12-i 77/780/EGK első tanácsi irányelvvel, a hitelintézetek szavatoló tőkéjéről szóló, 1989. április 17-i 89/299/EGK tanácsi irányelvvel és a hitelintézetek létesítésére, üzleti tevékenységének megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, valamint a 77/780/EGK irányelv módosításáról szóló, 1989. december 15-i 89/646/EGK második tanácsi irányelvvel az olyan nemzeti jogszabály, amely szerint a nemzeti bankfelügyeleti hatóság kizárólag közérdekből teljesíti feladatait, ami a nemzeti jog szerint kizárja azt, hogy a magánszemélyek kártérítési igényt érvényesíthessenek olyan károkért, amelyeket e hatóságok elégtelen felügyelete okozott.

¹³⁵ Andrea Francovich kontra Olasz Köztársaság C-479/93. (ECLI:EU:C:1995:372) ítélet: 1995. november 9.

¹³⁶ Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütke és Christel Mörkens kontra Németországi Szövetségi Köztársaság C-222/02.sz. ügy (ECLI:EU:C:2004:606)

3.2.A kellően súlyos jogsértés

Konzekvens a Bíróság gyakorlata a körben, hogy a tagállami bíróság feladata annak megállapítása, hogy a jogsértés kellően súlyos-e. Nem előfeltétel tehát, hogy az EUB előzetesen megállapítsa a jogsértést pl. előzetes döntéshozatali eljárásban. Ettől függetlenül vannak olyan jogesetek, amikor az EUB eldöntötte a jogsértés vonatkozásában a „kellően súlyosságot” is, mivel valamennyi adat rendelkezésére állt ehhez. (például a *Frankovich-ügy*) A fő szabály tehát az, hogy a Bíróság a mérlegelés tekintetében nem léphet a nemzeti bíróságok helyébe, amelyek kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek az alapeljárások tényállásának megállapításában és a szóban forgó közösségi jogsértések minősítésében. Ugyanakkor a Bíróság úgy ítéli meg, hogy hasznos lehet néhány olyan körülményt megjelölni, amelyeket a nemzeti bíróságok figyelembe vehetnek, melyet a *Brasserie-ügy* kapcsán tett meg.

Eszerint a tagállamoknak a közösségi jog megsértéséért fennálló felelőssége vonatkozásában a döntő tényező annak megállapításához, hogy egy közösségi jogsértés kellően súlyos-e az, hogy az érintett tagállam vagy a közösségi intézmény a mérlegelési jogkörének korlátait nyilvánvalóan és súlyosan túllépte-e. (*Brasserie ítélet* 55. pont) E vonatkozásban, azon szempontok között, melyeket a hatáskörrel rendelkező bíróság figyelembe vehet, meg kell említeni a megsértett szabály egyértelműségének és pontosságának fokát, a megsértett szabály által a nemzeti vagy közösségi hatóságok részére biztosított mérlegelési jogkör terjedelmét, a kötelezettségzegés vagy a károkozás szándékos vagy gondatlan jellegét, az esetleges jogi tévedés menthetőségét vagy ennek hiányát, valamint azt a körülményt, hogy egy közösségi intézmény magatartása hozzájárulhatott-e a mulasztáshoz vagy a közösségi joggal ellentétes nemzeti intézkedések vagy gyakorlat fenntartásához vagy elfogadásához. (56. pont)

Mindenesetre a közösségi jog megsértése nyilvánvalóan súlyos, ha annak ellenére továbbra is fennáll, hogy a felrótt kötelezettségzegést megállapító ítéletet, vagy előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján ítéletet hoznak, illetve a tárgyban a Bíróság következetes ítélkezési gyakorlatából következik a kérdéses magatartás jogsértő jellege.

Fentiek a gyakorlatban az alábbi esetekben nyilvánultak meg. Például a *Brasserie-ügyben* kimondta a Bíróság, hogy meg kell különböztetni egymástól azt a két esetet, hogy a német

jogalkotó fenntartotta Bierstcuergesetz sörtisztaságra vonatkozó, a más tagállamokból származó és jogszerűen, de eltérő szabályok alapján előállított sörök „Bier” megnevezés alatti forgalmazását tiltó rendelkezéseit, illetve, hogy fenntartotta ugyanezen törvénynek az adalékanyagokat tartalmazó sörök behozatalát tiltó rendelkezéseit. Ugyanis az EUMSZ 30. (vámuniósra vonatkozó) cikkének a német jogalkotó általi megsértése a forgalmazott termék megjelölésének vonatkozásában nehezen tekinthető menthető tévedésnek, miután a szabályozás összeegyeztethetlensége az EUMSZ 30. cikkel „nyilvánvaló volt”. Ezt a Bíróság korábbi ítéleteiben is rögzítette, mint például a *Rewe-Zentral - ügyben*¹³⁷, a *Cassis de Dijon-ügyben* és a *Bizottság kontra Olaszország ügyben*¹³⁸ is. Ezzel szemben azok a kritériumok, amelyeket a nemzeti jogalkotónak mérlegelése során tekintetbe kellett vennie – figyelemmel az e területen fennálló ítélkezési gyakorlatra – azon kérdés eldöntésekor, hogy az adalékanyagok használatának tilalma ellentétes volt-e a közösségi joggal, jóval kevésbé voltak alkalmasak ennek megállapítására, egészen a fent hivatkozott, *Bizottság kontra Németország ügyben*¹³⁹ ítéletig, amelyben a Bíróság az EUMSZ 30. cikkel ellentétesnek ítélte a tilalmat.

A *Factortame II-ügyben* az Egyesült Királyság jogalkotójának azon döntését, amely alapján a Merchant Shipping Act 1988 kiegészült a halászhajók lajstromozására vonatkozó feltételekkel, különbözően kell megítélni attól függően, hogy a lajstromozást állampolgárságtól függővé tevő rendelkezésről van-e szó, ami a közösségi joggal nyilvánvalóan ellentétes közvetlen hátrányos megkülönböztetést jelent, vagy pedig a hajók tulajdonosainak vagy üzemben tartóinak lakóhelyére, illetve állandó lakóhelyére vonatkozó feltételt meghatározó rendelkezésről van-e szó. Bár ez utóbbi feltételek megkövetelése első látásra összeegyeztethetetlennek tűnik különösen a Szerződés 52. cikkével, az Egyesült Királyság a közösségi halászati politika céljaival kívánta azokat igazolni. A Bíróság elutasította ezt az igazolást.

Annak megítélésében, hogy az Egyesült Királyság által az 52. cikk vonatkozásában elkövetett jogsértés kellően súlyos-e, a nemzeti bíróság figyelembe veheti többek között a közösségi halászati politika sajátosságaihoz kapcsolódó jogi vitákat, a Bizottság magatartását, amely

¹³⁷ Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Brauntwein. C-120/78. sz. ügy, (ECLI:EU:C:1979:42) ítélet: 1979. február 20.

¹³⁸ Commission of the European Communities v Italian Republic. C-193/80. (ECLI:EU:C:1981:298) ítélet: 1981. december 9.

¹³⁹ Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany. C-178/84.sz. ügy (ECLI:EU:C:1987:126) ítélet: 1987. március 12.

kellő időben ismertette álláspontját az Egyesült Királysággal, és a Merchant Shipping Act alkalmazásával érintett magánszemélyek által kezdeményezett ideiglenes intézkedés iránti eljárások keretében a nemzeti bíróságok által a közösségi jogi rendelkezések egyértelműségével kapcsolatban kifejtettekét.

Végül figyelembe vehető a *Factortame-ügyben* a felperes (Rawlings Ltd.) álláspontja, mely szerint az Egyesült Királyság feleslegesen növelte a felperes által elszenvedett kárt azzal, hogy nem hozta meg azonnal a Bíróság elnöke által a fent hivatkozott, Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 1989. október 10-én hozott végzés végrehajtásához szükséges intézkedéseket. Amennyiben igaznak bizonyul, ezt a tényt – amelyet Egyesült Királyság vitatott a tárgyalás során – a nemzeti bíróság önmagában is a közösségi jog nyilvánvaló és így kellőképpen súlyos megértésének tekintheti.

A „*kellően súlyos jogsértés*” doktrínája körében kiemelendő a tagállami mérlegelési jogkör. A Bíróság által a 215. cikk alkalmazásában kifejlesztett szabályok rendszere, különös a jogalkotói aktusok miatt fennálló felelősség kapcsán, figyelembe veszi a szabályozandó helyzetek összetettségét, a jogszabályszövegek alkalmazásának vagy értelmezésének nehézségeit, és különösképpen azt a mérlegelés mozgásteret, amellyel a kérdéses jogi aktus megalkotója rendelkezik. A Közösség szerződésen kívüli felelősségére vonatkozó bírósági ítélkezési gyakorlat az intézményeknek a közösségi politikák végrehajtásához szükséges jelentős mérlegelési jogkörére figyelemmel alakult ki, különösen azon normatív aktusokra tekintettel, amelyek gazdaságpolitikai döntéseket igényelnek. Ugyanis a Közösség jogalkotói tevékenységének gyakorlásához kapcsolódó felelősségének megszorító értelmezése arra vezethető vissza, hogy egyrészt a jogalkotói feladatkör gyakorlását – még akkor is, amikor létezik a jogi aktusok jogszerűségének bírósági felülvizsgálata – nem akadályozhatja a kártérítési keresetek lehetősége minden alkalommal, amikor a Közösség általános érdekei olyan normatív intézkedéseket kívánnak meg, amelyek sérthetik a magánszemélyek érdekeit, másrészt a közösségi politika megvalósításához elengedhetetlen széleskörű mérlegelési jogkörrel jellemezhető jogalkotás területén a Közösség felelősségét csak akkor lehet megállapítani, ha az adott intézmény nyilvánvalóan és súlyosan túllépte hatáskörének korlátait. (lásd a már hivatkozott *HNL és társai kontra Tanács és Bizottság-ügy*). Ezek alapján meg kell állapítani, hogy a nemzeti jogalkotó – egyébként a közösségi intézményekhez hasonlóan – nem rendelkezik rendszeresen széles mérlegelési jogkörrel, amikor olyan területen jár el, amely a közösségi jog hatálya alá tartozik. A közösségi jog

valamely eredmény elérésére, valamint a megtételére vagy valamitől való tartózkodásra vonatkozó kötelezettséget írhat elő számára, ami – adott esetben jelentősen – csökkenti mérlegelési mozgásterét. Ez a helyzet – ahogy a fent hivatkozott *Frankovich ítélet* estében is –, ha a Szerződés 189. cikke alapján a tagállam meghatározott határidőn belül köteles minden, az irányelv által előírt eredmény eléréséhez szükséges intézkedést megtenni. Ebben az esetben a tagállamnak az irányelv átültetésének elmaradása miatt fennálló felelősségének megállapítása szempontjából nincs jelentősége azon körülménynek, hogy a nemzeti jogalkotó feladata az intézkedések meghozatala.

Ezzel szemben, ha a tagállam olyan területen jár el, ahol olyan széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, mint a közösségi intézmények a közösségi politikák végrehajtása során, a felelősségét megállapító szabályoknak elvben ugyanazoknak kell lenniük, mint a Közösségre hasonló helyzetben vonatkozó felelősségi szabályok.

Végül szintén a már citált *Baradics-ügyben* (2.1.3. pont) került kimondásra, hogy a tagállamoknak nincs olyan mérlegelési jogköre, hogy az utazásszervező és az utazásközvetítő által a fogyasztónak nyújtandó biztosítéknak a kockázatok milyen körére kell kiterjednie. A nemzeti jogban alkalmazott korlátozás így kétséget kizáróan súlyos sértése az uniós jognak. Nincsen a gyakorlatban arra egyértelmű kritériumrendszer, mikor van az, hogy a tagállam túllépi széles mérlegelési jogkörét.

3.3. Az okozati összefüggés

A harmadik feltétel tehát, aminek eldöntése szintén a nemzeti bíróságok hatáskörébe tartozik, hogy fennáll-e közvetlen okozati összefüggés a kötelezettség állam általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között. Érdemes emlékezni a *Brinkmann-ügyre*, mely a 79/32/EGK irányelv késedelmes dán átültetése tárgyában született. Az ügyben azonban a dánok kérték az irányelv alkalmazását, azonban tévesen értelmezték. A felperes által forgalmazott dohányipari terméket (Westpoint) nem dohányterméknek, hanem cigarettának kellett minősíteni, így több adót kellett fizetnie a forgalmazónak, amivel kára keletkezett. A bíróság ebben az ügyben az okozati összefüggés hiányára hívta fel a figyelmet. Ennek indokaként előadta, hogy az irányelv alkalmazása időben megtörtént, a téves értelmezése pedig nem kétséget kizáróan súlyos jogsértés.

A *Dillenkofer-ügy* kapcsán is utalt az okozati összefüggésre a Bíróság, vizsgálta azt. A német állam ugyanis arra hivatkozott, hogy nem volt elegendő idő az irányelv átültetésére, mert még

az érintett utazás szervezőkkel is konzultálnia kellett. Ezt a hivatkozást az EUB nem fogadta el. A tagállam nem hivatkozhat belső joggyakorlatra, vagy helyzetre annak érdekében, hogy mentse a késedelmes átültetést. A külső körülmény tehát nem szakítja meg az okozati összefüggést.

4. A tagállami felelősség elvének végrehajtása a nemzeti bíróságok által – a nemzeti jog és az uniós jog kapcsolata

A tagállami felelősség elvét a nemzeti bíróságok kötelesek érvényre juttatni. Amikor a tagállami bíróság az eljárása során uniós jogot alkalmaz, akkor uniós intézményként jár el. Az uniós jogon alapuló anyagi jogok érvényesítése körében az uniós eljárási szabályok lesznek irányadók. Az olyan esetekben, amikor az uniós jog hallgat, azaz nincs megfelelő uniós rendelkezés, a tagállami szabályozást kell alapul venni. Így a belső jogrend határozza meg az illetékes bíróságot, valamint a felülvizsgálatra vonatkozó eljárási szabályokat is¹⁴⁰.

Vannak azonban olyan, az EUB gyakorlata (lásd bírói aktivizmus) által kidolgozott elvek, melyek mentén a végrehajtás haladhat, azaz ezen elvekhez kötött. A nemzeti jogalkalmazó tehát nem teljes mértékben független. Az EUSz 10. cikke lehetővé teszi a tagállami bíróságoknak, hogy az előttük folyamatban lévő ügyek elbírálása során hatáskörüiknek megfelelően biztosítsák az uniós jog teljes érvényesülését. Ezt mondta ki a bíróság a *Kücükdeveci ítéletben*¹⁴¹ (48. pont), vagy az *Angelidaki-ügy*¹⁴² kapcsán. És bár az EUSz 10. cikke közvetlenül nem állapít meg jogokat és kötelezettségeket, a tagállami hatóságoknak és bíróságoknak azokat a nemzeti szabályokat, amelyek az uniós jogból eredő kötelezettségek teljesítését gyakorlatilag lehetetlenné teszik, vagy lényegesen megnehezítik, nem szabad alkalmazniuk. Egyetérték tehát ennek kapcsán Osztovits András véleményével, aki megállapította, hogy a „Közösséghez való hűség elve” közvetve az egyének felé is hatályosul¹⁴³.

¹⁴⁰ Jelenleg nem egyértelmű a gyakorlat, hogy a tagállamok kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek-e a polgári eljárásjog területén. Osztom azt a véleményt, miszerint nincs, s melyet többek között Gombos Katalin is képvisel (GOMBOS Katalin: Harmonisation of Procedural Law vs Procedural Autonomy of the Member States. *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2018/6.)

¹⁴¹ Seda Küçükdeveci kontra Swedex GmbH & Co. KG. C-555/07 sz. ügy, (ECLI:EU:C:2010:21), 48. pont

¹⁴² Kiriaki Angelidaki és társai kontra Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis (C-378/07), Charikleia Giannoudi kontra Dimos Geropotamou (C-379/07) és Georgios Karabousanos és Sofoklis Michopoulos kontra Dimos Geropotamou (C-380/07). (ECLI:EU:C:2009:250), 197. és 198. pontok

¹⁴³ OSZTOVITS András: EUSz 4. cikk, Lojális együttműködés elve. In: OSZTOVITS András (szerk.) Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések Magyarázata. Complex Kiadó, Budapest, 2011. 34.

Ezt egyébiránt az EUB gyakorlata is alátámasztja, aki azonban elsődlegesen a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvéből vezeti le ezt a kötelezettséget. A Bíróság vizsgálata továbbá az olyan nemzeti jogszabályokra is kiterjedt ebben a körben, amik az elévülésre vonatkoznak, a vétkességgel, mint a kártérítési igény megítélhetőségének feltételével, vagy olyan egyéb tényezőkre, amik korlátozzák, befolyásolják az összszerszerűséget. Az ezekre vonatkozó nemzeti szabályoknak is összhangban kell állniuk az uniós rendelkezésekkel.

4.1.A tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elve

Amikor tehát a nemzeti bíróság uniós jogkérdésben foglal állást, uniós eljárásjogi szabályokat kell alkalmaznia. A magánjog területén kodifikált eljárási szabály uniós szinten még nincs lefektetve, az EUMSZ 81. cikkének (1) bekezdése alapján az Unió nem kapott még felhatalmazást arra, hogy a polgári jogra vonatkozóan egységes és átfogó szabályt alkosson. Ebből kifolyólag annak érdekében, hogy a tagállamonként meglehetősen eltérő eljárási szabályok is megfelelően biztosítsák az uniós jog érvényesülését az EUB joggyakorlatában két alapelvet alkotott meg: az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét. Az első fontos követelmény a tagállami perrendtartással szemben, hogy az uniós jog érvényesítésére irányadó eljárási szabályok egyenértékűek legyenek a belső, tagállami keresetekre irányadó szabályokkal, tehát nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű belső előírásokhoz vonatkozókhöz képest. Ahogy azt az *Aziz-ügyben*¹⁴⁴ megfogalmazta a bíróság, hogy a spanyol fogyasztóvédelmi és eljárásjogi szabályozás nem tűnik összeegyeztethetőnek a tényleges érvényesülés elvével, mivel egy uniós irányelvben (jelen esetben a 93/13. sz. irányelvben) foglaltak érvényre juttatását rendkívül nehezé teszi. Az alapügyben a vizsgálendő spanyol jogszabály értelmében nem volt lehetőség a jelzálogjog érvényesítése iránti eljárásban a végrehajtási jogcím alapját képező feltétel tisztességtelenségen alapuló jogorvoslatára. Abban az eljárásban viszont, ahol ez a tisztességtelenség vizsgálható volt, a spanyol szabályozás kizárta az ideiglenes intézkedés elrendelését, köztük azt is, hogy a végrehajtási eljárást a bíróság felfüggeszesse. Jól mutatja a jogalkotásra gyakorolt hatását az eredmény: a spanyol polgári perrendtartás módosítása lehetővé tette a végrehajtást elrendelő bíróság számára az általános szerződési feltételek tisztességtelen voltának az értékelését az

¹⁴⁴ Mohamed Aziz kontra Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa) C-415/11.sz. ügy (ECLI:EU:C:2013:164), ítélet: 2013. március 14.

eljárás bármely szakaszában, valamint kifogási okként szabályozta a végrehajtást megalapozó hivatkozást.

A tényleges érvényesülés elve azt követeli meg, hogy a tagállamok eljárási szabályai ne tegyék gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogon alapuló igények érvényesítését, mint ahogy azt a *Ferreira da Silva-ügyben*, vagy az *Angelidaki-ügy* kapcsán is megfogalmazta a Bíróság.

Sharpston főtanácsnok szerint, a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elve, a hatékony bírói jogvédelemhez való jog, valamint az uniós jog megsértéséért fennálló állami felelősség elve mind olyan eszközök, amelyek csak akkor jutnak szerephez, ha a belső szabályok elégtelenné bizonyulnak. A tagállami autonómia és az uniós jog hatékony érvényesülése közötti egyensúly fenntartására a tagállami kárfelelősség megállapíthatósága szolgál. A főtanácsnok szerint, „az uniós jog szerinti kiegészítő védelem a nemzeti jogot bővíti, nem pedig eltörli”. A nemzeti bíróság feladata lenne annak meghatározása, hogy a) rendelkezésre áll-e bármiféle védelem a nemzeti jog alapján, és hogy b) ha elméletileg rendelkezésre állt védelem, akkor az legalább egyenértékű volt-e (vagy sem) az uniós jog alapján rendelkezésre álló védelemmel¹⁴⁵.

Az egyenértékűség elve (másképpen fogalmazva: ekvivalencia elve) azt követeli meg, hogy az uniós jogon alapuló keresetek érvényesíthetősége tárgyában hatályos nemzeti szabályok a felekre nézve ne legyenek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló nemzeti jog alapján indított keresetekre vonatkozó szabályok.¹⁴⁶ Az egyenértékűség elve kapcsán a Bíróság egy nagyon komplex összehasonlítást alkalmaz arra vonatkozóan, hogy az uniós jogra alapított keresetekre vonatkozó eljárási szabályok kedvezőtlenebbek-e, mint a kizárólag nemzeti jogra alapított keresetekre vonatkozóak. Itt talán azt a legnehezebb eldönteni, hogy a keresetek összehasonlíthatók-e vagy sem. Az összehasonlítás megítélésénél a keresetek hasonlóságát

¹⁴⁵ Levez ítélet, C-326/96, (ECLI:EU:C:1998:577), 43. pont, Palmisani ítélet, C-261/95, (ECLI:EU:C:1997:351), 34-38. pont, Sharpston főtanácsnok Elaine Farrel kontra Alan Whitty ügyre vonatkozó indítványa, C-413/15, (ECLI:EU:C:2017:492), 32. pont

¹⁴⁶ Az egyenértékűség elvét egyes szerzők a hátrányos megkülönböztetés tilalmával azonosítják. Lásd a külföldi szakirodalomból: GALETTA i. m. 24., MICKLITZ, Hans-Wolfgang: The ECJ between the Individual Citizen and the Member States: A Plea for a Judge-Made European Law on Remedies. EUI Working Papers Law, 2011/15. 37., a magyar szerzők közül: OSZTOVITS András: Új magyar polgári perrendtartás szükségességéről. Magyar Jog, 2010/3. 162-163.

tárgyuk, indokaik és lényeges elemeik szempontjából kell megvizsgálni¹⁴⁷, ahogy arra a *Preston és társai ügyben*¹⁴⁸ hozott ítéletében (57. pont) is hivatkozott az EUB. A Bíróság sok esetben nem is dönt a kérdésben (talán nem akar dönteni?) és a nemzeti bírósághoz utalja a kérdés megválaszolását.

A tagállami eljárási szabályok vizsgálata során az uniós jog érvényesítésére irányadó rendelkezéseket az összehasonlítható nemzeti szabályokhoz viszonyítva kell értékelni és állást foglalni azok esetleges hátrányosabb jellegéről – mondta ki a Bíróság az *ÖBB Personenverkehr- ítélet*¹⁴⁹ (74. pont), valamint az *Orizzonte Salute-ügyben* született ítélet¹⁵⁰ 67. pontja is.

4.2. Vétkesség elve, mint a kártérítés feltétele a nemzeti jogban

Felmerült továbbá az a kérdés is, hogy a nemzeti bíróság függővé teheti-e a kártérítéshez való jogot az állami szerv szándékosságából vagy gondatlanságából eredő vétkességtől. A Bíróság a válaszában hangsúlyozta, hogy a vétkesség fogalma nem azonos az egyes nemzeti jogrendszerekben. Így bizonyos objektív és szubjektív tényezők, amelyek egy jogrendszerben a vétkesség fogalmához kapcsolódhatnak, relevánsak annak megítélésében, hogy egy közösségi jogsértés súlyos-e vagy sem (lásd 5.3. pont). Ebből következik, hogy a magánszemélyeknek okozott károk megtérítésének kötelezettsége nem tehető függővé olyan, a vétkesség fogalmán alapuló feltételtől, amely túlmutat a közösségi jog kellően súlyos megsértésén. Ilyen kiegészítő feltétel előírása ugyanis megkérdőjelezné a közösségi jogrenden alapuló kártérítéshez való jogot.

A kártérítéshez való jog megállapítása azért nem függhet a vétkesség megállapításától, mivel egyes esetekben ennek elvárása túlmutathat az uniós jog kellően súlyos megsértésén. A jogsértés súlyosságának megállapítása során azonban relevánsak lehetnek ebben a körben a megállapítások. Mít kell ezalatt érteni? Például a *Ferreira de Silva-ügyben* kimondta az EUB, hogy uniós joggal ellentétes aza nemzeti szabályozása, ami határozat bírósági (hatósági)

¹⁴⁷ Sharpston főtanácsnok Faber ügyre vonatkozó indítványa C-497/13, (ECLI:EU:C:2014:2403), 58. pont

¹⁴⁸ Preston és társai ítélet C-78/98, (ECLI:EU:C:2000:247)

¹⁴⁹ ÖBB Personalverkehr C-417/13 (ECLI:EU:C:2015:38) ítélet: 2013. szeptember 26.

¹⁵⁰ Orizzonte Salute - Studio Infermieristico Associato v Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme and Others C-61/14 (ECLI:EU:C:2015:655) ítélet: 2015. október 6.

visszavonásához, mint feltételhez köti a kártérítési felelősség megállapítását. A *Köbler-ítélet* szerint elő lehet írni az uniós jogban meghatározottaktól eltérő feltételeket a kártérítési felelősség érvényesítésére, azonban ezek nem lehetnek szigorúbbak, mint az EUB által előírtak. Ezután emlékeztetni kell arra, hogy – ahogyan az az előző kérdésre adott válasz elemeiből kitűnik – amikor egy tagállam közösségi jogsértése a nemzeti jogalkotónak tudható be, amely olyan területen jár el, ahol jogalkotási döntései vonatkozásában széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, a kártérítéshez való jog elismerése a közösségi jog alapján többek között attól függ, hogy a jogsértés kellően súlyos-e.

Következésképpen a nemzeti bíróság által alkalmazott nemzeti jogszabály alapján nem teheti függővé a kártérítéshez való jogot a kötelezettségszegést elkövető állami szerv szándékosságából vagy gondatlanságából eredő vétkességétől, amely túlmutat a közösségi jog kellően súlyos megsértésén. Mi mutat túl? A *Ferreira de Silva-ügyben*, valamint a *Köbler-ügyben* találhatunk erre példákat. Nem kötheti például a jogellenesnek vélt határozat visszavonásához a kártérítési felelősség megállapítását. A *Köbler-ügyben* született ítélet szerint elő lehet írni az uniós jogban meghatározottaktól eltérő feltételeket a kártérítési felelősség érvényesítésére, azonban ezek nem lehetnek szigorúbbak, mint az EUB által előírtak.

Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a jogsértés súlyosságának megállapítása során azonban relevánsak lehetnek ebben a körben tett megállapítások. Így bizonyos objektív és szubjektív tényezők, amelyek egy jogrendszerben a vétkesség fogalmához kapcsolódhatnak, relevánsak annak megítélésében, hogy egy közösségi jogsértés súlyos-e vagy sem.

4.3. Az elévülési idő

Az uniós jog alapján véve nem határoz meg elévülési időt, vagy jogorvoslati határidőt. Ez a sajátossága¹⁵¹. Így ez olyan terület, ahol a nemzeti szabályok érvényesülnek, azaz a nemzeti jogalkotó itt viszonylag fág mozgástérrel rendelkezik.

¹⁵¹ Kivételként lehet itt említeni a közvetítői irányelvben foglalt azon kitélet, miszerint a közvetítés szakaszában az elévülési idő nyugszik. Az Európai Parlament és Tanács 2008/52/EK (2008. május 21.) irányelvének 8. cikke. Vagy az 1988. december 21-i 89/105/EGK tanácsi irányelv 6. cikke 1. pontjának első bekezdésében meghatározott határidő kapcsán mondta ki annak jogvesztő voltát, amelyet a nemzeti hatóságok nem léphetnek

Az elévülési idő előírását a jogbiztonság elve követeli meg, valamint a tényleges érvényesülés elvéhez is köthető.

Az elévülési határidők kapcsán az EJEB fejtette ki a *Stubbings és társai kontra Egyesült Királyság ügy*¹⁵² kapcsán, hogy azok, amennyiben észszerűek, elősegíthetik a megfelelő igazságszolgáltatást azáltal, hogy biztosítják a jogbiztonságot és a döntések véglegességét. Az EUB is számos ítéletet hozott az elévülési, illetve jogvesztő határidővel kapcsolatban, amelyek sértik az uniós jogot. Arra jutott, hogy lehet jogvesztő határidőt szabni a keresetindításra a jogbiztonság érdekében, mely nem sérti az uniós jogot. Ugyanakkor annak előre láthatónak kell lennie és nem lehet kedvezőtlenebb az uniós jogsértéssel okozott kár érvényesíthetőségének feltétele a nemzetiivel szemben. Egy keresetindítási vagy jogorvoslati határidő – noha a jogbiztonság egyértelmű kifejeződése – sérti az uniós jogot, amennyiben gyakorlatilag lehetetlenné teszi annak érvényesítését. Akkor is, ha expressis verbis nem ütközik tételes uniós jogba. Ezzel a tényleges érvényesülés elvére vezetnek vissza az elévülési idő vizsgálatát. A gyakorlatban figyelembe kell venni, hogy az érintett határozat mennyire jelentős, mennyire bonyolultak az alkalmazandó eljárások és rendelkezések, hány személyt érinthetnek. Adott ügyre, jogszabályra vonatkoztatva lehet eldönteni, sért-e uniós jogot az elévülési rendelkezés, vagy sem.

A gyakorlatban például az *Aprile-ügy*¹⁵³ kapcsán az EUB megállapította, hogy az uniós joggal nem ellentétes az olyan tagállami rendelkezés alkalmazása, amely egy általános tízéves határidőt előbb ötéves, később pedig hároméves határidőre cserélt fel. Volt olyan ügy is, a *Cash & Carry SA-ügy*¹⁵⁴, ahol a 90 napos keresetindítási határidőt is összecsapatathatónak találta a tényleges érvényesülés elvével (26. pont).

Kimondta ugyanakkor, hogy uniós jogba ütközik azon nemzeti szabályozás, amely szerint az exportértékesítés keretében Unión kívülre történő exportra szánt termékeknek az értékesítés időpontját követő három hónapos vagy 90 napos meghatározott időtartamon belül el kell hagyniuk az Unió területét, amennyiben pusztán e határidő túllépése azzal a következménnyel jár, hogy véglegesen megfosztja az adóulanyt ezen értékesítés adómentességétől.

túl a C-245/03.sz. ügyben (ECLI:EU:C:2005:41.).

¹⁵² Stubbings és társai kontra Egyesült Királyság 22083/93 és 22095/93. sz. ügy, ítélet: 1996. október 22. (50-56. bekezdés), lásd még az MPP Golub kontra Ukrajna, 6778/05, 2005. október 18-án hozott ítélet

¹⁵³ Aprile Srl, felszámolás alatt, kontra Amministrazione delle Finanze dello Stato. C-228/96. sz. ügy, (ECLI:EU:C:1998:544), 19. pont. ítélet: 1998. november 17.

¹⁵⁴ Recheio - Cash & Carry SA kontra Fazenda Pública/Registo Nacional de Pessoas Colectivas; a Ministério Público részvételével C-30/02.sz. ügy (ECLI:EU:C:2004:373), ítélet:2004. június 17

Ugyanakkor a *Profi Credit-ügyben*¹⁵⁵ a tényleges érvényesítés elvére hivatkozással ellentétes az uniós joggal az a nemzeti jogszabály, mely a 93/13 irányelv értelmében vett tisztességtelen feltételek vagy a 2008/48 irányelv követelményeivel ellentétes feltételek alapján indokolatlanul megfizetett összegek visszatérítése iránt a fogyasztók által indított keresetekre hároméves elévülési idő vonatkozik, amely azon a napon kezdődik, amikor az indokolatlan gazdagodás bekövetkezett. (66. pont)

Az észszerű jogvesztő határidők megítélését az EUB a jogbiztonság elvével kötötte össze a *Rewe-ítéletben*¹⁵⁶.

4.4. Összegszerűség

Az összegszerűség vonatkozásában a már sokszor citált *Brasserie-ügyben* kimondta a Bíróság, hogy annak arányosnak kell lennie az elszenvedett kárral, és biztosítania kell a károsult jogainak hatékony védelmét. (82. pont) Hangsúlyozni kell továbbá, hogy a kártérítés nem függ attól, hogy az EUB előzetes eljárásban megállapítja-e a tagállami kötelezettségzegést. Attól sem függ, hogy amennyiben mulasztásban megnyilvánuló jogellenességről van szó, akkor ezt gondatlanságból követte-e el, vagy szándékosan az adott állami szerv. Az összegszerűséget ezen körülmények tehát nem befolyásolják.

A jogalkotással okozott károk összegszerűsége tekintetében mind a felmerült kár, mind az elmaradt haszon vonatkozásában megtérítési kötelezettsége van az államnak. Az elmaradt haszonnak a megtéríthető károk köréből való teljes kizárása nem engedhető meg a közösségi jog megsértése esetén. Különösen a gazdasági és kereskedelmi jellegű jogviták esetén ugyanis az elmaradt haszon teljes kizárása gyakorlatilag lehetetlenné tenné a kártérítést. (Brasseri-ügy 87. pont)

A célja a kártérítésnek ugyanakkor a jóvátétel, így a megelőzésre és a szankcionálásra irányuló célokra is figyelemmel kell lenni. Ezzel kapcsolatos a *Metallgesellschaft-ügy*¹⁵⁷-ben hozott ítélet. Az előzetes döntéshozatalra utalt kérdés arra vonatkozott, hogy a kártérítési

¹⁵⁵ LH kontra PROFIT CREDIT Slovakia s.r.o. C-405/19. sz. ügy (ECLI:EU:C:2021:313) ítélet: 2021. április 22.

¹⁵⁶ Rewe-Zentralfinanz eG és Rewe-Zentral AG kontra Landwirtschaftskammer für das Saarland C-33/76 sz. ügy (ECLI:EU:C:1976:188) ítélet: 1976. december 16.

¹⁵⁷ Metallgesellschaft Ltd és társai (C-397/98. sz. ügy), Hoechst AG és Hoechst (UK) Ltd (C-410/98. sz. ügy) kontra Commissioners of Inland Revenue és HM-Attorney General. C-397/98. sz. ügy (ECLI:EU:C:2001:134), ítélet: 2001. március 8.

felelősség elve jogot biztosít-e az adóalanyoknak olyan mértékű kártérítésre, ami az adó idő előtti megfizetése és a tényleges esedékessé válása közötti időre kamatfizetésre vonatkozik. Az EUB az ítéletben kifejtette, hogy az elmaradt haszon megtérítésének teljes kizárása nem engedhető meg a közösségi jog megsértése esetén, mivel különösen a gazdasági és kereskedelmi jellegű jogviták esetén az elmaradt haszon teljes kizárása gyakorlatilag lehetetlenné tenné a kártérítést. (lásd még: *Brasserie-ítélet* 87. pontja).

A *Sutton-ügyben*¹⁵⁸ azonban arra a nem várt következtetésre jutott a Bíróság, hogy a késedelmi kamatkövetelés nem tekinthető a szociális ellátásra való jogosultság alapelemének. Az alapügyben a felperes fogyatékos lánya után társadalombiztosítási járadékot kért, mely kérelem először elutasításra került. Fellebbezés folytán megállapították neki visszamenőlegesen, azonban a kamatfizetés elől elzárkóztak arra hivatkozással, hogy a vonatkozó angol jogszabályok szerint az nem jár. Az EUB tehát nem tartotta uniós jogba ütközőnek ezt a tagállami szabályozást, amivel álláspontom szerint lehet vitatkozni. A késedelmi kamat intézményét ugyanis a kártérítési felelősséggel kell összekapcsolni, és álláspontom szerint a kamatfizetés megtagadása sértheti a kártérítési felelősség elvét – ahogy az a *Brasserie-ítéletből* is kiolvasható. Ahogy azt a *Marshall-ügyben*¹⁵⁹ láthattuk, ahol a kamatfizetési kötelezettség kizárásának meg nem engedett voltát mondta ki.

A megtéríthető károk meghatározása érdekében a nemzeti bíróság vizsgálhatja, hogy a károsult személy elvárható gondossággal járt-e el a kár elhárítása vagy enyhítése érdekében, különösen, hogy időben igénybe vette-e a rendelkezésére álló valamennyi jogorvoslati lehetőséget. (*Brasserie ítélet* 84. pont) A kárenyhítési kötelezettség tehát az uniós jogban is érvényes. Az elvárható gondosságot a jogorvoslat kimerítésében látt megvalósulni a Bíróság. Nem elvárható azonban, hogy feltétel legyen valamennyi jogorvoslati fórum kimerítése.

Hogy összegszerűségében mennyit is kell megtéríteni? Az alapelv az, hogy a kártérítés összegének arányosnak kell lennie az elszenvedett kárral (*Brasserie ügy*). A Bíróság itt hangsúlyozta, hogy a kártérítés célja a jóvátétel. Azaz nem kell figyelembe venni a megelőzésre, vagy szankcionálásra irányuló célokat.

¹⁵⁸ The Queen kontra Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton.C-66/95. sz.ügy (ECLI:EU:C:1997:207), ítélet:1997. április 22.

¹⁵⁹ M. Helen Marshall kontra Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority.C-271/91.sz. ügy (ECLI:EU:C:1993:335) ítélet: 1993. augusztus 2.

Ugyanezt erősítette meg, csak kicsit másképp az *AGM-COS.MET-ügy* kapcsán. A kártérítésnek az okozott kárhoz kell igazodnia. Az elmaradt haszon megítélését nem lehet kizárni a körből. Különös feltételekhez is lehet kötni a nem vagyoni károk megtérítési kötelezettségét (nem ellentétes az a finn szabály, mai így tett). A *Metallgesellschaft-ügyben* pedig kimondta, hogy nem lehet kizárni az elmaradt hasznot.

A *Sutton ügy* kapcsán a kamatfizetést tárgyalta, melyet elutasított az EUB. (28-29. pont) Ezzel ellentétesnek tűnik a *Metalgesellschaft-ügyben* hozott ítélet, ugyanakkor ha jobban megnézzük, ez csak látszat-ellentét. Az utóbbinál ugyanis az elmaradt haszon, a kamat, melyet jogosan követel a fél.

5. Mikor kell a tagállamnak hivatalból alkalmaznia az uniós jogot?

Ahogy az egyes nemzeti jogok eljárásjogában, úgy uniós szinten a kérelemhez kötöttség, mint alapelv, megtalálható. Ezen elv alapján a bíróság csak olyan kérelmeket vizsgálhat, amit a felek elé terjesztettek. Ennek párja a hivatalbóliség elve, azaz amikor a bíróság hivatalból döntenek valamely kérdésben. Ez jogszabályi kötelezésből fakad.

Az uniós jog hatékony érvényesülése és a ténylegesség elvének való megfelelés azonban felveti a kérelemhez kötöttség elve érvényesülésének kérdését. A két elv folytán tehát felül lehet írni a kérelemhez kötöttség elvét?

Az uniós ítélkezési gyakorlatból azt a következtetést lehet levonni, hogy az uniós jog hatékony érvényesülésének az elvéből fakadó elvek - az eset összes körülményére figyelemmel - felülírhatják a kérelemhez kötöttség elvét. Ilyen elvek, amik az EUB ítélkezési gyakorlatának a középpontjában állnak:

1. a **tényleges érvényesülés elve**, mely az uniós jog teljes, tényleges és hatékony érvényesülését írja elő, s ami az EUB érvelésének középpontjában áll sokszor. Olyan általános cél, melyből levezethető a közvetlen hatály, közvetett hatály, uniós jog elsőbbsége és tagállami kárfelelősség elve is. Több ítéletben is kimondásra került, hogy sérti az uniós jogot az a tagállami rendelkezés, mely lehetetlenné, vagy aránytalanul nehézvé teszi az uniós jog érvényesítését.
2. az **egyenértékűség elve**: az uniós szabályok érvényesítésére rendelkezésre álló tagállami szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek azoknál, mint amik a belső jog érvényesítését biztosítják

3. **a hatékony bírósági jogvédelem elve**¹⁶⁰, mely szerint a tagállami bíróságok kötelezettsége, hogy az uniós normák érvényesre jussanak. Arányosságorientált, az eset valamennyi körülményeit figyelembe vevő mérlegelést feltételez abban a körben, hogy a jogvédelem megfelelő-e.
4. **a közvetlen hatály elve** biztosítja, hogy a természetes, vagy jogi személyek nemzeti bíróságaik előtt hivatkozhatnak az uniós jogra, kérhetik, hogy a tagállami bíróság döntését csak erre alapítsa (van Gend & Loos ügy¹⁶¹). Nem minden uniós előírás rendelkezik közvetlen hatállyal, de ha igen, akkor a nemzeti bíróságnak az uniós jogot úgy kell értelmeznie, hogy az lehetővé tegye az abban előírt célok megvalósulását. Akkor rendelkezik közvetlen hatállyal, ha nem igényel végrehajtási intézkedést, kellően pontos és feltétel nélküli ahhoz, hogy arra közvetlenül jogokat lehessen rá alapítani.
5. **az uniós jog elsőbbségét** először a *Costa v E.N.E.L.-ügyben*¹⁶² mondta ki a bíróság. Az elv lényege: ha az uniós jog és a tagállami szabályozás nincs összhangban, akkor a nemzeti jogot félre kell tenni, nem szabad alkalmazni, mondta ki az EUB a *Simmenthal-ügy*¹⁶³ kapcsán. Ez akkor is terheli a tagállamot, ha nem állapították meg külön eljárásban az összeütközést. Felmerül a kérdés, ilyen esetben helye van a hivatalbóli vizsgálatnak? A *Simmenthal-ügy* indokolása így fogalmaz: „saját hatáskörénél fogva”.¹⁶⁴ Így álláspontom szerint a nemzeti eljárásjogi szabályozáson múlik, hogy a nemzeti bíróság hivatalból figyelembe veszi-e.
6. **a tagállami eljárási autonómia elve**: a tagállam határozza meg az eljárási rendet, azonban ez nem diszkriminálhatja az uniós jogot a tagállamihoz képest (egyenértékűség elve) ÉS nem tehetik lehetetlenné, vagy aránytalanul nehezebbé az uniós jog érvényesítését (tényleges érvényesülés elve)
7. **az eljárásjogi észszerűség elve**: lehetnek eljárási korlátok, melyek összeegyeztethetők az uniós joggal. Az összeegyeztethetőség feltétele az észszerű indokolás.

¹⁶⁰ EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és az Alapjogi Charta 47. cikke

¹⁶¹ NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen. ítélet: C-26/62 (ECLI:EU:C:1963:1) ítélet: 1963. február 5.

¹⁶² Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügy C-6/64 sz. ügy (ECLI:EU:C:1964:66.) ítélet: 1964. július 15.

¹⁶³ Simmenthal SpA kontra Ministero delle Finanze italiano. C-35/76 (ECLI:EU:C:1976:180) ítélet: 1976. december 15.

¹⁶⁴ Érdekesként megjegyzendő, hogy nagy port kavart fel ebben a körben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. májusi döntése a kötvényvásárlási programmal kapcsolatban. Osztovíts András is többek között nagy veszélyt lát a határozatban, mivel az megkérdőjelezi az uniós jog elsőbbségének az érvényesülését azáltal, hogy a Német Alkotmánybíróság tulajdonképpen felülbírálta az EUB ítéletét.

Két ítéletet emelnék ki az EUB gyakorlatából a témakörben. Két olyan ítéletről van szó, melyben látszólag ellentétes álláspontot képvisel az EUB.

A *Peterbroeck-ügyben*¹⁶⁵ született ítélet szerint a közösségi joggal ellentétes az olyan nemzeti eljárási szabály alkalmazása, amely olyan körülmények között, mint amilyenek az alapeljárásban felmerültek, megtiltja a hatáskörében eljáró nemzeti bírónak, hogy hivatalból vizsgálja egy belső jogi aktus valamely közösségi rendelkezéssel való összeegyeztethetőségét, amennyiben erre a jogalany meghatározott határidőn belül nem hivatkozott. (21. pont) Ezzel a hivatalbóli bizonyítást erősíti. Ugyanakkor a *van der Weerd és társai-ügyben*¹⁶⁶ kimondta, hogy a közösségi jog nem követeli meg a nemzeti bíróságtól azt, hogy [...] olyan jogalapot vegyen hivatalból figyelembe, amely közösségi szabályozás rendelkezéseinek megsértésén alapul, mivel ezt sem az egyenértékűség, sem pedig a tényleges érvényesülés elve nem kívánja meg, a nemzeti bíróságok nem hivatkozhatnak hivatalból a közösségi jog megsértésére alapított jogalapra, amennyiben a jogalap vizsgálatával fel kellene adniuk a rájuk nézve kötelező passzivitást, túllépnek a felek által körülhatárolt jogvita kereteit, és más tényeket és körülményeket vennének alapul, mint amelyre az említett rendelkezések alkalmazásában érdekelte fél a kérelmét alapította. Ilyen eljárásban a tényleges érvényesülés elve nem követeli meg azt, hogy a nemzeti bíróságok – az adott közösségi jogi rendelkezésnek a közösségi jogban betöltött jelentőségétől függetlenül – hivatalból figyelembe vegyenek valamely közösségi jogi rendelkezésre alapított jogalapot, amennyiben a feleknek valóban volt lehetőségük arra, hogy nemzeti bíróság előtt hivatkozzanak a közösségi jogra alapított jogalapra. Tartalmilag ugyancsak ezt tartalmazza a *van Schijndel-ítélet*¹⁶⁷ is.

Kiemelte továbbá, hogy polgári perekben a feleké a kezdeményezés, a bíróság hivatalból csak kivételes esetekben járhat el, amennyiben a közérdek megköveteli. Tehát a holland eljárási szabályok (kérelemhez kötöttség) nem teszik a gyakorlatban lehetetlenné az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását.

¹⁶⁵ Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v Belgian State ügy C-312/93 (ECLI:EU:C:1995:437) ítélet: 1995. december 14.

¹⁶⁶ J. van der Weerd and Others (C-222/05), H. de Rooy sr. and H. de Rooy jr. (C-223/05), Maatschap H. en J. van 't Oever and Others (C-224/05) and B. J. van Middendorp (C-225/05) v Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, C-222/05. sz. ügy (ECLI:EU:C:2007:318) ítélet: 2007. június 7. Ebben az ügyben a felperes nem hivatkozott uniós jogra, ugyanakkor a bíróság tudomással bírt olyan uniós jogszabályról, mely alapján a keresetének helyt lehetett volna adni.

¹⁶⁷ Jeroen van Schijndel and Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten C-430/93 sz. ügy (ECLI:EU:C:1995:441) ítélet: 1995. december 14. Eszerint a közösségi jog nem írja elő a nemzeti bíróságnak, hogy hivatalból figyelembe vegye a közösségi jog megsértését, valamint olyan körülményeket, tényeket, amik túllutának a felek kérelmein. (22. pont)

A két ítélet elemzésekor figyelemmel kell lenni az ügyek különbözőségére is. A *Peterbroeck* ügyben egy közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata volt az ügy tárgya. Bíróságként a közigazgatási bíróság járt el, kizárólag ő terjeszthetett elő előzetes döntéshozatal iránti kérelmet. Ugyanakkor a *van der Weerd* ügyben a felperes nem hivatkozott uniós jogalapra. (A *van Schijndel*-ügyben felülvizsgálati eljárásban hivatkoztak csak rá, ugyanakkor a holland eljárásjog azonban nem tette lehetővé, hogy ezen hivatkozásokat a felülvizsgálati eljárásban figyelembe vegyék.) A felülvizsgálati eljárásban csak a jogkérdésekben dönthet ugyanis a bíróság, nem bírálhatja felül a korábban megállapított tényeket. Ebben az esetben tehát nem volt ellentétes az uniós joggal az, hogy a bíróság nem vette figyelembe hivatalból azt.

Ki kell továbbá emelni, és helytállónak tartom Osztovíts András azon megállapítását¹⁶⁸, miszerint a tényállások közötti különbség a kulcsa az ítéletekben foglalt eltérő tartalomnak. Szerinte a *Peterbroeck* esetben a tagállami bíróság úgy alkalmazhatta volna a vonatkozó uniós szabályokat, hogy új tényállási elemeket nem kellett volna megállapítania. *Vélhetően a van der Weerd* ügyben ezt csak úgy tehette volna meg, ha a felek által addig nem hivatkozott vagy előterjesztett tényeket és körülményeket is figyelembe vesz. Míg a *Peterbroeck* ügyben egy eljárási határidő volt az akadálya annak, hogy az uniós jogot a bíróság megvizsgálja, a másik esetben hiányos tényállási elemek zárták ki ennek lehetőségét.

Összegzésképpen elmondható, hogy az EUB elfogadja az uniós jog hivatalbóli korlátozását az eljárásjogi észszerűség jegyében.

A hivatalbóliséget azonban sem az egyenértékűség elve, sem a tényleges érvényesülés elve nem kívánja meg. Ez alól az alábbi esetek a kivételek:

- a félnek nincs és nem is volt arra lehetősége, hogy hivatkozzon az uniós normákra (pl. közig. hat. bírósági felülvizsgálatában nem lehet Spo.-ban uniós normára hivatkozni új jogalapként)
- az uniós jog hivatalbóli alkalmazását a fogyasztók jogainak hatékony védelme követeli meg
- közrendinek minősülő uniós szabályok hivatalbóli figyelembevétele.

¹⁶⁸ OSZTOVITS i.m. 36:

V. Statisztika: Egységes piaci eredménytábla

Az uniós jog tagállami betartását semmi sem mutatja jobban, mint az egységes piaci eredménytábla, melyet évente tesz közzé a Bizottság. Az eredménytábla részletes képet ad az uniós egységes piacára vonatkozó jogszabályok végrehajtásának helyzetéről az adott évben. Kiértékeli, hogy alkalmazzák a tagállamok az uniós jogszabályokat és milyen előrehaladást érnek el a nyitott és integrált piacok létrehozása terén. Kiolvasható továbbá a jelentésből, mik azok a területek, ahol további tevékenység szükséges a kívánt cél eléréséhez, hogy a tagállamok miként hajtják végre az uniós szabályokat, hogy haladnak a nyitott és integrált piacok létrehozása (pl. a közbeszerzés, az áruk és szolgáltatások kereskedelme) terén, hogyan kezelik a külföldi munkavállalókat érintő adminisztratív kérdéseket, miként járulnak hozzá az uniós szintű irányítási eszközök (pl. az Európa Önökért portál, a Solvit hálózat és az EURES portál) működtetéséhez. 2017-ben a mobilitás és a közlekedés, a környezetvédelem, a pénzügyi stabilitás, a szolgáltatások, valamint a tőkepiacok voltak azok a szakpolitikai területek, amelyeken a legtöbb kötelezettségsgécsi eljárás indult, ezek a területek azok tehát, melyek több figyelmet igényelnek.¹⁶⁹

Összességében az eredménytábla évről évre azt mutatja, hogy van még mit tenni az uniós jog betartása terén. Míg a személyek, szolgáltatások, áruk és a tőke szabad mozgását akadályozó tényezők megszűnőben vannak, addig egyes szektorokban a helyzet stagnál, vagy romlik. A 2019-es teljesítményük alapján a tagállamok összesen 158 zöld (2018: 153), 107 sárga (2018: 137) és 59 piros (2018: 59) lapot kaptak. A lapok színe azt jelzi, hogy a tagállamok mely területeken teljesítettek kiválóan (zöld lap), átlagosan (sárga lap) vagy átlag alatti szinten (piros lap). 2019-ben Lettország, Ciprus, Dánia, Észtország, Finnország és Szlovákia teljesített a legjobban, míg a legkisebb mértékű javulás Spanyolországban, Olaszországban, Franciaországban és Ausztriában volt megfigyelhető.

Az uniós jog érvényesítésének kulcsa az együttműködés, melyet az Európai Bizottság is aktívan támogat – iránymutatások kidolgozásával és párbeszéd segítségével – a tagállamokat az uniós jog végrehajtásában. 2019-ben különös hangsúlyt helyezett a nemzeti és regionális hatóságok támogatására a hulladékgazdálkodás, a levegőminőség, az energiahatékonyság, a mezőgazdasági piacok és a nemek közötti egyenlőség tekintetében alkalmazandó szabályok végrehajtásában.

¹⁶⁹ forrás: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/

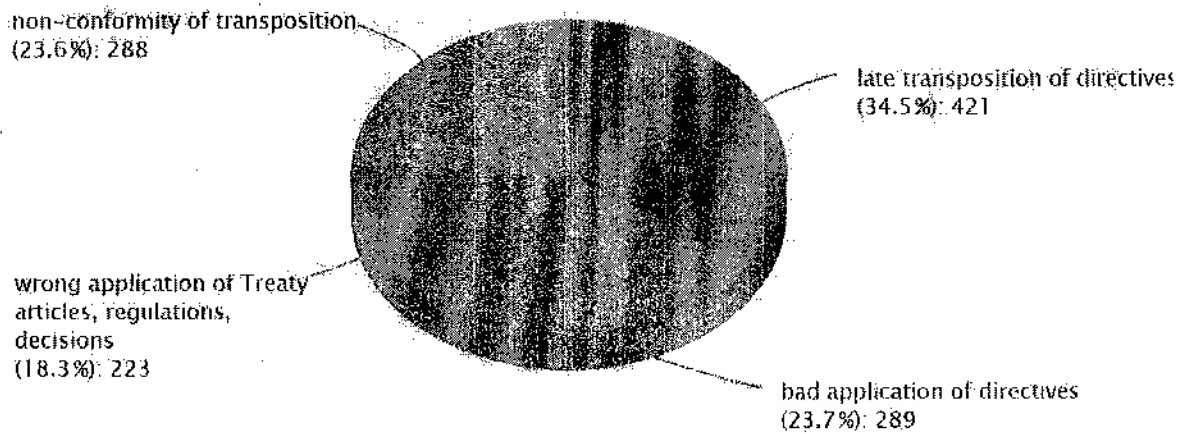
Az áttekintésből kiderül, hogy a folyamatban lévő kötelezettségszegési ügyek száma tavaly nem változott ugyan, de az újonnan indított ügyek száma több mint 20%-kal nőtt az előző évhez képest. 2019-ben Luxemburgban, Észtországban és Litvániában volt a legalacsonyabb az uniós jog nem megfelelő átültetése, illetve helytelen alkalmazása miatt indított új ügyek száma, míg Spanyolországban, Olaszországban és Görögországban volt a legmagasabb.

2019-ben az összes kötelezettségszegési eljárás több mint fele az irányelvek késedelmes átültetéséhez kapcsolódott, igaz ez a szám kismértékben csökkent (2019-ben 406 folyamatban lévő ügy volt az előző évi 419 üggyel szemben). Az időben és helyesen történő átültetés megkönnyítése érdekében a Bizottság – mint korábban is – támogatást nyújtott a tagállamoknak: végrehajtási terveket, témaspecifikus honlapokat és iránymutatásokat bocsátott rendelkezésre, valamint lehetővé tette a bevált módszerek szakértői megbeszélések keretében történő megosztását. A késedelmes átültetéssel kapcsolatban Bulgáriában, Belgiumban, Görögországban és Cipruson volt a legmagasabb az újonnan indított ügyek száma, míg a legalacsonyabb Dánia, Olaszország és Litvánia esetében.

A késedelmes átültetéssel kapcsolatosan a Bíróság kényszerítő bírság kiszabását is alkalmazta több alkalommal. (EUMSZ 260. cikke (3) bekezdés) A 2019-es évben a Bizottság Spanyolország esetében fordult az Európai Unió Bíróságához, és kérte pénzügyi szankció kiszabását¹⁷⁰. A 2021-es ítélet szerint a Bíróság megállapította a kötelezettségszegést, és kötelezte a Spanyol Királyságot 15.000.000 euro átalányösszeg megfizetésére. A Bíróság a Bizottság kontra Belgium ügyben 2019. július 8-án hozott ítéletében első alkalommal alkalmazta az EUMSZ 260. cikke (3) bekezdés szerinti napi bírság kiszabását (5000 euro/nap), mint szankciót Belgiummal szemben¹⁷¹ a nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről szóló irányelv átültetéséhez szükséges valamennyi intézkedés meghozatalának és közlésének elmulasztása miatt.

¹⁷⁰ Európai Bizottság kontra Spanyol Királyság, C-658/19.sz. ügy (ECLI:EU:C:2021:138) ítélet; 2021. február 25.

¹⁷¹ Európai Bizottság kontra Belga Királyság C-543/17. sz. ügy (ECLI:EU:C:2019/573) ítélet; 2019. július 8.



A 2019. december 1-én folyamatban lévő eljárásokat ábrázolja a diagramm. Az ügyek 58%-a az irányelvek késői, vagy nem megfelelő átültetése miatt vannak folyamatban egyes tagállamokkal szemben. Ez 1%-os növekedést mutat a 2018-as évek adatához képest.

Az ügyek 82%-a irányelvekkel kapcsolatos, 18%-a döntés, EUMSZ és rendeleti szabályozással kapcsolatos eljárások.

VI. A jogalkotással okozott kár állammal szembeni érvényesíthetőségének alakulása Magyarországon

A jelen fejezetben a vonatkozó a magyarországi szabályozást és az ezzel kapcsolatos bírói és alkotmánybírói gyakorlatot tekintem át.

A jogalkotással okozott kártérítési felelősség tényállása a magyar jogban eddig nem bukkant fel kodifikált formában. Bár törekvések voltak annak jogszabályba foglalására. Ennélfogva nagyon rövidre is lehetne zárni ezt a fejezetet, azonban ezt azért nem tehetjük meg, mert van egy nagyon is (pozitív értelemben vett) aktív¹⁷² bírói szervezete az országnak, akiknek segítségével a gyakorlat bekerült a jogalkalmazásba. Természetesen ezen gyakorlat kialakulása az uniós csatlakozásnak és az EUB jogfejlesztésének is köszönhető, melynek hatására az állami immunitás a jogalkotás körében áttöredezni látszik.

A téma multidiszciplináris. Ha össze kellene foglalni, akkor a nemzetközi magánjog, a magánjog és a közjog egy-egy szeletéből tevődik össze, azok határmezsgyéjén mozog. Ennélfogva amennyiben az állam (magánjogi) felelősségre vonhatóságára vonatkozó jogszabályokat keressük, elsődlegesen a nemzetközi magánjog területére kell bepillantnunk, azaz pontosabban a magyar nemzetközi magánjogi szabályozást kell vizsgálnunk. Ki kell térni továbbá a civiljog területére (vonatkozó polgári jogi szabályok), valamint a közigazgatási jog területére is. A vonatkozó uniós szabályozást és gyakorlatot a következő címben fejtem ki részletesen.

1. Immunitás, nemzetközi jog

Az immunitás tulajdonképpen felelőtleniséget jelent. Azaz pontosabban annak a kifejeződése, hogy a jogalanyt nem lehet felelősségre vonni adott cselekmény(ek)ért annak ellenére, hogy a felelősségre vonáshoz szükséges tényállási elemek fennállnak. A XX. századig végéig Magyarországon polgári jogilag az állam immunitást élvezett.

1.1. Abszolút immunitástól a funkcionális immunitásig

¹⁷² lásd előző fejezet bírói aktivizmusa 3.2. pont

Az abszolút immunitás eszméje tükröződik a XX. század eleji szabályozásban. A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk, majd az 1937. évi XVIII. törvénycikk¹⁷³ szabályára támaszkodva – a gyakorlat következetesen kitartott e felfogás mellett.¹⁷⁴ Az 1937. évi XVIII. törvény az államot, valamint a képviselőjében eljáró személyeket nevesíti, és ruházza fel immunitással. Az állam itt már külön nevesítve van tehát. A törvénycikk értelmében az uralkodókat és államfőket, a diplomáciai személyeket és nemzetközi értekezletekre kiküldött állami képviselőket, végül egyes nemzetközi bíróságok tagjait és nemzetközi megbízásból eljáró személyeket a területenkívüliség neve alatt ismert széleskörű kiváltság, a konzulokat és a konzuli tisztviselőket pedig a korlátozottabb terjedelmű személyes mentesség illette meg. Nem határozta meg a jogszabály pontosan sem a kiváltságosok körét, sem a kiváltságnak tartalmát és terjedelmét, hanem megegyezett, hogy a nemzetközi jogra, a nemzetközi szerződésekre és a nemzetközi gyakorlatra utalnak. A jogszabály kiterjesztette a főfelügyeleti hatóság hatáskörét, nevezetesen minden esetben szükségessé teszi határozatát azokban az ügyekben, amelyekben a területenkívüliség fennállása és terjedelme az eljárás során szóba kerül. Ebből az okból fel kellett függeszteni az eljárást, amennyiben külföldi állam, vagy olyan személy van félként érdekelve, aki a nemzetközi jog - nemzetközi megállapodás, nemzetközi gyakorlat vagy viszonyosság - alapján területenkívüliségre vagy személyes mentességre tarthat igényt, úgyszintén akkor is, ha ő maga hivatkozik erre a kiváltságára és nem kétségtelen, hogy ez a hivatkozás minden jogi alapot nélkülöz. A nemzetközi jogi viszonyosság alapján az eljárást fel kell függeszteni az érdekelt külföldi állam felszólalása esetében, úgyszintén a főfelügyeleti hatóság felhívására is.

A második világháború után az abszolút immunitás axiómaként történő elfogadását ideológiai szempontok is erősen támogatták. Különösebb gyakorlati problémákat az abszolút immunitás doktrínájának elfogadása azért nem okozott, mivel a külkereskedelmi forgalmat Magyarországon nem az állam, hanem az államtól elkülönült, önálló jogi személyként működő állami vállalatok bonyolították.¹⁷⁵ Márpedig velük kapcsolatban az immunitás kérdése – az uralkodó felfogás szerint – elvileg sem merülhetett fel.

¹⁷³ A területenkívüliséggel és a személyes mentességgel kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 1937. évi XVIII. törvény

¹⁷⁴ Szász István 1948-as magánjogi törvénytervezete is ezt vette alapul.

¹⁷⁵ Mivel a jogi személyiség fogalma a privát autonómiával fonódott össze, így a szocialista rendszerben, ahol az állami vagyon volt a döntő, nem volt létjogosultsága. Az 1922-es szovjet-orosz Ptk. csekély mértékben még megtárta, azonban a sztálini alkotmány 1936-os hatályba lépését követően elutasították a '70-es évekig.

A század végére azonban az államok sokkal nagyobb mértékben váltak függővé egymástól. A jogalanyok terén a legtöbb nehézséget az állam sokarcúsága okozta. Már ekkor ismert tény volt, hogy az államok felléphetnek *iure imperii*, azaz szuverenitásuk teljes vértzetében, amikor csorbitatlan immunitást élveznek, vagy *iure gestionis*, azaz magánjogi, tulajdonképpen „kereskedői” minőségben, amikor a polgári forgalom egyéb résztvevőivel tartoznak egy sorba. Csakhogy az államok között még mindig erősen élt (még indig él) az a szokás, hogy ez utóbbi kapcsolatokban is a szuverenitáshoz fűződő előnyöket élvezzék, vagyis sem idegen jognak, sem idegen bíróságnak ne vessék alá magukat. Nem tudják levetközni az immunitás köntösét. A piac, a tőke- és árumozgás, valamint a munkaerő vándorlásának színtere azonban oly annyira megváltozott, kitágult, hogy a jognak erre reagálnia kellett.

Első lépésben az abszolút immunitás helyét a relatív (funkcionális) immunitás váltotta fel. Ebben az összefüggésben a kölcsönös gazdasági, politikai függések rendszerébe ágyazott, jogilag formálisan független államok közül „az az állam szuverén, amely a vele kapcsolatban levő államok döntéseiben épp olyan, vagy nagyobb szerepet játszik, mint azok az ő döntéseiben¹⁷⁶”. A nyugati országokban a jogszabályokban is testet öltött a funkcionális immunitás. 1972-ben aláírták az Európai Immunitás Egyezményt¹⁷⁷, amelynek lényege, hogy az államok a tisztán *iure gestionis* ügyekben sem az idegen jog, sem az idegen bíróság hatálya alól nem mentesülnek.

A magyar jogirodalomban a '70-es években jelent meg a funkcionális immunitás tana, amelyet a magyar nemzetközi magánjogi kódex nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet (Kódex) a viszonyosság alapján el is ismert¹⁷⁸. Az új nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény (nemzetközi magánjogi törvény)¹⁷⁹ is fenntartotta ezt az álláspontot. A kodifikáció során érezhető volt az ECSI, valamint a nyugati államok szabályozásának figyelembevétele (ami újdonság volt a kor szelleméhez képest). A

¹⁷⁶ VALKI, László: A Közös Piac szervezeti és döntéshozatali rendszere (ISBN: 9789632204611) 426. oldal

¹⁷⁷ European Convention on State Immunity (ECSI) az 1964-es dublini, Európai Igazságügyi Miniszterek Konferenciája (Európa Tanács égisze alatt) eredménye, melyet 1972-ben írtak alá Baselben – ötvenyi kodifikációs munkát követően.

¹⁷⁸ MÁDL, Ferenc: Magyarország első nemzetközi magánjogi törvénykönyvéről. In: Állam- és Jogtudomány, 1980/2, 267. 278.

¹⁷⁹ a nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény 34. fejezete szól az immunitással kapcsolatos rendelkezésekről.

Kódex a funkcionális immunitást kivételes szabályok felállításával vezette be¹⁸⁰, mely technikát egyébiránt az amerikai és a brit szabályozás is alkalmaz (lásd common law országokban az immunitás szabályozása 2.3.1. fejezet), valamint az Európai Immunitási Egyezmény is, de ezek bőkezűbben nyitnak a funkcionális immunitás irányába.

Igaz, hogy így még sokféle polgári jogi jogviszony marad az abszolút immunitás uralma alatt, de a jelzett kivételek fontos és gyakori ügyleti formák, és ésszerű volt rájuk a külföldi anyagi jog alkalmazásának lehetőségét elismerni, mely azonban csak viszonyosság esetén áll fenn (Kódex 17.§ (2) bekezdése, jelenleg hatályos nemzetközi magánjogi törvény 84.§). A funkcionális immunitás megjelenésénck a hazai szabályozásban álláspontom szerint azért is volt nagy jelentősége, mivel az abszolút immunitás tanából eredeztethető felfogás izolálja egymástól a nemzetközi jogi és a polgári jogi szférákat és így kizárja a kapcsolatot a két jogág szankciói között. A funkcionális immunitás bevezetésével viszont felelősségi és szankciós szempontból a magánjog területére is be tudott kúszni.

2. Az állam, mint jogi személy? avagy polgári jogi vagy közjogi jogalany az állam? Közjogi személyiség?

A kérdés: az állam jogalanyisága. E körben rá kell világítani az állam jogi személyiségének a jellemzőire, mely többarcúságot is mutat(hat). Beszélhetünk-e külön nemzetközi jogi, közjogi és polgári jogi jogi személyről az állam vonatkozásában attól függően, hogy milyen funkciójában jár el? Vagy ezek a fogalmak nem is léteznek? A közjogi jogi személy tekintetében előre bocsátom, hogy egyetértek Papp Tekla¹⁸¹ által kifejtett állásponttal, miszerint olyan, hogy közjogi személy, külön jogi kategóriaként, nem létezik. A közjog alanyai - az állam, az önkormányzat és a közttestület kivételével – csak relatív jogképességgel ruházhatók fel: csak jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskörük keretei között járhatnak el. Az állam és az önkormányzat ugyanakkor felruházható „általános” polgári jogi értelemben vett jogképességgel is.

2.1. Jogi személy elméletek az állam vonatkozásában

¹⁸⁰ A Kódex 17.§-a szerint a magyar állam jogviszonyaira általában saját jogát kell alkalmazni. Ez a norma önmagában még az abszolút immunitás elvét kodifikálja tehát. A három kivétel azonban jelentős: külföldi állam joga is alkalmazható, ha az állam a külföldi jog alkalmazásához kifejezetten hozzájárult; vagy a jogviszony az állam tulajdonában álló vagy általa megszerezni kívánt külföldi ingatlanra vonatkozik; vagy a jogviszony külföldi érdekeltségű gazdasági szervezetben való közreműködésre vonatkozik.

¹⁸¹ Prof. dr. Papp Tekla – intézetvezető egyetemi tanár Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztika tanszék

Jelen fejezetnek nem tárgya, hogy a jogi személy elméleteket bemutassa, azzal foglalkozzon, mert ez túlmutatna jóval még ezen dolgozat keretén is, hiszen már Aristoteles is kifejtette, hogy: „az állam természetszerű alakulat, s fogalma előbbrevaló, mint az egyes emberé“, minthogy „az egész fogalma mindenképen előbbrevaló, mint a részé“, az olyan ember pedig, aki „nem része az államnak“, nem is ember, hanem „vagy állat, vagy valami isteni lény“.¹⁸² Sokkal inkább annak a folyamatát mutatja be, hogyan ruházták fel az államot jogi személyiséggel. Valamint azzal, hogy ez a jogi személy fogalom csak magánjog által értelmezhető fogalom?

2.1.1. „Nemzeti” jogi személy? Azaz a civiljog szemszögéből...

A jogi személy fogalmát a magyar jogirodalomba Wenzel Gusztáv vezette be egy 1863-as művével¹⁸³. Ő a fiscus említi a jogi személyek között elsőként. Ehhez hozzáteszi, hogy „[...] támadnak azon esetek, melyekben a királyi fiscus mint jogi személy magánjogilag szerepel.¹⁸⁴”. Ezzel tulajdonképpen elismeri az állam jogi személyiségét magánjogi szempontból.

Már 1871-ben, dr. Hoffmann Pál által jegyzett Magánjogi Törvényjavaslatban (Általános Rész) találunk arra vonatkozó rendelkezést, hogy az államot jogi személyiséggel ruházza fel.¹⁸⁵

Az 1928-as Magánjogi Törvényjavaslat is tartalmazta az államra vonatkozó rendelkezéseket, amennyiben a kincstárt ruházta fel jogi személyiséggel.¹⁸⁶

Szászy-Schwarz Gusztáv a jogi személyek vonatkozásában a célvagyon-elméletet dolgozta ki. Jogi személy alatt azt a célt értette, amit a vagyon szolgálni hivatott.¹⁸⁷ Zseniális hasonlata, mely az uralkodó jogi-személy elméletekre rávilágít, a következő volt:

¹⁸² ARISTOTES: Politika 1253 a. Szabó Miklós fordítása, Budapest, 1923, 19-20. 11.

¹⁸³ WENZEL Gusztáv: A magyar és erdélyi magánjog rendszere Budán, 1863-64. Kir. M. Egy. Ny. XIX, 424p., X, 388p.

¹⁸⁴ WENZEL Gusztáv: A magyar magánjog rendszere Athenaeum Nyomda, Pest, 1872. 243-244. o. (második kiadás)

¹⁸⁵ Az 1871-es tervezet 15§-a tartalmazta: „Az állam vagyoni viszonyaiban, s a király magánjogi viszonyaiban szintén a magánjogi szabványoknak van alávetve.” dr. Hoffmann Pál – Általános Magánjogi Törvénykönyv 1871.

¹⁸⁶ 1928-as Magánjogi Törvényjavaslat 43.§

„Száz éves sírjából feltámad öt német filozófus és körültekintve az új világban, meglátnak egy villamos kocsit. Elkezdenek tanakodni azon: mi az, a mi ezt a kocsit hajtja? Az első így szól: «Tapasztalásból tudom, hogy a kocsikat lovak húzzák. Ám ez előtt a kocsi előtt ló nincsen. Pedig lónak ott kell lenni, mert ló nélkül a kocsi nem mozdulhat. Minthogy pedig valóságban ló nincs ott, tehát képzelek lovat a kocsi elé. Ez a fictiv ló húzza a kocsit». Mondja a másik: «Költött ló nem tud húzni. Hogy lóra szükség van, azt én is elismerem, de ennek a lónak valóságban meg kell lennie. Jelenleg ily ló nincs ugyan, de a társaságnak, a mélyé ez a kocsi, úgy tudom, ez előtt egy pár esztendővel voltak lovai és ezután egy pár esztendővel ismét lehetnek. Ezek az elhunyt, vagy esetleg ezek a várományos lovak azok, a melyek a kocsit húzzák» Veti a harmadik: «A mi volt, vagy a mi lesz, csak úgy nincs, mint ami költve van. Én reális lovat keresek, vagy ha nem is lovat, hát más élő lényt, a mely kocsit húzhat. Ily élő lény pedig maga a «Budapesti Közúti Vaspálya Társaság», a mely tulajdonosa ennek a kocsinak. Mert hiszen a társaság élő organismus, csak úgy, mint a ló. Van feje: az igazgatóság, van törzse: a részvényesek, van keze-lába: a hivatalnokok. Ez az élő organismus húzza a kocsit.» «Ez költői beszéd» — mondja a negyedik — «valóságban a társaságnak se feje, se lába nincsen vagy az efféle lábbal legalább egy taligát se lehetne helyéből kimozdítani. Beszéljünk józanul, nyugodjunk bele a ténybe, hogy ez előtt a kocsi előtt sem ló, sem egyéb állat nincsen. Fogadjuk el a tudományos igazságot, hogy vannak lovatlan kocsik is, a melyek mozognak». «Igen ám» — mondja az ötödik — «csak hogy a tény constatálása még nem magyarázat. A kérdés éppen az, hogy honnan van az, hogy kocsi mozoghat ló nélkül is? Én megadom a feleletet: Kétféle kocsi van a világon, az egyiket ló húzza, a másikat nem ló, hanem erő hajtja. Ezt a két különböző tüneményt nem szabad egymással összetéveszteni. El kell ismernünk, hogy nemcsak a ló, hanem erő is lehet oka a kocsi mozgásának». Egy iskolás fiú azonban, a ki arra jártában a vitatkozó tudósokat végig hallgatta, így szól hozzájuk: «Mi bajuk van az uraknak a lóval? Hisz nem a ló az, a mi a lovas kocsi esetében is a kocsit hajtja, hanem az «erő». Akár ló fejtí ki az erőt, akár más erőforrás, — gőz, villamosság, vagy egyéb — a kocsi az erőtől mozog. A lovat az urak csak azért keresik, mert többnyire ilyet láttak a kocsi előtt. Ha igazán érteni akarják a kocsi mozgását, akkor nem a lovat, hanem az erőt kell keresniük».¹⁸⁸

¹⁸⁷ SZÁSZY-SCHWARZ Gusztáv: A jogi személy magyarázata, Budapest, Franklin (1906)

¹⁸⁸ SZÁSZY-SCHWARZ [fm] 1-2. o.

Grosschmid álláspontja szerint a jogi személy lénye helyezte a hangsúlyt. Szerinte a jogi személy: „...éppen csakugy létező, mivelhogy szellemileg önállóan respiráló, kész egyediség, akár csak fizikailag az ember”¹⁸⁹.

Változást az 1959. évi IV. törvény (rPtk) hozott, melyben első alkalommal került (hatályosan) kodifiálva az állam jogi személyisége. (rPtk. 26. §).¹⁹⁰ Látni a szabályozásól, hogy a jogképessége általános – amennyiben csak olyan viszonyokra korlátozza, „amelyek jellegüknél fogva nem csupán az emberhez fűződhetnek”.

A jelenleg hatályos, polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) kissé másképp fogalniazza meg az állam, mint személyiséggel kapcsolatos rendelkezéseit. E szerint az állam jogi személy, jogképes, de polgári jogi jogképessége csak vagyoni jogi viszonyokban elismert (lásd funkcionális immunitás tana). Ez már egy korlátozottabb megfogalmazás ahhoz képest, ami a rPtk. hatálybalépésekor volt (1960-ban!). Ez természetesen módosult a későbbiekben¹⁹¹, és helyébe szintén a szűkítő értelmezésű megfogalmazás lépett: mint vagyoni viszonyok alanya volt jogi személy az állam (rPtk. 28.§).

A jogi személy elméletek azt mutatják, hogy a jogi személyek között különbséget nem lehet tenni: jogképességük általános, feltétlen és egyenlő. Ennélfogva ez a Kódex-beli szabályozás, mely leszűkíti a vagyoni jogi viszonyokra az állam polgári jogképességét azt tükrözi, hogy az államot sui generis jogi személyként kezeli, tehát nem egy jogi személy a többi között¹⁹². Amikor tulajdonosként jár el, akkor értelmezhető jogképesnek a magánjog szabályai szerint¹⁹³. A Ptk. 3:405. § (1) bekezdése szerint a Magyar Állam polgári jogi jogviszonyokban

¹⁸⁹ Grosschmid Béni: Jogi és lénytani személyiség. Magyar Jogi Szemle, Budapest, Pallas, 1920.; Fejezetek kötetelmek köréből, Budapest, Grill-féle gyűjtemény, 1932-33.

¹⁹⁰ rPtk.: AZ ÁLLAM MINT JOGALANY IV. FEJEZET Jogképesség 26. § (1) Az állam jogképes. Jogképessége kiterjed mindazokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyek jellegüknél fogva nem csupán az emberhez fűződhetnek. (2) Az állam közvetlenül különösen akkor lép polgári jogviszonyba, ha az a vagyontárgy, amelyre a jogviszony vonatkozik, az államot illeti, és a) egyik állami szerv kezelésébe sem tartozik, vagy nem olyan állami szerv kezeli, amely önálló jogalany, vagy b) a vagyontárgy rendeltetése nincs határozottan megállapítva.

27. § Az államot, ha polgári jogviszonyban közvetlenül vesz részt, a pénzügyminiszter képviseli, ezt a jogkörét más állami szerv útján is gyakorolhatja, vagy más állami szervre ruházhatja át.

¹⁹¹ 5 A Ptk. „II. Cím Az állam mint jogalany”, „IV. fejezet A jogképesség” szövegrészeket, valamint a Ptk.26–27. §-t az 1998: XXXIII. törvény 60. §-a 1998. április 1-jével hatályon kívül helyezte.

¹⁹² Ez egyebek mellett nem újdonság a Ptk-ban, mivel a rPtk is ezt tartalmazta. Ahogy Világhy és Eörsi írta: „Az emberek és az állam mellett a polgári jogviszonyban jogalanyként szerepelnek, az ún. jogi személyek is.” In: VILÁGHY Miklós – EÖRSI Gyula: Magyar polgári jog I. kötet Bp. (1963)

¹⁹³ Amikor a forgalomképtelen dolog tulajdonosaként jár el, akkor sem magánjogi jogalanyként jár el, hanem közjogiként. Az aktus, amikor rendelkezik vele, közjogi aktus lesz.

jogi személyként vesz részt. Az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseli. (Összevetésként a rPtk. 28.§-a azt tartalmazta, hogy „az állam – mint a vagyoni jogviszonyok alanya – jogi személy. Az államot a polgári jogviszonyokban – ha jogszabály ettől eltérően nem rendelkezik – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseli.”) Az állam képviselétét ellátó személye arra enged következtetni, hogy a szabályozás elvi alapja ugyanaz maradt, tehát csak **vagyoni jogviszonyok alanyaként eljárva rendelkezik magánjog szempontjából jogi személyiséggel.**

2.1.2. (Köz)jogi személy?

A közjogi személy fogalma a jogirodalomban nagyon sokáig fel sem merült. Nem érintette az 1928-as Javaslat, ugyancsak adósok maradtak ezzel a jogtudósaink: Szász-Schwarz Gusztáv és Grosschmid Béni is.

Moór Gyula volt az első, aki arra jutott, hogy a jogi személy nem pusztán magánjogi jogintézmény, hanem nagyobb jelentőséggel bír a közjogban, ahol az alanyi közjogoknak csak jogi személyek lehetnek az alanyai. „A magyar közjogi felfogásban különben is hagyományos az államnak jogi személyként való felfogása. A magyar jogi felfogás már akkor, amidőn a művelt Nyugaton még csak egyesek magánjogi jogosítványaira töredeztve látták az államot, az állam jogi személyiségének grandiózus teóriáját alkotta meg a Szent Korona elméletében.”¹⁹⁴ Álláspontja szerint az állam nem egyéb, mint az állami cselekvések összessége, jogi személyisége speciális¹⁹⁵: Szladits Károly a jogi személyeket – Moór Gyula gondolatát elfogadva – inkább tipizálta: magánjogi vagy közjogi alapítású jogi személy; általános vagy különleges jogszabályon nyugvó; személyösszesség vagy vagyonösszesség. Ebből látszik, hogy közjogi személy fogalmát annyiban ismeri el Szladits, amennyiben az közjogi alapítású.

„Olyan klasszikus polgári jogászoknál, mint mondjuk K. Larenz avagy a magyar Szladits Károly, voltaképp *közjogi jogi személyiség sincs*: a köztisztviselők olyan polgári jogi személyek, amelyek közcélra irányítottak, hasonló a helyzet a közintézetekkel, illetve a közjogi alapítványokkal.” – jelentette ki Sárközy Professor¹⁹⁶ is.

¹⁹⁴ MOÓR Gyula: A jogi személyek elvéte A M.Tud.Akadémia Jogtudományi Bizottságának Kiadványsorozata (1931) 32. o.

¹⁹⁵ lásd: MOÓR [I.m.] 365. o.

¹⁹⁶ SÁRKÖZY Tamás: Jogképesség – személyiség – jogalanyiség az embertöbbségek – csoportok –

Visszatérve Papp Teklára, ahogy kifejtette egy tanulmányában¹⁹⁷: „Meglátásunk szerint a közjogi jogszabályok személyi és tárgyi hatálya alá tartozik, hogy kiket/miket minősítenek jogalanyoknak, személynek, azonban a jogi személy a magánjog „terméke”: a jogi személy mibenlétének definiálása, jogképességének meghatározása, típusainak rögzítése a mindenkori Polgári Törvénykönyv feladata.” számomra teljes mértékben osztható következtetés.

2.1.3. Nemzetközi jogi személy?

A nemzetközi jogban az állam elismerten jogi személyiséggel van felruházva¹⁹⁸. Az államközi jog és belső állami jog, illetőleg közjog és magánjog hagyományos felosztását elfogadva, ezeknek a különböző jogterületeknek érintkező pontjában a jogi személyiséggel rendelkező állam foglal helyet. „Az állam, mint jogi személy az érintkező pontja ezeknek a különböző jogrendszereknek, mert egyedül az állam alanya az államközi jognak ép úgy, mint a belső állami jognak, viszont a belső állami jogban ép úgy alanya a közjognak is, mint magánjognak”¹⁹⁹. Az 1978. évi 8. törvényerejű rendelet 2.§-a mondta ki, hogy: „A külgazdasági kapcsolatok körében az állam elismeri a külföldi jog szerint megalakult jogi személyeket.” (a viszonyosság elvére gondolva...) A képvisellel kapcsolatban pedig a rPtk. 29.§ (3) bekezdéséhez annyit fűzött, hogy a nevében aláírásra egy személy is jogosult. Tény, hogy az a fogalom, hogy „nemzetközi jogi személy” nem létezik.

Tehát tény azonban, hogy a nemzetközi jog elsődleges alanyai az államok (és a nemzetközi szervezetek). Az állam nemzetközi magánjogi értelemben vett jogi személyiségét kezdetben a

szervezetek körében (PJK, 2000/4., 3-9. o.)

¹⁹⁷ PAPP Tekla: Közjogi személy – jogi személy kategória? In: Szikora Veronika, Török Éva (szerk.) Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére I.-II. kötet. 396 p. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. pp. 121-129. (ISBN:978-963-318-679-4)

¹⁹⁸ Hangsúlyozom, hogy ez a kialakult gyakorlat. Vannak elméletek természetesen, amik ezt is vitatják. Például Duguit (Traité de droit const., 1930, 325. skv. l.) részletesen kifejti, hogy az állam jogi személyiségét elismerő minden elmélet helytelen és elvetendő. Szerinte nincsenek állami jogok és kötelezettségek, ezek csak az államvagyon különböző védett helyzetei, illetőleg megterhelései. Krabbe elmélete szerint (Die moderne Staatsidee, 1919. 275. skv. l.) az állam jogai, illetőleg kötelességei csupán az államszervként működő egyént illetik meg. Ennek a felfogásnak az államközi jog terére átvitt következménye az a nézet, amely szerint az államközi jog alanyai is csak az egyének, de nem az állam. (Scelle, Précis de droit des gens, 1932, J. 49. l. Spiropoulos, L'individu en droit international, 1928, Kelsen: Das Problem der Souveranität und die Theorie des Völkerrechts, 1920, 162. skv. l. Politis, Les nouvelles tendances du droit international, 1927, 55. skv. l.) Ugyancsak tagadja, hogy az állam jogi személy pl. Otto Mayer (Deutsches Verwaltungsrecht, id. kiadás, II. köt. 329. l.; Die juristische Person u. ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht, id. kiad. 56., 63., 67. 11.)

¹⁹⁹ In: ARATÓ István, Dr., törvényszéki bírósági tanácsos: Joghatóság a külföldi állam magánjogi ügyletei felett a Pécsi M. Kir. Erzsébet Tudományegyetem Nemzetközi Jogi Intézetének kiadványa (Pécs 1942.)

történelmi hagyományok, majd a magánjogi szabályozás adják. A nemzetközi szervezetek a XIX. században jelentek meg, amiket szintén elismertek nemzetközi jogalanyoknak. Ezt követően a XX. században a hagyományos, államközpontú nézőpont lassan átalakult. Az ENSZ 1945-ös létrehozatala a nemzetközi jogalanyiságot az egyénekre is kiterjesztette, ez azonban az államét nem érintette. Ennek hatására különböző elméletek láttak napvilágot. Egyesek – például Rosalyn Higgins – a nemzetközi jogra, mint döntéshozatali folyamatra tekint, amelynek számos, különböző résztvevője van, és amelyek eltérő fokú jogi személyiséggel rendelkeznek. Ezen nézetnek persze akadnak kritikusai, melyekkel én is tudok azonosulni, mivel ezzel a megközelítéssel a jogalanyiság intézményének a lényege vész el, hiszen a jogi személy elméletek azt mutatják, hogy a jogi személyek között különbséget nem lehet tenni: jogképességük általános, feltétlen és egyenlő. A nemzetközi jog több mint egyszerűen döntéshozatal, többek között általánosnak tekintett szabályok és alapelvek alkotják.”²⁰⁰

A 2017-es nemzetközi magánjogi törvényből kikerültek az állam jogi személyiségével kapcsolatos fejtegetések. Ezek az eljárásjogi részben kaptak helyet, mely kimondja, hogy „a fél perbeli jog- és cselekvőképességére személyes joga alkalmazandó”.²⁰¹ Ebből levezethető, hogy a magyar állam jogi személy voltát elismeri.

2.2.Összegzés

Ha leegyszerűsítve jogi személynek nevezünk minden olyan jogalanyt, amely nem fizikai személy, vagyis mindazt jogi személynek tekintjük, ami a fizikai személyeken kívül jogokkal bír. Továbbá ha azon a nézeten vagyunk, hogy az államot is megilletik bizonyos jogok, és terhelik bizonyos követelések, akkor az állam jogi személy-voltát sem tagadhatjuk. Az államot nem tekinthetjük tehát a jog felett álló hatalomnak. Ez a jogi személyiség hatalmi ágakon átvonuló – azaz az állam jogi személy volta azon jogterületeken sem kérdőjeleződik meg, ahol expressis verbis ezt jogszabály nem nevesíti. Ugyanakkor a jogág jellegzetessége miatt csak a nemzetközi jog és a magánjog vonatkozásában bír jelentőséggel. A „közjogi személy” fogalma – mely közfunkciókat ellátó és a magánjogi jogviszonyokban nem

²⁰⁰ KISS Amarilla: „A nemzetközi jog különleges alanyai” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Nemzetközi jog rovat, rovat szerkesztő: SULYOK Gábor) <http://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-kulonleges-alanyai> (2019)

²⁰¹ 2017. évi XXVIII. törvény 68.§ (1) bekezdés

közhatalmi jogosítványokkal és kényszerrel résztvevő jogalanyokat (például állam, önkormányzat) takarnak – nem önálló jogi személy típust fednek le, hanem a magánjogtól eltérő jogág jogalanyainak jogi személyiséggel rendelkező halmazát jelentik.

3. Az egymáshoz való viszony

Az előző pontokban rögzítettek lényege abban áll, hogy röviden kitérjünk a nemzetközi jog és a nemzeti jog alkalmazhatóságának a viszonyára. Régen fennálló vita a jogtudósok között: monista – dualista megközelítés. A jogrendszer egységének elvére épülő monista elméletekben a nemzetközi jog érvényesen létrejött szabályai megszületésük pillanatában az állam jogrendszerének részévé válnak, és automatikusan megfelelnek az állami jogrendszer valamely forrásának (*adopció*). Ez az állam részéről semmilyen jogalkotási intézkedést nem igényel: kötelező hatályuk állam által elismerésével e nemzetközi normák ab ovo a belső jog részei, s alkalmasak belső joghatások kiváltására. A dualista felfogás szerint a nemzetközi jog és a belső jog egymástól független jogrendszer. A nemzetközi jog szabályai alapesetben semmilyen hatást nem képesek kifejteni az állam belső jogában. A nemzetközi jog szabályai ezért csak akkor érvényesülhetnek a belső jogban, ha azokat az állam külön jogalkotási aktus révén beépíti, befogadja saját belső jogába (*transzformáció*).

A két elv a nemzetközi bírósági gyakorlatban különbözőképpen jelenik meg. Kezdetben a monista elv uralkodott. Több ítéletben visszatükröződött, hogy a nemzetközi jog a saját alkalmazási területén belül abszolút elsőbbséget követel magának a belső joggal szemben. Aztán ez az elv megjelent a tételes jogban is: az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által 1949-ben kidolgozott, az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló Nyilatkozat tervezetének 13. cikkében, valamint az 1969. évi és 1986. évi Bécsi Egyezmények 27. Cikkében. Legsúlyosabb esetben a nemzetközi jog belső joggal szembeni elsőbbsége akár a vele ellentétes belső jogi norma semmissé nyilvánításához is vezethet.²⁰²

Technikai értelemben tehát a belső jog szabályai semmiképpen sem normái a nemzetközi jognak. Ugyanakkor azokban az esetekben, ahol a nemzetközi szerződés valamilyen utaló szabályt tartalmaz, azaz tartalommal nemzeti szabálynak kell kitöltenie a nemzetközi szabályozást, akkor nem függetleníthető a nemzeti jogtól a nemzeti jog. Témánk

²⁰² Lásd például, amikor Jeruzsálem státuszának (t.i. Izrael fővárosának nyilvánították) megváltoztatása tárgyában elfogadott izraeli szabályt nemzetközi jogilag semmissé nyilvánította az ENSZ BT.

szempontjából kiemelendő az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által kidolgozott 2001. évi államfelelősségi tervezet 4. cikk (2) bekezdésében, amely az államnak betudható tettek kapcsán az egyes állami szervek és a közfunkciót ellátó személyek körének meghatározását kifejezetten az államok belső jogára bízta²⁰³. Ehhez igazodott az ítélkezési gyakorlat is.²⁰⁴

VII. Felelősségi kérdések

1. Felelősség a nemzetközi jog szempontjából

A felelősség szempontjából tudvalevő, hogy a nemzetközi jog két esetet különböztet meg a nemzetközi jogi felelőségek szintjén: az állami kötelezettségvállalásokért (megállapodásokért, éves jegyzőkönyvekért) való felelőséget, és a magánjogi alanyok szerződéseinek kapcsán fellépő igényeket és érvényesítésük módját. Az előbbiekben tárgyaltak alapján ugyanis az egyének is alanyai a nemzetközi jognak. Ennélfogva a jogalanyok vonatkozásában is meg lehet állapítani a nemzetközi felelőséget²⁰⁵. Ezt a koncepciót vették alapul a LaGrand-ügyben²⁰⁶, amikor a Nemzetközi Bíróság azt vizsgálta, hogy egy nemzetközi szerződés ruházhat-e az egyénre jogokat. Az ügy tényállást tekintve a megsértése volt. Németország állította, hogy az USA megszegte a Konzuli Kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezményt (36. Cikk (1)-bek. b. pontja), mivel nem tájékoztatták a letartóztatott személyeket (La Grand testvéreket) a konzuli jogaikról. (Megjegyzendő, hogy az elítélteket kivégezték a Nemzetközi Bíróság ítéletét megelőzően.) A nemzetközi bíróság 2001. június 27-i ítéletében megállapította, hogy ezzel az állam (USA) egyéni jogokat is megsértett, ezáltal elismerte, hogy nemzetközi viszonyokban is lehetnek az egyéneknek jogai²⁰⁷. Kérdésként merül fel, amennyiben az egyén a nemzetközi szerződések alapján jogosult, és e jogát az állam megsérti – nemzetközi jogi szinten – polgári jogi perben egy eljárás keretében polgári jogi szankció az állammal szemben kiszabható-e. A válasz: álláspontom szerint igen. Bár az

²⁰³ Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001(A/56/10), Article 4 (2) („An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the State”)

²⁰⁴ Barcelona Traction ügy (1970): a Bíróság tehát [...] nem csak tudomásul veszi a belső jogot, hanem hivatkozik is rá [...]

²⁰⁵ „Létezik egy, a jogalanyiságot inkább formálisan megközelítő nézet: ez a nemzetközi jogot nyitott rendszerként kezeli, annak minden címzettjét jogalanynak tekintve, amelyhez semmilyen jogkövetkezményt nem kapcsol. Míg a többi elmélet hosszabb idő alatt, számos jogtudós közreműködésével alakult ki, ez a felfogás szinte kizárólag Hans Kelsen munkája nyomán jött létre és elsősorban a két világháború közötti német közjog kontextusában értelmezhető.” KISS [IM] 3.o. [6]

²⁰⁶ Germany v United States (La Grand Case) I.C.J.2001 I.C.J. 466.

²⁰⁷ Ugyanezt tükrözi a Nemzetközi Bíróság 2004. március 31-én az ún. Avena-ügyben hozott ítélete.

állam itt nem polgári jogi jogalanyként (nem polgári jogi értelemben vett jogi személyként) jár el, ugyanakkor miután az egyénekre az egyes nemzetközi szerződések is jogot ruháznak, így ezen jogokat érvényre is kell tudni juttatni – nyilván deliktuális alapon.

Különösképp igaz ez – álláspontom szerint – a gazdasági kapcsolatok vonatkozásában, ahol a nemzetközi jogi kötelezettségvállalásból az állam polgári jogi felelősséget kell, hogy vállaljon az egyének felé is. Ez a felelősségnek már egy másik aspektusa természetesen (kontraktuális), ugyanis ezen viszonyokban az állam a kormányközi gazdasági kapcsolatai során keletkezett megállapodásait is megsértheti. És bár igaz, hogy ezekben a kapcsolatokban az állam nem maga vesz részt, hanem annak gazdasági szervezetei, vállalkozásai, a felelőssége akkor sem megkerülhető. Ezen kötelezettségvállalások remek például szolgálnak arra, hogyan egészítik ki egymást a nemzetközi jog és a polgári jog vonatkozó szabályai, hogyan válthat ki egy nemzetközi jogi értelemben vett szerződésszegési magatartás polgári jogi szankciót és fordítva. És ahogy Szászi István ezt megfogalmazta: „Alapvető kérdés a felelősség jellegének megválasztása. Noha első látásra nemzetközi jogi kötelezettségről és ennek megfelelő nemzetközi közjogi típusú felelősségi szabályok megállapításáról van szó, a kötelezettségek és az együttműködés természetére tekintettel erősen polgári jogi felelősségi struktúra kialakítása mutatkozik célszerűnek. Az egész szabályrendszernek a polgári jogi felelősség mintájára és irányába kell a tradicionális állami felelősséghez képest elmozdulnia.”

2. Közjogi felelősség?

A közjogi felelősség azért merülhet fel a körben, mert az állam, amikor jogszabályt alkot, közjogi funkciójában jár el, tehát közjogi felelősség is terhelhetné. Kiemelem, hogy magam azzal a felfogással értek egyet, hogy amennyiben a jogalkotó felelőssége megállapíthatóságát valamilyen jogszabályban rögzítésre kerül, akkor annak a polgári jogi szabályok között van a helye, mivel a felelősségi konstrukció elődegesen polgári jogi fogalom. A nemzetközi, vagy uniós szabályok megsértése esetén is a polgári jogi felelősségi szabályok lesznek irányadóak.

A gyakorlatban a közjogi (alkotmányjogi) felelősséget politikai felelőségnek is nevezik. A politikai felelőség arra irányul, hogy érvénytelenítse annak hatalomra való felhatalmazását, aki a közösség bizalmára alkalmatlanná vagy méltatlanná vált. A célja, hogy a politikai státus megszűnjön. Tény kérdés, hogy ezen célt az állam vonatkozásában nem lehetséges megvalósítani, így az állam vonatkozásában nem beszélhetünk közjogi felelőségről.

Ugyanakkor, mint jogalkotó szervet, az országgyűlést is felelősségre lehetne vonni, ha lenne neki jogalanyiséga. De nincs. Marad a miniszterek felelőssége, akik azonban felhatalmazás alapján alkothatnak jogot (rendeleteket) a hozzájuk rendelt feladatkörben. Idc tartozhatnak továbbá az önkormányzatok, mint rendeletalkotók.²⁰⁸ Ebben a körben közjogi felelősségük fennáll, azonban hangsúlyozni kell, hogy a közjog felelősségi rendszerének a célja, így a szankciórendszere merőben eltér a polgári jogi szankciórendszertől. A politikai felelősség megállapítása esetén a szankció, mely általában büntető jellegű (lemondás, fizetésmegvonás, szóbeli figyelmeztetés), és hogy ez „miként érkezik el, az sokszor alku tárgya. A cinikusok azt mondanák, hogy a politikai felelősség alkuban létrejött erkölcs”.²⁰⁹

Fentiek alapján tehát kijelenthető, hogy felmerülhet a közjogi felelősség kérdése is, azonban ehhez csak közjogi szankció párosulhat(na). A gyakorlatban persze egyre gyakrabban találkozhatunk azzal a jelenséggel, hogy egy-egy közjoginak mondható felelősség kapcsán nem tisztán közjogi, hanem büntetőjogi, vagy akár polgári jogi felelősség megállapítása is társul. A törvényhozás szintjét vizsgálva ennek megfelelően az európai államokat három nagy csoportba sorolhatjuk: azon országok, amelyek elismerik a közigazgatás büntetőhatalmát, és a közigazgatási szankcionálás alapját valamely törvény teremti meg (pl. Portugália, Olaszország, Németország); azon országok, amelyek alkalmazzák ugyan a közigazgatási szankcionálást, de nincs törvényi alapja ennek (pl. Franciaország, Belgium, Spanyolország); és azon országok, amelyek tradicionálisan tagadják a közigazgatás büntetőhatalmát (pl. NagyBritannia, Dánia). Ez a jelenség üdvözlendő, ugyanakkor a jogágak közötti esetleges átjárhatóság a felelősségi kérdéskörben erősen aggályos. Közjogi felelősség esetén a felelősséget ugyanis nem a polgári jogi értelemben kell meghatározni. Hangsúlyozni kell továbbá, hogy az állam nem is alanya a közjognak abban az értelemben, hogy közjogi személyiség nincsen, így felelőssége ebben az értelemben kizárt. Jogalkotói tevékenysége felett az Alkotmánybíróság és a Kúria megfelelő kontrollal bír. Megjegyzendő, hogy a Kódex kommentárja alapján közigazgatási jogkörben okozott kárról csak abban az esetben lehet szó, amennyiben maga a károkozó magatartás a közhatalom gyakorlása körébe eső közigazgatási tevékenység. Fentiekhez tehát kérdezem: amennyiben felelősségre lehetne vonni, kérdéses,

²⁰⁸ Megemlíthetjük továbbá a negatív jogalkotó szerveket is: a Kúriát és az Alkotmánybíróságot. Azonban ezekkel szemben közjogi felelősség megállapításának – de álláspontom szerint még magánjogi felelősség megállapításának is – nincs helye, vagyis erősen aggályos. Ennek oka abban nyilvánul meg, hogy amennyiben e két szervet felelősségre lehetne vonni ítéletei/határozatai miatt, létük kérdőjeleződne meg.

²⁰⁹ TAKÁCS Albert, Politikai felelősség, jogi felelősség, alkotmányjogi felelősség IN: Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében (szerk.: Borbás Beatrix) Budapest, Dialog Campus 2018.

milyen tevékenység miatt (jogalkotás nem közigazgatási tevékenység), milyen szerv és milyen szankciót alkalmazna vele szemben az egyén javára?

3. A magánjogi felelősség

A jogalkotással kapcsolatos magánjogi felelősség kapcsán leszögezhetjük, hogy a fentiekben (I. pont) kifejtettek értelmében az állam nem burkolózhat az immunitás köntösébe. Álláspontom szerint az állam jogalkotással okozott kártérítési felelőssége csakis polgári jogi alapon határozható meg, és a jogalkotással okozott károk megtérítésére csakis a polgári jog keretein belül van lehetőség.

A legnagyobb problémát az jelenti, hogy a magánjogi felelősség megállapításához szükséges, hogy polgári jogi jogalany jogellenesen, felróhatóan polgári jogviszonyban okozzon kárt. Ha a Magyar Államot polgári jogi jogalanynak is tekintjük, a jogalkotás akkor is közjogi aktus lesz. Így alapjában véve nem tartozik a Ptk. tárgyi hatálya alá a jogalkotással okozott kár megtérítési kötelezettsége, annak következménye csak közjogi vagy politikai lehet. Vagy mégis?

A felelősség közhatalom gyakorlásával okozott kár (Ptk. 6:548.§) tényállásába nem fér bele a jogalkotás, mivel az csak a közhatalom gyakorlása során keletkezett kárra vonatkozik, azaz a ***közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával okozott kárra***. A már hivatkozott ítéleti indokolás megfontolást érdemel, miszerint elismeri, hogy az érvényes közjogi jogviszonyból eredő károsodás, vagyonejtölődés nem polgári jogi kár, hanem a felek jogviszonyából eredő kötelezettsége, így azt mindenki túrni köteles. Az Alaptörvény R. cikk (2) bekezdésében foglaltakból következően a jogszabályok alkalmazásából eredő hátrányt kötelesek viselni a jogalanyok. „Ez a kötelezettség azonban nem áll fenn, ha valaki érvénytelen, vagy hatálytalan jogszabály alkalmazásából eredően szenved hátrányt, így például amikor az Alkotmánybíróság visszamenőleges hatállyal megsemmisít egy jogszabályt. Közjogi kárviselési kötelezettség hiányában az elszenvedett hátrány szükségképpen kötelmet, azaz polgári jogviszonyt eredményez. Az alpercs megalapozatlanul állította, hogy a jogállamiságot sértő jogalkotás következménye csak közjogi vagy politikai lehet, mivel az állam nem deklarálta kifejezetten a jogalkotásért való felelősségét. Ezzel szemben a károkozás a Ptk. 6:2. § (1) bekezdése szerint

kötelemkeletkeztető tény, a kötelem pedig polgári jogviszony, amelyben a Ptk. 3:405. § (1) bekezdése szerint az állam jogi személyként vesz részt.”

Ezt erősíti azon gyakorlat is, mely abban az esetben, amennyiben az AB megállapítja visszamenőleges hatállyal egy jogi norma alaptörvénybe ütközését, vagy mulaszt a jogalkotó, vagy tévesen hirdet ki jogszabályt, akkor a jogi norma alkalmazása folytán beálló vagyoneltolódás okozta károsodás vonatkozásban polgári jogilag értékelhető igényhelyzetet (kárkötelmet) lát kialakulni, melynek alanya a Magyar Állam is. Erre a kötelemre a deliktuális kárfelelősség szabályai lehetnek csak irányadók, melyet egyébként a Ptk. miniszteri indokolása is tükröz²¹⁰.

A mulasztásban megnyilvánuló jogellenes magatartás kapcsán kiemelendő, hogy alkotmánybírói határozat alapján a polgári jogi felelősség is megállapítható az állam terhére, és ahol a bíróság szintén meg tudja állapítani magánjogi szempontból értékelhető kárkötelem létrejöttét a jogalkotó és a károsult között.

Erre konkrét példa, amikor az Alkotmánybíróság határozatában²¹¹ megállapította, hogy a jogalkotó Alaptörvény-ellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy az Ámt. alapján megszűnt haszonélvezeti és használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat. Az indokolásában kifejtette, hogy jogállam csak a jog által meghatározott keretek között avatkozhat be a polgárok életébe. A jogalkotásból eredő hátrány elviselése közjogi kötelezettség, melyet a jogalanyok kötelesek elviselni. Ugyanakkor nem állhat fenn ez a kötelezettség, ha valaki érvénytelen vagy hatálytalan jogszabály alkalmazásából eredően szenved el hátrányt, például ha az Alkotmánybíróság visszamenőleges hatállyal megsemmisít egy jogszabályt, vagy tévesen kihirdetett jogszabály alkalmazásából ered a károsodás. Ilyen esetben a jogszabály erejénél fogva beálló vagyoneltolódásokat jogcím hiányában vissza kell fizetni, amennyiben pedig irreverzibilis a károsodás, felmerülhet a felróhatóan eljáró személy vagy jogalkotó felelőssége. Ezen alkotmánybírói határozat alapján megállapítható az állam mulasztásban megnyilvánuló jogellenes magatartása²¹². A törvénytörés szerint a közjogi kötelezettség

²¹⁰ A miniszteri indokolásban megjelenő jogalkotói koncepció szerint a jogalkotással okozott kárra a kártérítés általános alakzata alapján felel a jogalkotó.

²¹¹ IV/348/2014. sz. AB határozat.

²¹² Szegedi Ítélet tábla 20.329/2017/10. sz. ítélete

hiányában elszenvedett hátrány szükségképpen kötelmet, azaz polgári jogi jogviszonyt eredményez, ha az tényállásszerű.

VIII. A hazai szabályozás

1. Alaptörvény

Magyarországon elsődlegesen az Alaptörvényt kell kiemelni, melynek XXIV. Cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy „*Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.*” Ez alapján véve egy általános megfogalmazás. Tartalommal a magánjogi szabályok töltik ki és a bírói gyakorlat.

2. 1928-as Magánjogi Törvényjavaslat

Amennyiben a fenti deliktuális felelősségi tényállásból indulunk ki, akkor már az 1928-as Magánjogi Javaslat (Javaslat)²¹³ is tartalmazta a vonatkozó rendelkezést. A károkozás jogellenesége itt is vélelmezett volt, ugyanakkor a felelősség körében a két alakzatot a vétkekesség megléte alapján választották el.

A Javaslat 1709. §-a szerint „Aki másnak jogvédte érdekét *jogellenesen és vétkesen*, bárcsak közvetve is megsérti, köteles a másoknak — a sértettnek — ebből eredő kárát megtéríteni. Ugyanez a kötelezettség terheli azt is, aki a jóerkölcsbe ütköző módon másnak szándékosan kárt okoz.” Míg az 1737. §. értelmében „Aki másnak jogvédte érdekét *jogellenesen, de vétlenül sérti* meg (vétkesen kártétel), a sértettnek ebből eredő vagyoni kárát, ha máshonnan meg nem térül, annyiban köteles megtéríteni, amennyiben ezt, tekintettel a körülményekre, különösen az érdekelt felek vagyoni viszonyaira a méltányosság megkívánja.” A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy a Javaslat tartalmazott rendelkezéseket a köztisztviselők felelősségére, az állattartók felelősségére, tartalmazott a — mai — veszélyesüzemi felelősséghez hasonló szabályozást, valamint az épületből kieső, onnan lehulló tárgyak által okozott kárral kapcsolatosan szabályokat.

²¹³ Magánjogi törvénykönyvünk és elő tételes jogunk Szerk.: Dr. Vadász Lajos, Dr. Cserta Kálmán, vitéz Dr. Szentkúthy István (1930)

Külön nevesítette a Javaslát az úgynevezett „erkölcsi kártérítést” (talán a nem vagyoni kártérítéssel, vagy a sérelemdíjjal rokonítható), mely azonban teljesen más viszonyokra (elsődlegesen családjogi, nemi erkölcs, stb.) volt alkalmazható.

Rögzítésre került a Javaslátban a bírós és a közhivatalnok felelőssége is, mely értelmében a bírós és a közhivatalnok volt felelőssé tehető. Az 1735. § értelmében: „*a közhivatalnok (köztisztviselő), aki hivatali köteleességének vétkes megsértésével másnak kárt okoz, köteles e kárt megtéríteni, kivéve ha a károsult a kárt jogorvoslattal elháríthatta volna s ezt vétkesen elmulasztotta.*” Kimondta, hogy „*[B]írós az Ítélethozatalban elkövetett köteleességsértés miatt csak akkor felelős, ha szándékosság vagy súlyos gondatlanság terheli. Ugyanez a korlátozás áll, ha a közhivatalnok oly ügyben okozta a kárt, amelyben célszerűségi tekintetek szerint kellett eljárnia*”. A javaslat szerint a bírós elleni igényérvényesítés előfeltétele a bírós marasztaló büntetőbírószági ítélet, vagy fegyelmi bírósági határozat volt. Ebben meg kellett állapítani, hogy „*kártokozó cselekményével hivatali köteleességét vétkesen megszegte*”.

A kártérítési jogban általános szabály az, hogy aki vétség (akár dolus, akár culpa) nélkül jár el, felelősségre rendszerint nem vonható. Ez most is így van (kimentés a felelősség alól: azt kell bizonyítani a károkozónak, hogy úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható). Bizonyos esetekben ugyan hazai jogunkban úgy a törvényhozás, mint a bírói gyakorlat is eltért ettől az általános szabálytól és a vétkesség nélkül való felelősséget is megállapította, azonban ezen esetek köre csak szűk körű. Az 1928-as Javaslát alapján ebbe a szűk körbe tartozott például az 1836:XXV. t. cikk, amely a csatornákat, vasutakat, hidakat építő magányos vállalatokról intézkedvén, 8.§-ában a szolgálatukban levő embereik által okozott károkért a vállalkozókat teszi felelőssé; vagy pedig az 1874:XVIII. t.-cikkben, a vasúti üzem veszélyessége indokolta meg a tárgyi felelősség törvénybe iktatását.

Általános szabály az is, hogy a beállott sérelemért, a felmerült kárért rendszerint csakis az a személy lehet felelős, akinek akaratával a sérelem, a kár okozatos összefüggésben áll. A Javaslátban már találunk rendelkezéseket a másokért való helytállási kötelezettségre is többek között a megbízással²¹⁴ kapcsolatosan, a szülő-gyerekek kapcsolatában²¹⁵. Amikor a Javaslát a

²¹⁴ Javaslát 1721.§-a szerint pedig: Aki valamely ügyének ellátására maga helyett mást rendel ki, felel azért a kárért, amelyet a kirendelt az ügykörébe eső tennivalók teljesítésében harmadik személynek jogellenesen okoz, hacsak nem bizonyítja, hogy a kirendeltnek megválasztásában, s amennyiben felügyeletre vagy utasításadásra volt szükség, ebben is a kellő gondosságot kifejtette, vagy hogy a kár a kellő gondosság kifejtése esetében is

mások, jelesen a családtagok és más felügyelet alatt álló személyekért a családfő illetve gyám, gondnok vagy gazda felelősségét állapította meg, ott – az indokolás szerint - egyrészt az elkövetett kárselekmények (erdei, mezei károk) természetéből következik annak felelősségre vonása, aki a károkozó családtag, gyámolt vagy alkalmazott felett a kellő felügyelet gyakorlását elmulasztotta, másrészt pedig éppen a kellő felügyelet gyakorlásának elmulasztásában jelentkezik a családfőnek, illetve gazdának a vétkessége.

Ugyancsak másokért való helytállási kötelezettséget állapít meg az állam vonatkozásában. „Az állam, ha külön törvény másként nem rendelkezik, felelős azért a kárért, amelyet alkalmazottai hivatalos eljárásuk közben szándékosan vagy vétkes cselekményükkel illetve mulasztásukkal harmadik személyeknek okoztak, ha a kár szabályszerű jogorvoslattal nem volt elhárítható és ha a károsult fél a vétkes alkalmazottól önnök vagyontalansága miatt kártalanítást nem kaphat.”²¹⁶

Közhivatalnoknak fegyelmi vagy büntető cselekménye megállapítására alkalmas eljárásáért a kincstár csak akkor felelős, ha a határozat szabályellenes, a fennálló joggal ellenkezik és a kár törvényes jogorvoslattal nem volt elhárítható.

Ugyancsak kitér a Javaslathoz az „ártatlanul letartóztatottak” kártérítési jogaira. Ők szintén az állam ellen támaszthattak igényt, azonban ennek is előfeltétele volt: annak megállapítása, hogy az elítélt kártalanításra jogosult. Ez akkor is szükséges volt, ha az igény alapjául szolgáló hamis vád vagy hamis tanúzás nem valósultak meg. Amennyiben pedig megvalósultak, akkor a hamis váddal vagy hamis tanúzással ártatlanul elítéltnek az előzetes letartóztatása vagy vizsgálati fogsága kapcsán felmerült vagyoni kár érvényesítésének

bekövetkezett volna.”

²¹⁵ 526. EH.: A szülő, aki a lőfegyvert lakásán nyílt helyen akként tartja, hogy ahhoz kiskorú gyermeke hozzáférhet — az utóbbi által a lőfegyverrel harmadik személynek okozott sérülésért kártérítéssel tartozik

²¹⁶ A Javaslathoz szövege kiegészült a vonatkozó bírói gyakorlattal is. Eszerint néhány példa a deliktuális felelősség speciális alakzataira:

- „katonai szolgálat közben a felettes előljáró által jogellenesen okozott testi sértésből eredő rokkantságért az államkincstár kártérítéssel tartozik”;

- az állam felelőssé tehető továbbá útfenntartás elmulasztásáért, „midőn a veszélyes szakaszon a biztonsági korlát nem állítatott fel. In concreto a felperes emiatt lovával a két méter mély patakba zuhan”;

- állami gyermekmenhely orvosának csak vétkes gondatlansága esetében felelt a gyermek kiadásából a nevelő szülőre hárult kárért;

- a törvényhatóság az öt terhelő szerződés nem teljesítése következtében felmerült kár esetén felelt az alkalmazottaiért. Ugyancsak a törvényhatóság volt felelős a mezőőr által szolgálatban jogellenes fegyverhasználattal okozott kárért, ha a „mezőőrnek a meg nem engedett lőfegyver használatát elnézte”;

- a község felelősségét is kimondta az útfenntartási kötelezettségének elmulasztása következtében keletkezett balesetekért, ha a község az elsősorban felelős közegeket a perben meg nem jelölte. A községi az előljárói vonatkozásában azonban csak mögöttes felelősnek minősült annyiban, hogy az ő mulasztásuk miatt csak akkor volt marasztalható, ha „az előzőleg perelt előljárósági tagok ellen sikertelen volt a végrehajtás. Eme előzetes eljárás nélkül a község ellen kereset elutasítandó”.

előfeltétele a károsult igényének megállapítása volt, valamint annak igazolása, hogy ezen összeg meghaladja az állam által adott kártalanítás összegét.

A kimentést a felelősség aló az alábbiak szerint szabályozta a Javaslat: A vétkes cselekmények vonatkozásában kimondta, hogy *„[n]em jogellenes a sérelmet okozó cselekmény, ha szükséges volt avégett, hogy a tettes a sértettnek közvetlen jogellenes támadását magáról vagy másról elhárítsa (jogos védelem), A védelem e határok közt megengedett oly személy támadásával szemben is, akinek ez a cselekmény nem számítható be; de aki ily személy támadását vétkesen előidézi, az felel azért a kárért, amely a jogos védelemből a támadóra hárul.”*²¹⁷ Míg a vétlen károkozás esetében azt tartalmazta, hogy *„[n]em kérhet kártérítést az, akinek magatartása vagy eljárása a közérdek veszélyeztetését előidézte.”* A vétlen károkozóval szemben igényt alappal nem követelhetett az sem, aki a kárt maga idézte elő.

3. 1959. évi IV. törvény (rPtk.)

Az 1959-es Ptk. megalkotásakor a gazdasági viszonyokban a köztulajdonnak tulajdonítottak nagyobb szerepet, így az állami kárfelelősség nagyon szűk körben volt csak megállapítható. Ez azzal volt magyarázható, hogy a közhatalmat gyakorló szervek közérdekből járnak el, a közösség érdekében eljárva hibázhatnak, mely körülmény mentesíti őket a felelősség alól. A másik indok, mely még ma is felmerül: a szerveket meg kell védeni a „külső zaklatásoktól, támadásoktól”, mivel az a működésüket akadályozza, tevékenységük állandó megkérdőjelezhetősége pedig bürokratikusá teszi azokat. A közhatalomba vetett bizalom elve folytán pedig vélelmezni kell, hogy a közhatalmi szervek nevében eljáró személyek teljes körben (mind szakmailag, mind emberileg) teljesen felkészültek.

A rPtk. az államot jogi személyiséggel ruházta fel (lásd 2.1.3. pont), viszont ez mind a hatálybalépésekor hatályos 26.§, mind a módosítást követő 28.§ szerint korlátozott volt. A Ptk most is hasonlóképpen szabályozza az állam jogalanyiségét. A bírói gyakorlat a másokért való deliktuális felelősségre vonatkozó tényállás körében látta elbírálhatónak az ezzel kapcsolatos igényeket a rPtk. alapján.

A deliktuális felelősség körén belül az alkalmazotti felelősség esetét a 348.§-ban szabályozta. Kimondta, hogy a munkáltató felelős azon esetekben, amikor a munkavállaló munkaviszonyával összefüggésben okoz kárt harmadik személynek. Ennek speciális esete

²¹⁷ Javaslat 1712.§-a

volt a 349.§-ban szabályozott államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség, melynek megállapítása háromirányú lehetett: az államigazgatási szerv és az államigazgatási alkalmazott felelőssége harmadik személlyel szemben, a munkáltató felé fennálló alkalmazotti felelősség, valamint az államigazgatási szervek jogos eljárása folytán harmadik személynek okozott károkért való felelősség. Az állam nem került nevesítésre. Ennek ellenére az „államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség”²¹⁸ tényállásába szorította be a vizsgálatot a bíróság.

A gyakorlatban azonban nem hatályosult a felelősségre vonás. Az államot „a közjogi eredetű pajzs megvédi a felelősségre vonástól a magánjogi eredetű jogviszonyokban is.” Az „állami felelőtlenség” érvényesült továbbra is.²¹⁹

Az 1977-ben történt a rPtk-módosítását követően (hatályos: 1978.03.01-től) a 349.§-ban a felelősség megállapításának a feltételei közül törölték az előzetes felelősségre vonást. Az elévülési időt azonban 1. évben határozta meg a törvény, melyet csak 1992-ben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánított a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alapelveire, valamint a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elvére hivatkozással, s megsemmisítette azt (53/1992. (X.19.) AB hat.)²²⁰. Ugyanakkor az állam továbbra is államként viselkedett a civiljogi jogviszonyokban is közhatalmiságát átvive – álláspontom szerint indokolatlanul.

Nemzeti jogforrások között itt is meg kell megemlíteni a bírói gyakorlatot is a rPtk. 349.§-al kapcsolatosan. Egy bírósági határozatot és a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumi állásfoglalását is ki kell emelni, ami a fenti gyakorlatot támasztotta alá, erősítve az állami immunitást. Egy 1994-es bírósági határozat²²¹ kimondta, hogy a jogalkotásra az alkotmányjog szabályait kell alkalmazni, a károsult és a jogalkotó között polgári jogi jogviszony nem jön létre, így polgári jogi kártérítésre nincs lehetőség.

A rPtk 349.§-át a *PK 42. számú Legfelsőbb Bírósági állásfoglalás* töltötte ki tartalommal: kimondta, hogy akkor alkalmazható a rPtk 349.§, amikor a közhatalom gyakorlása szervező-intézkedő tevékenységben, vagy mulasztásban nyilvánul meg. Nem az eljáró szerv minősége,

²¹⁸ 1959. évi IV. törvény 349.§. (1) Államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette. (3) Ezeket a szabályokat kell alkalmazni a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kárért való felelősségre, ha a jogszabály másként nem rendelkezik.

²¹⁹ Lásd: dr. Nagy István: Jogalkotással okozott kár Bp. 2003

²²⁰ A Ptk. 348.§ (2) bekezdésében foglalt privilegizált elévülési időt az 1/1996. (I. 26.) AB határozat semmisítette meg kimondva annak alkotmányellenességét.

²²¹ BH 1994.312. sz.

hanem a konkrét tevékenység alapján kell megítélni, hogy államigazgatási tevékenységről van-e szó. A felelősség megállapításának további feltétele volt, hogy a személy (közigazgatási, ügyészi, bírói alkalmazott) rosszhiszeműen, szándékosan, vagy súlyosan gondatlanul járjon el, megkövetelve így a büntetőjogi vagy fegyelmi felelősségre vonást előzményként.

A PK. 43. számú Legfelsőbb Bíróság állásfoglalása is tovább szűkítette a felelősség megállapíthatóságát azáltal, hogy kimondta, az államigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított per rendkívüli jogorvoslatnak minősül. Államigazgatási jogkörben okozott kár esetén a károsult választása szerint bírósági felülvizsgálattal élhet, vagy kártérítési pert indít, de amennyiben a közigazgatási perben pervesztes lett, a kártérítési igényét már nem érvényesítheti, mivel egy jogerős bírósági ítélettel elbírált és jogszabálysértőnek nem tekintett államigazgatási határozat jogellenességét a kártérítési per bírósága nem állapíthatja meg²²².

4. Vékás-féle Ptk.

A kodifikáció során Vékás Lajos által elkészített Szakértői Javaslat külön mű formájában kiadásra került. Ebből látszik, hogy a Szakértői Javaslat az állami felelősség jogszabályi rendezésére tartalmazott pontos rendelkezéseket. A Szakértői Javaslat 5:550.§ (felelősség jogalkotással okozott károkért)

5:550. §: *Felelősség jogalkotással okozott kárért:*

(1) *A jogalkotó az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott kárért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.*

(2) *A jogalkotó a megsemmisítés időpontjától keletkező károkért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt nem hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.*

(3) *Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a jogalkotási kötelezettségét az Alkotmánybíróság határozatában megállapított határidőig nem teljesíti, a mulasztással okozott kárért felelősséggel tartozik.*

(4) *Az állam felelősséggel tartozik azért a kárért, amelyet európai uniós jogharmonizációs kötelezettsége elmulasztásával vagy nem megfelelő teljesítésével okozott.*

²²² A jogorvoslati lehetőség kimerítésének elmulasztása esetén a kárigényt elbíráló bíróság nem vizsgálhatja, hogy a rendes jogorvoslat mennyiben lett volna alkalmas a kár elhárítására. (BH 2002.184.)

(5) Az (1) bekezdés szerint felel a jogalkotó, ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogszabály tartalmilag egyedi határozat.

Még a 2006-os Javaslat 611.§-a is rendelkezett az állami kártérítési felelősségről – ugyan már sokkal szűkebben, mint a Szakértői Javaslat.

611. § *Jogalkotással okozott kárfelelősség:*

(1) Az állam az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott károkért akkor felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt hatálybalépésének idő pontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.

(2) Ha az állam az Alkotmánybíróság határozata alapján a jogalkotással alkotmányellenes mulasztásban van, és jogalkotói kötelezettségét az Alkotmánybíróság határozatában megállapított határidőig nem teljesíti, a mulasztással okozott kárért felelősséggel tartozik.

(3) A (2) bekezdésben foglalt rendelkezést kell alkalmazni akkor is, ha a károkozás azért következett be, mert az állam a nemzetközi jogharmonizációs kötelezettségét határidőben nem teljesítette.

Ezek azonban nem emelkedtek törvényi erőre.

5. 2013. évi V. törvény (Ptk., Kódex)

A Kódexbe annak ellenére nem került bele az állami kárfelelősség tényállása, hogy több javaslat is tartalmazta azt.²²³ A bírói gyakorlat is csak részlegesen épült be.²²⁴

A Kódex a rPtk. általános kárfelelősségi szabályain érdemben nem változtat. Kimondja a károkozás általános tilalmát, s azt, hogy „Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni.” A törvény (az abban felsorolt 4 kivétellel) minden károkozás jogellenességét feltételezi. A felelősség alóli mentesülés a magatartás nem felróható voltának bizonyítása esetén lehetséges. A törvény a deliktuális felelősség egyes esetei között tér ki a közhatalom

²²³ A dr. Vékás Lajos által vezetett Kodifikációs Főbizottság 2001-es tervezete pl. indokoltnak látta, hogy a Pp. 2.§-a szerinti anyagi jogi felelősségi szabály beiktatás lenne indokolt felelősségtől független, objektív felelősség formájában. Az állam és az önkormányzati szervek a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetve ennek elmulasztásával okozott kárt köteles megtéríteni. Ugyanakkor kimentési lehetőséget is adott volna azon esetekben, amikor bizonyítani tudja, hogy a kárt a tevékenységi, ügyintézési és ellenőrzési körén kívül álló elháríthatatlan ok, vagy a károsult által okozott ok idézte elő. Ez tartalmazta továbbá azt is, hogy a Kódex mondja ki az állami felelősséget alkotmányellenes jogszabályalkotás esetére.

²²⁴ A 42. PK és a 43. PK sem irányadó már az 1/2014. PJE határozat alapján

gyakorlásával okozott kárért való felelősségre, mely a már leírtak alapján a jogalkotással történt károkozásra nem alkalmazható alakzat.

A bírói joggyakorlatban a jogalkotó kárfelelősségére irányuló kereseteket az általános felelősségi szabályok szerint kell megítélni, mely álláspontot - azzal együtt, hogy nem kodifikálták - az új kódex elkészítői is osztották. Ez megjelenik a Ptk-ról szóló törvényjavaslatban, melynek indokolásában kitérnek a törvényhozó felelősségére. Az indokolás is rögzíti, hogy „a joggyakorlat méreven elzárkózott a jogalkotással okozott károk megtérítése elől”. A javaslat azon elvi álláspontja miatt nem szabályozza külön az így okozott károkért a felelősséget, mert véleménye szerint az így okozott károkért a jogalkotónak az általános alakzat alapján kell felelősséget viselnie²²⁵. A jogalkotó tehát továbbra is a gyakorlatra bízta az ilyen esetek megítélését.

5.1. Az általános felelősségi alakzat alkalmazása

A deliktuális felelősség Ptk. által lefektetett tényálláselemei a kár, a károkozó magatartás, a jogellenesség és az okozatosság, továbbá a károkozó felróható magatartása (vétkesség). A deliktuális kárfelelősségi alapon mikor lehetne az állam jogalkotási felelősségét megállapítani – eltekintve az immunitás kifogásától? Amennyiben van jogellenesség, felróhatóság, kár és okozati összefüggés. A jogellenességet és a felróhatóság hiányát az alperes állam bizonyítja, míg a kárt és a okozati összefüggést a sérelmet szenvedett fél. Ezen elemek közül a jogellenesség és a felróhatóság hiánya a két legvitatottabb ismérv. A kár fogalma az egyes ügyekben elbírálandó kérdés, melynek bizonyítása különösebb jogdogmatikai fejtegetést nem igényel álláspontom szerint. Az okozatosság fogalmát a Ptk.-ban az előreláthatóságra vonatkozó szakaszban ismerhetjük fel. *„Nem állapítható meg az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia.”* Ebből kiindulva az okozatosság úgyszintén nem képezheti vita tárgyát, ha a károkozó (törvényhozó) előre látta a kár bekövetkeztét (ami esetünkben a norma végrehajtásából ered). Osztom Élő Dániel álláspontját, miszerint *„a Jogalkotásról szóló törvény rendelkezései alapján (gondolok itt főképp az előzetes hatásvizsgálat követelményére) is arra jutunk, hogy az okozatosság feltételének megléte nem ütközhetne kétségekbe.”*²²⁶

²²⁵ „Kétségtelen, hogy például alkotmányellenes jogszabály alkotásával vagy uniós implementációs kötelezettség elmulasztásával kárt lehet okozni. Ezekben az esetekben a károsult az általános deliktuális felelősség szabály alapján kérheti a bíróságtól az okozott károk megtérítését.”

²²⁶ ÉLŐ Dániel: A jogalkotással okozott kár (in: Polgári Jog 2018/2. Tanulmány)

A jogellenesség vonatkozásában a Ptk. 6:519. § nagy generálklauzulája alapján osztom Fuglinszky Ádám kijelentését, miszerint: „*elvileg a bárkinek okozott bármilyen (és valamennyi) kárt meg kell téríteni.*” Rögzíthetjük továbbá azt is, hogy minden károkozás jogellenes (Eörsi Gyula után szabadon), kivétel a Ptk-ban felsorolt eseteket. Ennélfogva nem kizáró ok, ha a károkozó egy másik jogág károkozást kifejezetten nem megengedő szabályainak megfelelően járt el – sőt, az sem, ha egy másik jogág kifejezett megengedett szabályai szerint (lásd: jogági jogellenesség²²⁷). Ugyanakkor Lábady is hangsúlyozza, hogy a Ptk. nem tartalmazza az állam jogalkotásért való kárfelelősségét.

Ugyancsak ezt az álláspontot támasztja alá az AB 1998-as ítélete, melyben a joggal való visszaélés jogalapon megsemmisített jogszabályokkal kapcsolatban vont mérleget. A testület szerint a joggal való visszaélésnek (így a visszaélésszerű jogalkotásnak) a tilalma az egyes jogágak sajátosságainak megfelelően az egész jogrendszerben érvényre jut. A törvényhozó hatalom alkotmányos mozgásterének önkormányzatokkal való összevetésben széles volta sem indokolhatja a jogalkotói hatalom visszaélésszerű gyakorlását. Mindez a közjog körébe sorolt jogalkotó konstellációjában azt jelentheti, hogy a jogalkotó tevékenysége a polgári jog szempontjából lehet jogellenes, s ebben az értelemben a joggyakorlat a joggal való visszaélés tilalmának érvényt kell, hogy szerezzen.

5.2.A felróhatóság kérdése

A Ptk. alapelvi éllel kimondja, hogy a törvény ellenkező rendelkezése hiányában a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Ennek a zsinórmértéknek az áthágását jelenti a személyek felróható magatartása. A társadalom jogalkotóval szembeni elvárása, feltehetően elég magasak ahhoz, hogy ha az a jogalkotásra vonatkozó eljárási szabályt sért (mely az Alkotmánybíróság gyakorlatában az ún. formai alkotmányellenességre adhat alapot), csak kivételesen tudjon felróhatóságának hiányára hivatkozni. A jogalkotó hibás jogértelmezése körében született károkozó normákat illetően megosztott a szakirodalom, Szamel Lajos minden jogértelmezési tévedést felróhatónak tart²²⁸,

²²⁷ A jogági jogellenességgel kapcsolatosan Lábady Tamás fejtette ki az alábbiakat a Ptk. 6:520.§ d) pontjával kapcsolatosan: „*a probléma maga felveti a jogági jogellenesség összefüggésének vagy önállóságának a kérdését*”. Azzal kapcsolatban, miszerint a jogilag megengedett károkozás soha nem lehet jogellenes, úgy fogalmazott: „*Már hogyan lehetne? Itt vetődik fel a jogági jogellenesség kérdése. A legtipikusabb esetkör a közigazgatásban az építési engedély megadása. Polgári jogilag jogellenes maga a kárbekövetkezés akkor is, ha közigazgatási engedéllyel, tehát jogszabály szerint történik a károkozás.*”

²²⁸ SZAMEL Lajos: Az államigazgatási tevékenység körében való károkozás egyes államigazgatási jogi

Lajer és mások ezt csak abban az esetben tartják felrőhatónak, ha a jogértelmezés a jogszabály szövegével ellentétes s így **nyilvánvalóan téves** volt.²²⁹ A jogalkotói mérlegelés során történt károkozás akkor minősülhetne felrőhatónak, ha az kirívóan okszerűtlennek tekinthető.

A 6:548.§²³⁰ a korábbihoz hasonló tartalommal tartalmazza a tényállást. Ugyanakkor érdekesség, hogy a 349.§-t tartalommal megtöltő Legfelsőbb Bírósági állásfoglalások (PK 42. sz. és a PK 43. sz.) nem irányadók többé, mivel a tárgyi hatálya szűkebb a Kódexnek, mint a PK 42., valamint a jogszabályhely a rendes jogorvoslat fogalmát kiterjeszti a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára is.

A Ptk. ezalraján közhatalmi tevékenységhez köti a károkozást, ami azt jelenti, amennyiben nem minősül annak a károkozás, akkor a Kódex 6:540.§ és 6:541.§-it kell előhívni.²³¹ A Kódex kommentárja alraján közigazgatási jogkörben okozott kárról csak abban az esetben lehet szó, amennyiben maga a károkozó magatartás a közhatalom gyakorlása körébe eső közigazgatási tevékenység. Fenn kell továbbá állniuk a kártérítés általános (6:519.§) és különös (6:548.§ (1) bekezdés) feltételeinek is, így a jogellenességnek és a felrőhatóságnak is.

5.3.Összefoglalás

Láttuk a szabályozás alakulását Magyarországon. Összességében azt láthatjuk, hogy sem a Javaslat, sem a rPtk. nem tartalmazott *expressis verbis* olyan rendelkezést, mely az állam felelősségét megállapíthatóvá tenné jogalkotásért. Így a bírói gyakorlat próbálta a hézagot betömni, azonban ez csak a XX. század végére következett be. Addig is persze voltak olyan esetek, ahol az állami felelősséget megállapították, de nem a jogalkotásért. Változást ebben a Ptk. kodifikációs időszaka hozott. Előremutató javaslatok születtek, melyek tartalmazták külön szakaszba foglaltan az állami kárfelelősséget jogalkotásért. Sajnálatos módon ezek a javaslatok elhaltak, és az eredmény tekintetében a Ptk-ban sem találunk konkrét szabályt az állami felelősségre e körben. Jelenleg tehát ki kell jelentenünk, hogy nincs arra vonatkozó jogszabályi rendelkezés, hogy az állam jogalkotásért magánjogi felelősséggel tartozik. Lehet polgári jogilag jogellenes az, ha az országgyűlés egy „rossz” jogszabályt alkot? Jelenleg a hatályos jogszabályok szerint nem. Ezért szükséges lenne álláspontom szerint a kodifikáció.

vonatkozásai (In: Állam és Igazgatás, 9. évf. 8.- szám/ 1959)

²²⁹ LAJER Zsolt: A jogalkotó kárfelelőssége, In: Magyar Jog 3/95:170-173.o.

²³⁰ Felelősség a közigazgatási jogkörben okozott kárért

²³¹ Az alkalmazott, a tag, a vezető tisztségviselő károkozásáért való felelősség

A jogalkalmazó így kreativitására van némileg utalva ezen ügyekkel kapcsolatos ítéletek meghozatala során (lásd későbbiekben: IV. fejezet). Az állam felelőssége elsődlegesen a deliktuális felelősség körében értékelhető.

IX. Az Alkotmánybírósági gyakorlat

A jogalkotással okozott kártérítési felelősség kérdésköre az alkotmánybírósági gyakorlatban is megjelenik tehát. Leszögezhetjük ugyanakkor, hogy a témában született határozatok nem konkrétan ezen kérdéskörre vonatkoznak, azaz az Alkotmánybíróság határozati szinten nem foglalkozott ezideig a kérdéssel részletiben. Azonban fellelhetőek olyan határozatok, melyek indokolási része, vagy egyes alkotmánybírák különvéleménye kifejezetten értékes és előrevivő gondolatokat tartalmaz e körben. A testület a jogalkotással kapcsolatos esetleges diszfunkciókat a jogállamiság egyik alaptételéhez, a jogbiztonság követelményéhez kapcsolják.

Az állam, mint jogalkotó, kiemelt helyzetben volt az 1990-es éveket megelőzően. Tulajdonképpen az állami immunitás eszméje érvényesült a jogalkalmazásban. Gyakorlatban azonban nem merült fel a szocializmusban az állam jogalkotásért való helytállási kötelezettsége, az ezzel kapcsolatos felelősségi elmélet, vagy gyakorlat kialakítási iránti igény. Az Alkotmánybíróság 1990. január 1-vel kezdte meg a működését, így ezt megelőzően a gyakorlatból nem táplálkozhatunk. Kiemelendő, hogy már a korai működési periódusában a testület kimondta egy 1992-es határozatában, hogy „az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség körében az állam kedvezményezésének alkotmányos alapja [...] már megszűnt.”²³² Fontos tehát annak rögzítése, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában az állam nem élvezett – és nem is élvez - kiemelt pozíciót.

A jogalkotással okozott kártérítési kötelezettség témakörében a jogalkotás jogellenességével kapcsolatos alkotmánybírósági határozatokot kell kiemelni. A magánjogi értelemben vett kártérítési kötelezettség megállapításának egyik alapelve a jogellenesség, mely a jogalkotás vonatkozásában csak igen szűk körben merülhet fel. A kérdés tehát az, és e körben szükséges az alkotmánybírósági határozatok vizsgálata, hogy milyen esetekben lehet a jogalkotási tevékenység jogellenes. Az Alkotmánybíróság elsődlegesen az Alaptörvénybe ütközést

²³² 53/1992. AB határozat, mellyel megsemmisítette a Ptk. azon rendelkezését, mely alapján az államigazgatási jogkörben okozott kártérítési igényre vonatkozóan 1 éves elévülési határidőt állapított meg.

vizsgálja. Amennyiben egy norma Alaptörvénybe ütközik (és ezt az Alkotmánybíróság ki is mondta), akkor a polgári jogi jogellenességet is meg lehet állapítani. A jogellenesség megállapíthatósága pedig egyik kulcskérdése a problémakörnek.

Nincs alkotmánybírósági gyakorlat a jogalkotással okozott kártérítés elméleti oldala vonatkozásában – bár több határozatban is felmerül, és ki is mondják ennek szükségességét. Ennek ellenére konkrétan a kérdés vizsgálatával nem foglalkozott a testület. Az alkotmánybírósági határozatok tartalmát nézve azok egyfelől a jogalkotói hatalommal való visszaélés körébe tartoznak, másfelől a res iudicata problémáját igyekeznek megoldani.

1. A res iudicata problémája

Ez a probléma már meghaladott álláspontom szerint. A témánkat egyébiránt csak részben érinti. A lényege abban fogható meg, hogy amennyiben a jogalkalmazó szerv egy „hibás” jogszabály alkalmazásával hoz döntést, akkor utólag (amikor fény derül a jogszabály „hibás” voltára) ezen ítélet kapcsán át lehet-e törni a jogerőt, vagy sem. Az alkotmánybírósági gyakorlatban erre két esetkörben találhatunk példát: egyfelől a „szuperbíróság” intézményével kapcsolatosan, másfelől jogszabályi rendelkezések (pl. scmisségi törvények) kapcsán. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy ezen gyakorlat a bírói ítéletek jogerejével, azok sérthetetlenségével, áttörhetetlenségével kapcsolatosan alakult ki. A közigazgatási határozatokat nem érintette²³³. A közigazgatási határozatok körében csak annyit állapított meg a Testület, hogy a hatósági jogkörben jogellenesen okozott károk megtérítéséhez való jogot kimondó alaptörvényi rendelkezés egyrésztől „[d]eklarálja a hatóság kártérítési kötelezettségét jogellenes károkozás esetén, másrészt kötelezi a jogalkotót az erre vonatkozó törvényi szabályozás megalkotására”²³⁴. E feladatának eleget téve a jogalkotó a hatóság kártérítési kötelezettségének anyagi jogi szabályait a Ptk. (6:548.§), valamint a rPtk. (349.§). is rendezi, rendezte.

Az Alkotmánybíróság a jogerő intézményét elsősorban a jogállamiság követelményével összefüggésben tárgyalta, azonban újabb gyakorlatában kapcsolatba hozta a tisztességes

²³³ A IV/00106/2017 AB határozattal ugyan elutasításra került az alkotmányjogi panasz, mindemellett foglalkozik a határozat a közigazgatási határozatok jogerejével is.

²³⁴ Ezt tartalmazta a 3218/2014 (IX. 22.) AB határozat 26. pontja, és a 3105/2018 (IV. 9.) AB határozat 32. pontja

bírósági eljáráshoz való joggal, azon belül a bírósághoz fordulás alapjogával is²³⁵. Ily módon megnyitotta annak lehetőségét, hogy a jogerő áttörésének alkotmányossága akár alkotmányjogi panasz keretei között is vizsgálhatóvá váljon.

Szinte valamennyi bíróság gyakorlata a jogbiztonság elvével hozza összefüggésbe a jogerő áttörésének tilalmát. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogerős határozat – az eldöntött kérdés személyi és tárgyi keretei között – irányadóvá váljék mind az eljárásban résztvevőkre, mind a később eljáró bíróságra, illetőleg más hatóságra. Ha a jogerő beállításhoz előírt feltételek teljesültek, akkor annak hatálya a határozat tartalmi helyességétől függetlenül beáll.²³⁶ [...] Alapvető jogállamisági követelmény a jogbiztonságból levezethető jogerő tiszteletben tartása. A jogerős ítélet hatékonysága a jogerő tiszteletben tartása révén valósul meg, így a jogerőt áttörni csak nagyon kivételes esetekben lehet. Nem lehetséges, hogy bárki egy ítélet felülvizsgálatát kérje pusztán azon okból, hogy ügyében ismételten tárgyalást tartsanak, és újra eldöntsék azt. A jogorvoslati eljárások célja alapvetően az, hogy az alsóbb bíróságok esetleges tévedéseit a felsőbb bírói fórumok korigálják, a súlyos eljárási szabálysértéseket kiszűrjék, és javítsák. Nekik nem az a feladatuk, hogy az ügyet ismételten megvizsgálják. A jogerős és végrehajtható ítélet csak kivételes esetben semmisíthető meg, pusztán abból a célból nem, hogy az ügyben egy másik ítélet születhessen. A rendkívüli jogorvoslatokat a hatóságoknak abból a célból kell alkalmazniuk, hogy – amennyire csak lehetséges – méltányos egyensúlyba hozzák az érintett érdekeket.²³⁷ A rendkívüli jogorvoslattal kapcsolatosan pedig kijelentette, hogy „a felülvizsgálat nem lehet álcázott fellebbezés, és pusztán az, hogy egy kérdésnek kétféle megközelítése lehetséges, nem képezheti alapját az ügy újratárgyalásának. Az alkotmányjogi panasz „nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.”²³⁸ Ettől az elvtől csak akkor lehet igazoltan eltérni, ha azt lényeges és kényszerítő körülmények szükségessé teszik. A bírósághoz fordulás joga (polgári jogok és kötelezettségek esetében) azt

²³⁵ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat 81. pont

²³⁶ 30/2014 (IX. 30.) AB hat. (ABH 2014 76.)

²³⁷ Ezen gyakorlat egyébiránt az EJEB határozataiban is megjelenik. Pl.: Ryabikh kontra Oroszország (52854/1999, 2003.07.24-i ítélet 51., 52., 55 pontok) Mitrea kontra Románia (36105/2003, 2008.07.29. ítélet 23., 24 pontok, Varniene kontra Litvánia (42916/2004, 2013.11.02-i ítélet 37., 38. pontok))

²³⁸ 3198/2013. (X. 22.) AB végzés 22. pontja, 3089/2021. (III. 12.) AB végzés 29. pontja

jelenti, hogy polgári ügyekben a félnek joga van bíróságok előtt eljárást indítani. E jog pedig látszólagossá válik, ha a részes államok belső joga megengedi, hogy a jogerős bírói döntés az egyik fél hátrányára hatálytalan maradjon.”²³⁹

Töretlen az Alkotmánybíróság gyakorlata abban, hogy a jogerős ítélet ítélt dolog, s mint olyan egy jogállamban nem kérdőjelezhető meg. Nincs az az eljárás, ami egy jogerős ítélet felülvizsgálatára szolgálhat. Ezt tartalmazza a 339/B/1993. AB határozat, és a 607/D/2003. AB határozat is. Arra nincs lehetőség, hogy a „rossz” jogszabály/ítélet miatt az alapperben az ítélt dolgot a bíróság megváltoztassa, vagy hatályon kívül helyezze. Ezt az álláspontot 2018-ban is megerősítette a testület a IV/01766/2018. számú végzésével²⁴⁰, melyben kifejtette: „Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti „szuperbíróság” szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” A jogerő intézménye, alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága – főszabály szerint – a jogállamiság részeként alkotmányos követelményként jelenik meg tehát a döntésekben. Lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével, sem „szuperbíróságként” felülmérlegeléssel nem lehet alkotmányosan megváltoztatni. Fentiekén túl a fél nincs elzárva azelől, hogy kártérítés jogcímen igényét érvényesítse egy újabb perben.²⁴¹ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez úgy jelenik meg, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése kapcsán mondja ki, hogy ez olyan alapvető jogot deklarááló rendelkezés, „melyet tényleges tartalommal a Ptk. közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősségre vonatkozó szabályai töltenek ki, biztosítva ezen alkotmányos jog teljességét. Az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése megteremti annak lehetőségét, hogy a hatósági eljárásban érintettek – „törvényben meghatározottak szerint” – érvényesíthessék kárigényüket a bíróságok előtt. A kártérítésre való konkrét jogosultságot – jogvita esetén – jogerős bírói döntés állapítja meg.”²⁴²

²³⁹ 30/2014 (IX: 30.) AB hat. (ABH 2014 78.)

²⁴⁰ 2018. december 1-i közzététele; Ugyancsak ezt tartalmazta a végzésben hivatkozott 3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15].

²⁴¹ Ezen álláspontot egyébiránt az EUB által hozott ítéletek is alátámasztják. Az EUB a DaSilva ügyben többek között azt is kifejezésre juttatta, hogy a res iudicatahoz fűződő joghatások nem kérdőjeleződnek meg azáltal, ha a tagállamok lehetőséget biztosítanak az állammal szembeni kártérítési igény érvényesítésére, mivel ez egy merőben más eljárás. A felek sem ugyanazok és nem igénylik az alapügyben született jogerős döntés felülvizsgálatát.

²⁴² 3105/2018 (IV. 9.) AB határozat 33. pontja

A teljességhez azonban hozzátartozik, hogy az Alkotmánybíróság sem tartja a jogerő tiszteletét abszolút és áttörhetetlen jogbiztonsági elemnek. Ez nyilvánul meg például a Semmisségi törvényekkel kapcsolatos III/01181/2012-es AB határozat 46. pontjában. Lévy Miklós alkotmánybíró a határozathoz fűződő különvéleményében kiemelte, hogy „Az Alkotmánybíróság nem zárta ki korábbi döntéseiben a semmisségi törvények alkotmányosságát, azonban megállapította, hogy a semmisség jogintézménye csak *kivételesen* alkalmazható az anyagi igazságosság érvényre juttatása céljából.

A jogerő áttörésének alkotmányos indokokon kell alapulnia, a jogalkotónak a szükségesség-arányosság kritériumai szerint igazolnia kell, hogy mely más alapjog érdekében, milyen okokból és milyen körben kerülhet sor a kivételes jogalkotói megoldásra, valamint a semmisség alkalmazhatósága nem okozhat a céljához képest aránytalan sérelmet. A lezárt jogviszonyok érinthetlenségének tilalma alól engedhető kivétel, ha a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet.” Ilyen kivételes esetnek tekintette továbbá a testület a jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát az elítélt javára, ha az eljárás később alkotmányellenesnek bizonyult jogszabályon alapult.²⁴³

2. Jogalkotói hatalommal való visszaélés

2.1. Aktív jogellenes magatartás

Az alkotmánybírósági gyakorlatban a jogalkotással okozott kár szorosan összefügg a „jogellenes jogalkotás” fogalmával. Ez pedig kötődik a jogalkotói hatalommal való visszaéléshez, melynek alapja a polgári jogi alapelv: a joggal való visszaélés. A '90-es években jogalkotói hatalommal való visszaélést általában önkormányzati rendelet felülvizsgálata során mondta ki a testület. Az 55/1993. (X. 15.) AB határozat például jogalkotói hatalommal való visszaélésnek minősítette, hogy egy önkormányzati testület akként játszott ki a helyi adókra vonatkozó rendelet év közbeni módosításának tilalmát, hogy korábbi adóügyi rendeletét év közben hatályon kívül helyezte, egyidejűleg azonban szigorúbb adótételt tartalmazó új rendeletet léptetett hatályba. Ez ugyan formai szempontból nem tekinthető módosításnak, ám eredményét tekintve épp úgy a törvényi tilalomba ütközik, mint

²⁴³ 1459/B/1992 AB határozat ABH 1994 566, 569., 570. pont

a módosítás²⁴⁴. Levezette, hogy a joggal való visszaélés tilalmának a forrása az Alkotmány 2.§ (1) bekezdése, mely szerint alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetési céljára használta fel.²⁴⁵

Majd az ezredfordulón ez kicsit szofisztikáltabb lett. Elhelyezték a polgári jog viszonylatában. Kimondásra került, hogy a jogalkotói hatalommal való visszaélés a polgári jogi joggal való visszaélés kategóriájának felel meg. Ezen alapelvi tilalommal összefüggésben került sor a rendeltetésszerű joggyakorlás előírásainak a kimunkálására, melyet a 18/2008. (III. 12.) számú AB határozatban foglalt össze. Innentől kezdve vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra. Az alanyi jogok gyakorlása csak akkor számíthat törvényi védelemre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik.²⁴⁶ Ugyancsak a jogintézmények célhoz kötött felhasználási lehetőségére, mint a jogalkotó hatalom egyik alkotmányos korlátjára, mutatott rá a bíróság elvi érveléssel a 24/2007. (IV. 25.) AB határozatában is. Ebben a testület arra hivatkozással semmisített meg egy, a megyei önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról, juttatásáról és költségtérítéséről szóló rendeletet, mert az Alkotmánybíróság megítélése szerint "a tiszteletdíj, a juttatás és költségtérítés egymástól eltérő törvényi rendeltetése nem engedi meg, hogy a képviselő-testület a juttatást – céljától eltérően – a tiszteletdíj kiegészítéseként, a költségtérítést pedig a juttatás részleges megkettőzéseként szabályozza."²⁴⁷

A jogintézmények célját ugyancsak a törvényhozó állapítja meg – merülhet fel bennünk. Kétségtelen, hogy a törvényhozó a jogintézmények céljának meghatározásánál is széles körű alkotmányos mozgástérrel rendelkezik. Szélesebbel, mint egy helyi önkormányzat. Ám ez a mozgástér sem korlátlan, mivel a törvényalkotót is köti a joggal való visszaélés tilalma.

A gyakorlatban számos határozatában foglalkozott az Alkotmánybíróság a **visszaható jogalkotás tilalmával**. A retroaktív hatály azt jelenti, hogy a jogszabály a hatályba lépése előtti eseményekre is hatályos. Ez magában foglalja azt az esetkört, amikor már lezárt

²⁴⁴ ABH 1993.500.501.

²⁴⁵ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ügyszám: 208/B/1997.

²⁴⁶ Ugyancsak ezt tartalmazta a 125/2008. (X. 17.) AB határozat

²⁴⁷ ABH 1997.474.476.

események kapcsán alkalmazzuk a normát, valamint azokat is, amely események még folyamatban vannak, de a norma hatálybalépését megelőzően keletkeztek.

Már a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatban vizsgálta a szerződéses viszonyokra kiható, visszamenőleges hatályú jogszabályok lehetőségét. Ebben kimondta, hogy „kivételes esetben a már korábban létrejött jogviszonyokra kiható jogszabály megalkotása nem alkotmányellenes, és „jogszabályonként külön-külön eldöntendő kérdés tehát az, hogy mikor felel meg a fennálló szerződési kapcsolatokba való beavatkozás az Alkotmánynak.” Nem találta alkotmányellenesnek például az országgyűlési képviselők összeférhetetlenségi szabályainak a visszamenőleges hatályú alkalmazását²⁴⁸. A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát a Jat. 2.§ (2) bekezdése deklarálja (rJat. 12.§ (2) bek.). A jogszabály a kihirdetését megelőző időben keletkeztetett jogviszonyokra és tényekkel kapcsolatosan nem állapíthat meg kötelezést. Következtes ugyanakkor az alkotmánybírósi gyakorlat ate tekintetben, hogy a jogszabály nem csak akkor ütközik ebbe a tilalomba, ha a hatálybaléptető rendelkezések visszamenőleges hatályt tartalmaznak, hanem akkor is, ha a jogszabályt a hatálybalépését megelőző időszakban keletkezett tényekre és jogviszonyokra is alkalmazni kell. A létrejött jogviszonyok alatt az anyagi jog alapján létrejött jogviszonyokat kell érteni. E jogviszonyok védelme érdekében mondta ki alkotmányellenesnek a Testület például a lakáscélú kölcsönök kamatainak felemeléséről szóló, vagy a szerződéskötés időpontjában fennállónál hátrányosabb illetékfizetési kötelezettséget megállapító, vagy az adókedvezmény, adómentesség megvonását tartalmazó rendelkezéseket²⁴⁹.

Ahogy dr. Kiss László dr. Kukoreifli István és dr. Czucz Ottó alkotmánybírók a 349/B/2001. sz. AB határozathoz fűzött különvéleménye is tükrözi: „A visszaható hatályú jogi szabályozás elutasításának egyik legmarkánsabban megfogalmazott indoka szerint a retroaktív norma a jogrendszer egyik alappilléreát ingatja meg. Egyetértve Peschka Vilmoossal, aki az “ignorantia iuris neminem excusat²⁵⁰” megdönthetetlen vélelmének vizsgálatával kapcsolatban mutat rá a visszaható hatályú jogi norma ontológiai ellentmondásosságára, a visszahatás kizárja a jogi norma alternatív jellegét, valamint fikcióvá teszi az “ignorantia iuris” szabályát, fikcióként pedig az nem képes biztosítani a jogi norma érvényesülését. A visszaható hatály általános tilalma tekintetében- amely a jogbiztonság meghatározóan fontos eleme - a jogállam jogrendjében játszott, az egész jogrendre kiható jelentőségénél fogva különös

²⁴⁸ 55/1994. (XI. 10.) AB határozat

²⁴⁹ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, 7/1992 (I. 30.) AB határozat, 16/1996. (V. 3.) AB hat.

²⁵⁰ A törvény nem tudása senkit nem mentesít

gondossággal kell eljárni. Kiemelten igaz ez a „kivételek” esetében akkor, ha más alkotmányos érték érvényesülése szolgálatában áll a kivétel megállapítása, ha az előált helyzet más eszközök és eljárások alkalmazásával elkerülhető vagy elkerülhető lett volna.

Ezt a felfogást támasztja alá az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja is: „... a jogbiztonság elvéből fő szabályként az következik, hogy a már létrejött, illetőleg lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével alkotmányosan nem lehet megváltoztatni kivétel ez alól az alapvető elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet. A törvényhozót azonban a legtöbb jogviszonnyal kapcsolatban kötik a visszaható hatályú törvényhozás korlátai, vagyis a jog és a jogviszonyok visszamenőleges megváltoztatására csak igen korlátozott alkotmányos lehetőség van.”²⁵¹

Ugyanakkor a 813/B/2009. AB határozattal²⁵² elbírált gázár-kompenzáció ügyében a Testület úgy találta, hogy nem ütközött a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, s nem találtatott alkotmányellenesnek az, hogy a gáznagykereskedő veszteségét a jogszabály hatályba lépését követő időszakban elhasznált gáz árában a „középfogyasztóknak” kellett utólag megfizetniük. Egy ilyen szabályozás ugyanis nem valósít meg „valódi” visszaható hatályú jogalkotást.

A visszamenőleges hatályú jogalkalmazásnál a kellő felkészülési idő elve alkotmányos követelmény. A jogalkotói hatalommal való visszaélésre történő hivatkozással semmisített meg továbbá jogszabályt az Alkotmánybíróság a „**kellő felkészülési idő hiánya**” miatt²⁵³. A határozat indokolásában leszögezte, hogy a jogszabály „alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya Alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad, vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségüknek eleget tenni.” Az „**azonnali hatálybaléptetés**” alkotmányossági megítélésével részletesen foglalkozott az Alkotmánybíróság a 44/1995. (VI. 30.) AB határozatában. E döntésében az Alkotmánybíróság elvi érveléssel hangsúlyozta azt, hogy a rendszerátalakító változtatás „alkotmányosan csak

²⁵¹ 349/B/2001 AB határozat dr. Kiss László, dr. Czucz Ottó és dr. Kukorelli István alkotmánybírák különvéleménye, 65/1995. (XI. 10.) AB határozat

²⁵² ABH 2010. 2136

²⁵³ IV/02352/2012. sz. AB határozat és a IV/01355/2014. sz. AB határozat

fokozatosan, előreláthatóan, kiszámíthatóan történhet meg. Ezt kívánja meg az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiság lényegi elemét adó jogbiztonság szempontja is. Mivel az indítványokkal támadott törvényi rendelkezések azonnali hatálybaléptetése – függetlenül azok tartalmi alkotmányosságától vagy alkotmányellenességétől – ezeknek az alkotmányossági követelményeknek nem felel meg, az Alkotmánybíróság a kifogásolt szabályokat hatályba léptető rendelkezéseket alkotmányellenesnek ítélte, és azokat, továbbá az azokhoz kapcsolódó átmeneti szabályokat [...] megsemmisítette”. Az azonnali hatálybaléptetéssel kapcsolatosan is leszögezhető, hogy a gyakorlat alapján egy jogállamban a jogszabály alkalmazására kellő felkészülési időt kell tehát biztosítani. Ezt tartalmazza a jogbiztonság követelménye, valamint a Jat. 2.§ (3) bekezdése. Elvértve bár, de előfordulhatnak olyan esetek, amikor a jogalkotó „rákényszerül” az azonnali hatálybaléptetésre. Az azonnali hatálybaléptetésnél vizsgálni kell azt a fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdeket, amely a jogalkotót az azonnali hatálybaléptetésre készítette.

Ugyancsak jogalkotói hatalommal való visszaélésnek minősülhet a **folyamatos jogviszonyokba történő visszaható hatályú jogalkotás**, mivel „(1) ennek alkotmányos indoka nincs, illetve (2) egy másik hatalmi ág hatáskörébe tartozó ügyben dönt a jogalkotó a törvény, mint általános szabályozó norma intézményének a felhasználásával! Hangsúlyoztam továbbá azt, hogy a törvényalkotó itt egyedi döntéseket bújtatott normatív köntösbe. Ez pedig külön is felveti a jogalkotói hatalommal való visszaélés gyanúját, amelynek továbbható következménye az lesz, hogy a jogorvoslathoz való alapjog érvényesíthetőségének az esélye is elenyészik.”²⁵⁴ Ennek konkrét példája a devizahiteles perek felfüggesztését elrendelő határozat vizsgálata volt. Ugyanakkor a teljességhez hozzátartozik, hogy a többségi határozat elutasította az alkotmányjogi panaszt.

A joggal való visszaélés alapelvével kapcsolatosan vezette le a Bíróság a **„diszfunkcionális jogalkotás”** elvét és mondta ki ennek tilalmát. A már hivatkozott 31/1998. (VI. 25.) AB határozatban kifejtette, hogy a joggal való visszaélés egzakt meghatározása nem lehetséges. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik. Ugyancsak a diszfunkcionális jogalkotás kérdése merült fel az

²⁵⁴ 3057/2015. (III. 31.) AB hat. – dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, melyben kijelenti, hogy „a felfüggesztést előíró norma révén a jogalkotó közvetlenül beavatkozik egy másik hatalmi ág, a bíróság tevékenységébe. Már folyamatban lévő perek folyását akasztja meg utólag...”

Alkotmánybíróság 5/2007. (II. 27.) AB határozatában. A kérelmező a villamosenergiáról szóló 2001. évi CX. törvény 7.§ (1) és (3) bekezdései e. pontjának, valamint a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény 85.§ (10) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kérte. Ezen rendelkezések (módosítást követően) rögzítették a Magyar Energia Hivatal vezetőinek soron kívüli – a kinevezésük hatéves határozott idejének letelte előtti – elmozdítását. Az Alkotmánybíróság a határozata indokolásában kifejtette, hogy „a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben (s kétségtelenül ilyennek minősül a Hivatal elnöke és elnökhelyettese megbízási jogviszonyának tartalma) egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét, egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg, s az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével a megoldás visszaélészerűvé válik.

Kijelenthető tehát, hogy míg az Alkotmánybíróság határozataiban a joggal való visszaélés elve megjelenik bizonyos ügýtípusoknál, addig a jogalkotással okozott kár alkotmányjogi összefüggéseivel nem szembesíti a törvényhozót az Alkotmánybíróság. Fentiekben meghatározásra kerültek tehát azok az „üýgtípusok”, amikor a joggal való visszaélés alapelve visszavezetve állapította meg az Alkotmánybíróság a norma alkotmányellenességét.

2.2. Mulasztásban megnyilvánuló jogellenesség

A jogalkotással okozott károkozás ugyanakkor a jogalkotó passzív magatartásával is megvalósulhat. A másik kérdéskör tehát a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kérdésköre. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 49. §-ában²⁵⁵ meghatározott mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség állapítható meg akkor, ha a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A „jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének

²⁵⁵ Abtv. 49.§ (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból, vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet - határidő megjelölésével - felhívja feladatának teljesítésére.

konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel és emiatt alkotmányellenes helyzet keletkezett.”²⁵⁶

Az egyik ilyen ügy a MÁV-ÁBE ügy volt.²⁵⁷ Ebben az Alkotmánybíróság megállapította: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta a 2010. január 1-je előtt felszámolás alá került biztosítóval kötött kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződésen alapuló kártérítési igényeknek a kockázatközösség elvén alapuló érvényesíthetőségét.

Az ügy tényállása az volt, hogy az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a gépjármű-felelősségbiztosításról és a biztosítási kötelezettség ellenőrzéséről szóló 2009. szeptember 16-i 2009/103/EK Irányelve 10. cikke arról rendelkezik, hogy az azonosítatlan (ismeretlen) gépjármű és a biztosítási kötelezettségnek eleget nem tevő (azaz a nem biztosított) gépjárművek által okozott károk rendezésére szolgáló intézményt kell létrehozniuk a tagállamoknak. Ezen kötelezettségének a jogalkotó már jóval az irányelv előtt, a gépjármű üzembentartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 58/1991. (IV. 13.) Korm. rendelet 7. § (3) bekezdésével eleget tett, és az R.-rel létrehozta a MABISZ által kezelt Kártalanítási Számlát (garanciaalapot). Ezen az irányelvi kötelezettségen felül más alap létrehozását egyetlen közösségi vagy hazai jogszabály sem írta elő a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás terén, 2010.01.01-vel hozták létre a Kártalanítási Alapot.

A jelen esetben a jogi szabályozás 2010. január 1-je előtti hiányosságai következtében a jogintézmény nem nyújt a károkozónak és károsultaknak kellően hatékony jogvédelmet; a felelősségbiztosítás elemei nem működnek minden esetben. A jogalkotó a biztosító egyesületek működését megengedve egyidejűleg nem reagált kellőképpen a jogintézmény működését biztosító eszközök megfelelő kialakítására

Ebben a határozatában a testület kifejtette, hogy a jogalkotó többféle módon is orvosolhatja a mulasztást. Például (jelen esetben) egy, a felelősségbiztosítók által erre az esetre képzett másik pénzalapból kielégítést lehetővé tevő szabályozással, vagy valamennyi, volt MÁV ÁBE biztosított számára előírt pótbefizetési kötelezettséggel, esetleg az állam saját elhatározása alapján közvetlen helytállása útján. Nem volna tehát alkotmányellenes, ha az állam a MÁV ÁBE tagjait utólag kötelezné a felmerült károkat fedező pótbefizetésre. A Ptk.

²⁵⁶ 22/1990. (X. 16.) AB határozat ABH 1990, (83., 86 pontok)

²⁵⁷ 83/2011. (XI. 10.) AB határozat, 482/E/2010 sz. ügy

is lehetőséget teremt a szerződéses viszonyokba történő állami beavatkozásra. Az Alkotmánybíróság már több határozatában utalt arra, hogy az állam sok esetben nem ad teljesen szabad teret a felek megállapodásának, és meghatározza a szerződések tartalmát, amelytől a felek nem térhetnek el. Az állami fellépés eredményeként egyes szerződésekben keveredhetnek a közjogi és a magánjogi elemek.

Érdekesség volt az a hazai alkotmánybíróági gyakorlatban megjelenő tétel, hogy az, ha a Hágai Nemzetközi Bíróság ítélete nem kerül végrehajtásra, az nem lehet mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség. Tény, hogy a Nemzetközi Bíróság nem tud belső, nemzeti normát megsemmisíteni, hatályon kívül helyezni. Ugyanakkor a Hágai Nemzetközi Bíróság ítélete nem nemzetközi jogi jogszabály és nem keletkeztet nemzetközi jogi kötelezettséget. Nem norma, nem szerződés, hanem egyedi jogvitát dönt el. Egyes megállapításai persze lehetnek olyan elvi tartalmúak, amik precedensül szolgálnak.

A Bíróság a már hivatkozott MÁV-ÁBE-határozatában is hivatkozott a 22/1990. (X. 26.) AB határozatára, melyben kifejtette, hogy a jogalkotónak külön felhatalmazás nélkül is beáll a jogszabályalkotási kötelezettsége, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendelkezést igénylő kérdés merült fel.²⁵⁸

A jogalkotással okozott kártérítési kötelezettség vizsgálata, dogmatikai megközelítés körében elengedhetetlen mind a magyar Alkotmánybíróság és a rendes bírósági gyakorlat vizsgálata. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Elsőként a törvényességi óvás alkotmányosságának vizsgálata során hozott 9/1992. (I. 30.) AB határozatában mondta ki, hogy a jogbiztonság az állam — s elsősorban a jogalkotó — kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének

²⁵⁸ A határozat II. pontjából „Az alkotmányos rend és az állampolgárok jogainak védelme egyaránt azt a kötelezettséget rója a Minisztertanácsra, hogy szükség esetén, külön felhatalmazás nélkül is ellássa jogalkotói feladatait. A Minisztertanács ezirányú jogszabályalkotási kötelezettsége külön jogszabályi felhatalmazás nélkül egyenesen az Alkotmány idézett 35.§ (1) bekezdéséből következik.”

kiszámíthatóságát is (ABH 1992, 59, 65.). Ezen jogbiztonsági elv mentén haladva fejtette ki több ízben is a testület a jogalkotáshoz kapcsolódó felelősségre vonatkozó nézőpontját.

X. Magyar bírósági gyakorlat

Az Alkotmánybíróság gyakorlatára a bírósági rendszer is reagált. Egyértelmű volt, hogy az állami immunitás eszméje korlátlanul nem tartható fenn, és bizonyos esetekben születtek a keresetnek helyt adó ítéletek is, amikor a Magyar Állammal szemben jogalkotásért okozott kár megtérítése tekintetében legalább a jogalapot igazolva látta a bíróság.

A jelen fejezetben a magyar bíróság ítélkezési gyakorlatát az uniós csatlakozáshoz igazítva megbontottam. Ennek oka az, hogy kérdésként merült fel, hogy a csatlakozás hatott-e a hazai gyakorlatra.

1. A csatlakozást megelőző bírói gyakorlat

Az állami polgári jogi kárfelelősséget nem állapították meg a bíróságok jogalkotással összefüggésben. Ezt tükrözi azon bírósági döntés is, melynek értelmében *„A jogszabály hatályba lépésével összefüggésben bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt, és ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a polgári jogi kárfelelősség szabályai sem alkalmazhatók.”* (EBH 1999.14.)

A bíróság EH 1999.14. számon közzétett döntése alapjául az szolgál, hogy a felperes ingatlanának forgalmi értéke egy övczeti átsorolás miatt jelentősen csökkent, így a Fővárosi és a XII. kerületi önkormányzattal szemben államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított eljárást. A kereset első fokon elutasítására, másodfokon pedig az elsőfokú ítélet helybenhagyására került sor, mivel a bíróság álláspontja szerint *„a közhatalom gyakorlója által hozott testületi döntés - még ha annak eredménye kedvezőtlen hatású is a döntéssel érintett személyi körre - kártérítési felelősséget nem alapoz meg.”*

A Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítéletet hatályában fenntartó döntésében aláhúzta, hogy a jogalkotásra, mint általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására (így az ahhoz fűződő felelősségre) kizárólag a közjog szabályai vonatkoznak, amelyek jogunkban immunitást biztosítanak számára. *A jogalkotó és a károsult közötti kötelmi viszony létrejöttét tagadja a bíróság, így az általános kárfelelősség alkalmazását is kizártnak tartja.*

Másik, 2002-ben született ítélet is ezt a bírói gyakorlatot támasztotta alá. A polgári ügyekben eljáró bíróság nem állapíthatja meg, hogy a jogalkotó a jogalkotás elmulasztásával jogellenességet követett el, a *jogellenesség, mint a kárfelelősség alapvető feltételének a hiánya áll fenn* - állapította meg. Ez esetben a felperes 455.000 forint kár és járulékai megfizetését követelte az alperes önkormányzattól, mivel annak képviselő-testülete neki, mint kisebbségi szószólónak nem biztosított tiszteletdíjat. Ezt ki lehetne egészíteni azzal, hogy a polgári jogi felelősség polgári jogi jogellenességet kíván meg. Minthogy jelen esetben a jogalkotás kapcsán ilyenről nem beszélhetünk, így a jogellenesség hiányában valóban nem lehet megállapítani a polgári jogi felelősséget.

A Ptk. már korábban is elismerte az állam polgári jogi jogalanyiságát (az állam jogi személyiségét kimondta, ezáltal polgári jogi jogviszonyok alanyává válhatott), azonban a funkcionális immunitás miatt a felelőssége kizárólag azon területeken mutatkozott meg, ahol az állam mellérendelt polgári jogi jogalany. A fentiekben idézett bírósági határozatok okán tehát az állammal szemben indított keresetek halálra ítéltettek. Nem is volt sok precedens állammal, önkormányzatokkal szemben indított ilyen tárgyú eljárásokra.

Nem volt arra precedens, hogy a rPtk. 349-ra hivatkozással perelték volna az államot. Viszonylag egységes volt a jogalkalmazási gyakorlat abban a tekintetben, hogy a jogalkotás nem keletkeztet polgári jogi jogviszonyt. Amennyiben mégis keletkeztetne, akkor deliktuális kárfelelősségi szabályok alapján kell az államnak helyt állnia, melynek feltételei többek között a jogellenesség és a felelősség. Két olyan fogalom, mely az állam jogalkotási tevékenysége során nehezen (szinte sehogy nem) bizonyítható. Nehéz helyzetben is lenne a bíróság, ha ezek bizonyításának mérlegelése rá várna.

2. A csatlakozást követően...

2004. (csatlakozás) után azonban változni látszott a helyzet. Ez köszönhető egyfelől az EUB jogalkotásának, melyet fentiekben láthattunk, másfelől a csatlakozás hatására megindult gondolkodás megváltozásának köszönhető. Az Európai Unió joga közvetlenül alkalmazandó, és az Európai Unió Bírósága kialakította azt a joggyakorlatot, hogy a tagállamok az adott individuumokkal szemben is kártérítéssel tartoznak, amennyiben **uniós jogsértés** történik egy tagállam részéről. Itt volt talán az első repedés a funkcionális immunitási tanon. Új dimenzió

nyílt tehát a kérdéskörben: uniós jog megsértése miatt a magyar Államot hogyan lehet perelni?

Az első, 2005-ben született döntés értelmében: „A vagyoni kár megtérítése iránti igények érvényesítésekor **a jogellenesség a kár okozásából következik, ugyanis - ha törvény kivételt nem tesz - minden károkozás jogellenes**, miután a törvény a károkozás általános tilalmát deklarálja. [...] A felperesi vagyoni kártérítési igény tekintetében az **alperesi magatartás jogellenességét a vagyoni hátrányokozás önmagában megalapozza** [...]. Az alperes marasztalására akkor van lehetőség, ha jogellenes és felróható magatartása vezetett a felperes kárának bekövetkezésére. [...] **A szakmai előírásoknak megfelelő magatartásnak nem a jogellenesség, hanem a felróhatóság vizsgálata körében van jelentősége**”.²⁵⁹ (BDT2005. 1261.)

A döntésből tehát látszik, hogy a jogellenesség megállapítható pusztán a „minden károkozás jogellenes” tételből levezetve – hiszen a törvény a kivételek között nem szerepelteti. Ebben a körben merülhet fel a „*jogági jogellenesség*” kérdése is. A tételből ugyanis nem következik, hogy amennyiben kivételként kezeli a törvény a magatartást, akkor az biztos, hogy nem jogellenes!²⁶⁰

Ugyanakkor a jogszabály mikor lehet jogellenes? Ha az erre felhatalmazott szerv ezt kimondja. Magyarországon ezt az Alkotmánybíróság teheti meg (vagy az EUB). Magyar viszonylatban azonban a joggyakorlat tehát a jogellenesség körében megkívánta az AB határozatot (ami kimondja a jogszabály alkotmány/alaptörvény-ellenességét), mely gyakorlat egyébiránt ma is érvényesül.

A régi és az új Alkotmánybíróságról szóló törvénynek is elválaszthatatlan része a testület (vizsgálatunk tárgya szempontjából) talán legmarkánsabb, Alkotmányt illetve Alaptörvényt védő alkotmányos felhatalmazással bíró hatásköre, vagyis a jogszabályok alkotmánnyal való összhangjának utólagos vizsgálata. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában azonban eddig főképp önkormányzati rendeletek utólagos normakontroll keretében történő vizsgálata

²⁵⁹ BDT2005.1256.

²⁶⁰ Erre a klasszikus és a gyakorlatban legtöbbet előforduló példa: az építési engedéllyel építkező, aki a szomszédot szüktségtelenül zavarja (benapozottság, kilátás, stb.)

esetében került sor ex nunc hatályú megsemmisítésre.²⁶¹ Az ügyek egy részében „visszaélésszerűen gyakorolt jogalkotói hatáskörre alapozva” hozott megsemmisítést a bíróság, máshol a jogalkotó hatalom alkotmányos korlátjára, a jogintézmények célhoz kötött felhasználására mutatott rá.²⁶² Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy „a törvényhozónak még a jogintézmények céljának meghatározásában is összehasonlíthatatlanul szélesebb körű alkotmányos mozgástere van, mint egy helyi önkormányzatnak. Am ez a mozgástér sem korlátlan, mivel a törvényalkotót is köti a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalma.”²⁶³

Az uniós csatlakozást követően a probléma, miszerint az állam által okozott károkért való felelősséget az államnak viselnie kell, felerősödött. Ezzel együtt kell említeni a jogharmonizációért való kárfelelősséget is.

A Ptk. hatálya alatt a jogszabályalkotással okozott kár vonatkozásában a Legfelsőbb Bírósági ítéletre (v.ö. BH 1994/312. sz.) is figyelemmel, továbbá arra a tényre, hogy amennyiben adott jogszabály hatálybelépésével következik be a károsodás, akkor ilyen jellegű jogszabályi rendelkezések hiányában a Ptk. 339.§ (1) bekezdése nem alkalmazható²⁶⁴, az állami immunitás megmaradt.

A jogszabályi hátteret a Kódex is csak a fentiekben ismertetett mértékben változtatta meg, ami álláspontom szerint nem elégséges ahhoz, hogy egyértelműen áttörje az állami immunitást. Egyfelől a felróhatóság és a jogellenesség együttes fennállásának a megkövetelése önmagában szinte esélytelenné teszi, hogy egy állam elleni, jogszabályalkotásból, vagy annak elmulasztásából eredő kártérítési per sikerre vezessen.

²⁶¹ 1993-ban Leányfalu Nagyközség Önkormányzati Képviselő-testületének helyi adókról szóló rendeletét semmisítette meg az AB, mert egy olyan jogtechnikai megoldást tartalmazott, mely a Helyi adókról szóló törvényben leírt, adóalanyok terheinek évközi súlyosbítására vonatkozó tilalomba ütközött. „Az önkormányzat - a Htv.-nek e szabályát formálisan értelmezve - valójában visszaélt a jogalkotói hatalmával.” - mondta ki az AB. Csoma Község Önkormányzatának telekadó-kivetési gyakorlatának vizsgálata során is arra jutott a bíróság, hogy a polgármesteri hivatal tulajdonszerzési szándéka miatt vetettek ki súlyosan aránytalan évi vagyoadót, így a jogalkotás visszaélészerű. 1995-ben született határozatában az Alkotmánybíróság Csongrád Város Képviselő-testületének a közösségi használatú közterületről szóló rendelete kapcsán is ugyanezen álláspontját fejtette ki.

²⁶² 24/1997. (IV. 25.) AB hat. Békés Megye Képviselő-testületének a megyei önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról, juttatásáról és költségterítéséről szóló rendeletét megsemmisítette

²⁶³ 31/1998. (VI. 25.) AB hat.

²⁶⁴ ÚJVÁRINÉ ANTAL Edit: Felelősségtan; Miskolc 2002. 147-148. p.

Az állam jogszabályalkotásért – annak mulasztásáért – okozott kárfelelősséget Kódex szinten szabályozni kellett volna legalább azon esetekben, amikor az Alkotmánybíróság megállapította utólag ex nunc hatállyal a norma Alaptörvénybe ütközését. Mulasztásos jogsértésnél pedig azon esetek kerülhettek volna szabályozásra, amikor a jogalkotó nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettségének nem tesz eleget. Ezen esetben már lehet vitatkozni, hogy objektív felelősségi tényállást állapít-e meg a jogszabály, vagy ad teret a kimentésnek. Véleményem szerint – osztva több kolléga álláspontját²⁶⁵ - egy Pp. 2.§ (2) bekezdése szerinti objektív felelősségi alakzat megállapítása indokolt lett volna.

Amennyiben kodifikálásra kerülnek a fentiek, abban az esetben azt a bírói gyakorlatot is érdemes rögzíteni, miszerint az egyedi ügyekben hozott közhatalmi döntések jogalkalmazási, vagy jogértelmezési tévedései csak akkor járnak kártérítési felelősséggel, amennyiben azok kirívóan súlyosak. Ennek kimondása is elmaradt ugyanis a kodifikáció során.

3. 2013. után – az új Ptk

Az 1/2014. számú PED létrehozta a „*diszfunkcionális jogalkotás*” fogalmát. A döntés a MEH elnökének az ügye kapcsán született, aki 2002-től 6 évre kapta ezen megbízatását. A kinevezése 2003. október végén azonban jogellenesen megszűnt. A vonatkozó jogszabály értelmében a rendelkezés hatálybalépésétől számított 90. napon a felperes megbízatása megszűnik, melyet alkotmányellenessége miatt az Alkotmánybíróság megsemmisített. A testület szerint a törvény „*formálisan beiktatott egy ilyen megszűnési okot, amely - normatív tartalom nélkül - egyedi módon szüntette meg az említett vezetőik megbízatását.*” Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy „*a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben (s kétségtávolú ilyennek minősül a Hivatal elnöke és elnökhelyettese megbízatási jogviszonyának tartalma) egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélásszerűvé válik.*” A kifogásolt alperesi eljárás az egyébként törvényben biztosított jogorvoslattól elzárta a felperest, akinek kára keletkezett.

²⁶⁵ FÜLÖP Györgyi: Az állam kártérítési felelőssége a közösségi jog megsértése esetén; Polgári Jogi Kodifikáció

A Fővárosi Ítéltábla végül az ügyet a PK 42. számú állásfoglalása alapján megközelítve (nem az eljáró szerv minősége, hanem a tevékenység jellege felől szemlélve) megállapította, hogy az adott ügyben az Országgyűlés csak formailag alkotott jogszabályt, valójában nem általános és absztrakt normát hozott létre. A jogszabály címzetti körének konkrét meghatározhatósága is alátámasztotta az Alkotmánybíróság véleményét, miszerint tartalmában jogalkalmazói aktus született. A jogalkalmazói aktus meghozása a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervezőintézkedés körébe eső tevékenység, így az 1959-es Ptk. államigazgatási jogkörben okozott kárra vonatkozó rendelkezései alkalmazhatóak voltak. Fontos elem az ítéltáblai érvelésben, hogy bár a kifogásolt törvény nem az Alkotmánybíróság megsemmisítésével vált egyedi döntéssé, ennek megállapítására csak a testület volt jogosult.

A 1/2014 PED értelmében: Ha [...] az Országgyűlés egyedi ügyben jogszabályi formába öltöztetett, de tartalmilag jogalkalmazói döntést hoz, és e tény kimondásával az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezést határozatával megsemmisíti, akkor a diszfunkcionális működés polgári jogilag is jogellenessé teszi a jogalkotó magatartását.

A korábbiakban a jogalkotás számára teljes immunitást biztosító jogértelmezések új megközelítésbe kerültek, amikor a bíróság összegzőképp rögzítette: a felelőtlenség az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló jogalkotási tevékenységet védi, nem pedig a tartalmában jogalkalmazói aktusok jogszabályi formában való elfogadását. Utóbbi esetben a károkozás általános tilalmának és a közigazgatási károkozás szabályainak az alkalmazhatósága sem kétséges. Mindez azonban azt is jelenti, hogy a bíróság valójában nem a törvényalkotás tevékenysége, hanem az Országgyűlés (mint közigazgatási jellegű aktust meghozó szerv) diszfunkcionális működése nyomán létrejött kárt állapította meg ítéletében, méghozzá az 1959-es Ptk. 349. §-ában leírt államigazgatási tevékenységekre vonatkozó rendelkezés nyomán.

A fentiekben már láthattuk, hogy a jogalkotói hatalommal aló visszaélés az alapja az alkotmánybírósági megsemmisítés. Ugyanakkor ki kell azt is emelni, hogy a bíróság csak akkor tudja a kár jogalapját megállapítani, amennyiben az **Alkotmánybíróság visszamenőleges hatállyal semmisít meg jogszabályt**. Ezt tökéletesen példázza a luxusadó tárgyában született határozat, melynél a jövőre nézve semmisítette meg a jogszabályt.

A luxusadóról szóló törvénnyel kapcsolatban a keresetlevelet az elsőfokú bíróság arra hivatkozással utasította, hogy a „*jogalkotó a jogalkotással esetlegesen okozott károkért polgári jogi felelősséggel nem tartozik. A régi Ptk. 339. §-a alkalmazása során valamennyi károkozást jogellenesnek kell tekinteni, kivéve, ha azt jogszabály megengedi. Egy jogszabály alkalmazásával keletkezett kár esetén a jogalkalmazó szerv magatartását a jogszabály kifejezetten előírja, így az adó beszédését is, ezért az nem lehet jogellenes.*”²⁶⁶

A másodfokú bíróság helybenhagyás mellett az indokolásában már az alábbiakat írta: amikor az Országgyűlés általános és absztrakt szabályt fogalmaz meg a törvényben, akkor a jogalkotás nem minősül a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységnek, ezért nem esik a régi Ptk. 349. §-ának (1) bekezdése alá. „A bírói gyakorlat egységes abban, hogy a jogszabály általános érvényű és elvontan megfogalmazott magatartásszabályokat állapít meg, ezért a jogalkotásra, a hozzá kötődő felelősséggel együtt, a közjog szabályai az irányadók, amelyek az alkotmánysértés esetén még akkor is védelmet biztosítanak a jogalkotó számára, ha az Alkotmánybíróság a jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenő hatállyal semmisíti meg”. A másodfokú bíróság szerint a polgári jogi kártérítés szabályai kizárólag abban az esetben alkalmazhatók, amennyiben olyan többlettényállási elemeket is meg lehet állapítani, mint a diszfunkcionális jogalkotás, amikor a jogalkotó egyedi ügyben rendelkezett, azonban az a körülmény, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat alapján előre látható lett volna, hogy az Alkotmánybíróság a luxusadó törvényt meg fogja semmisíteni, nem jelent a diszfunkcionális jogalkotással azonos súlyú többlettényállást.²⁶⁷

A Kúria szerint az adott esetben az Alkotmánybíróság választása szerint élt a jövőre nézve szóló megsemmisítés lehetőségével és annak jogszabály által szabályozott jogkövetkezményéből eredően a jogszabály megsemmisítése előtti adóévekre kivetett és befizetett adót nem lehet olyannak tekinteni, hogy annak nem volt jogi alapja, ezért sem a jogellenes magatartás, sem a kár, illetőleg annak okozása nem állapítható meg, azaz a kártérítési felelősség egyik feltétele sem áll fenn.²⁶⁸

²⁶⁶ Fővárosi Törvényszék 70.P.2.250/2013/11.

²⁶⁷ Fővárosi Ítéletábla 17.Pf.20.189/2014/6-II.

²⁶⁸ Kúria Pfv.III.21.396/2015/6.

A témában született újabb ítéletek ugyancsak azt a gyakorlatot erősítik, hogy az államot felelősségre lehet vonni. A belső jogi tényállásra pedig a Ptk. deliktuális szabályait alkalmazták a bíróságok. A bírói gyakorlat alapján a jogalkalmazásért való kárfelelősség megállapítása körében munkálta ki azor gyakorlatát, miszerint az egyedi ügyekben hozott döntés miatti kártérítési igény akkor lesz megalapozott, amennyiben a jogértelmezési hiba kirívóan súlyos²⁶⁹ volt (vagy a határozati indokolás kirívóan okszerűtlen). A téves jogértelmezésen alapuló határozatok esetében tehát a gyakorlat a felróhatósági kritérium mellett a jogsértés súlyosságát is vizsgálja.

4. Jogesetek, melyek a magyar bírói gyakorlat irányát mutatják

A fentiek ellenére meg kell állapítani a magyar bírói gyakorlat tükrében, hogy áttörni látszik a felelőtlenség kérdésköre: amennyiben az Alkotmánybíróság utólag megállapítja ugyanis a norma alkotmányellenességét, a normaalkotó felelőssége megállapítható. Ez a MOL-ügyben hozott ítéletben nyilvánult meg. Indokolt-e ennek az elemnek fennállta? A jogszabály (Ptk. 6:548.§) ugyanis nem állapít meg előzetes bizonyítási kötelezettségként Alkotmánybírósághoz fordulást.

4.1.MOL-ügy

A MOL-ügy talán az első állammal szembeni jogalkotással okozott kártérítési per volt²⁷⁰. A per tárgya a gázáremelés jogellenesen alacsony volta volt. A felperes érvelése szerint az 1994. évi gáztörvény ellentétes az árszabályozó rendelettel. A felperes szerint a gazdasági miniszter – közigazgatási jogkörben eljárva – hibás döntést hozott a gáz áráról: nem vette figyelembe a döntés keretétől szolgáló korábbi jogszabályokat. Ármegállapítása emellett egyedi jellegű, még ha utólag rendeletbe foglalták is. Az egyedi, egy személyre szóló döntés pedig – a felperes érvelése szerint – megtámadható alapvető jog sérelmére hivatkozással. Az alapvető jog ebben az esetben a tulajdonhoz való jog. Ez szenvedett sérelmet azzal, hogy a kormány egyik minisztere megfosztotta jogos járandósága egy részétől a MOL-t.

Fontos kiemelni, hogy ebben az esetben nem törvényről, hanem rendeletről van szó! Törvéynél alacsonyabb rendű jogszabályalkotással okozott kár megtérítésére pedig nagyobb esély nyílik. Lehetett tehát abban bízni, hogy az immunitás kérdésköre legalább itt áttörök

²⁶⁹ kirívóan súlyos jogsértés doktrínája

²⁷⁰ Pf.V.26.769/2000/4. sz ítélet 2001. szeptember 20.

majd. Sajnálatos módon nem ez történt: a perben a Legfelsőbb Bíróság jogerősen elutasította a MOL keresetét elsődlegesen azon indokkal, hogy az Alkotmánybíróság nem állapította meg a norma alkotmányellenességét. Így a jogellenesség nem állapítható meg.

4.2. Szerencsejáték törvény ügye

A Szerencsejáték törvénnyel kapcsolatos eljárásban nemrégiben született kúriai ítélet. Az ügy tárgya a Szerencsejáték törvény-módosítás volt, melynek hatására egy év leforgása alatt pénznyerő automata csak játékkaszinókban lett üzemeltethető, valamint a játékadót a tiszta játékbevétele 40%-áról felemelték tételes havi 500.000 Ft-ra (elektronikus kaszinó esetében 700.000 Ft-ra) és a játékbevétele után %-os adót is fizetni kellett. A kereset mind az adóemelésből, mind a tiltásból eredő kárigényre kiterjedt. Az ítélet érdekessége, hogy bár az Alkotmánybíróság elutasította az Alaptörvény-ellenesség megállapítását, a Kúria a jogsértést mégis kimondta a fordított diszkrimináció tilalmának elve alapján.

Fontos kiemelni, hogy a bíróság ebben az ügyben nem fogadta el tehát az állam immunitásra történő hivatkozását. Álláspontja szerint a szerencsejáték szabályozása területén az állam széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. A felelősséget megállapító szabályoknak elvben ugyanazoknak kell lenniük, mint a Közösségre hasonló helyzetben vonatkozó felelősségi szabályok. E hatáskör gyakorlása folytán nem sérthet az állam alapvető jogokat igazolatlanul. Az adóemelés kapcsán csak az állapítható meg, hogy a tevékenység költségesebb lett. A szolgáltatások szabad áramlásának sérelme azonban nem. A tiltás vonatkozásában azonban megállapíthatónak látta a jogellenes alperesi magatartást, mellyel a kár nyomban bekövetkezett. A várt áttörés tehát megérkezett. Kiemelendő azonban, hogy a MOL-ügyhöz képest az eltérés, hogy törvényalkotással okozott kárigényt érvényesítettek a felperesek. A jogérvényesítés alapja azonban nem a magyar, hanem tisztán uniós jog volt.

A teljességhez hozzátartozik, hogy a Kúria egy másik tanácsa is foglalkozott az ügygel, ami pont ellentétes eredményre jutott. A kereset elutasításra került a már sokat emlegetett indokok miatt. Ez mutatja a gyakorlatban fellelhető zavarokat, és rámutat a szabályozás hiányára.

4.3. Büntetés-végrehajtási intézetekkel kapcsolatos ügy

Érdekes volt továbbá a Kúria BV-intézetekkel kapcsolatos ítélete. Bár az ügy megítélése a most hatályos jogszabályok értelmében mér ugyanaz, mint 2016-ban, ugyanakkor az ügyben a

Kúria által hozott ítélet indokolása az érdekes. Az ügyben az alperes 2010. október 28-a és 2011. február 23-a között előzetes fogvatartottként helyezte el a felperest különböző zárakban, amelyek alapterülete 10,35 négyzetméter, hasznos alapterülete 6,86 négyzetméter volt. Az alperes befogadóképességének túlbetöltése ebben az időszakban 130-144% között alakult. A felperes elhelyezésére a zárakban másod- vagy harmadmagával került sor. A felperes az elhelyezéssel kapcsolatban 2015. december 29. napján terjesztette elő a kártérítési igényét, melyet az alperes a 2016. február 8-án kelt 30533/142/52-6/2015. számú határozatával elutasított. A felperes keresetében a túlszűfolt elhelyezés, továbbá kilátásgátló rácsok felszerelése és heti egy engedélyezett fürdés miatt megvalósult embertelen, megalázó bánásmód címén személyiségi jogsértés megállapítását és az elszenvedett sérelmei miatt 3.000.000 forint nem vagyoni kártérítés megfizetését kérte az alperestől. Az alperes ellenkérelme a kereset elutasítására irányult. Az elhelyezéssel kapcsolatban arra hivatkozott, hogy működésének túlszűfoltja neki nem felróható, mert befogadási kötelezettség terheli, a börtönviszonyok objektív körülményeiért nem felel, mert a működése feltételeit az állam biztosítja.

Az elsőfokú bíróság ítéletével²⁷¹ a keresetet elutasította és a felperest az alperessel szemben perköltség fizetésére kötelezte. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet részben megváltoztatta, megállapította, hogy az alperes megsértette a felperes emberi méltósághoz fűződő jogát és kötelezte az alperest, hogy fizessen meg a felperes részére kártérítés címén 100.000 forintot, valamint kamatait. Rendelkezett továbbá a másodfokú eljárási költségek viseléséről²⁷².

A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság a Pfv.III.20.356/2017/3. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. A Kúria ítéletének indokolásában – egyebek mellett – kifejtette, hogy a **büntetés-végrehajtás államigazgatási jellegű tevékenység, amely tevékenységet az állam önálló jogi személyiségű szervein keresztül fejt ki, az ennek során okozott kár az adott szervvel és nem az állammal szemben érvényesíthető.** A felülvizsgálati ítélet szerint a régi Ptk. 28. § (1) bekezdése alapján az állam a vagyoni viszonyok alanyaként minősül jogi személynek, kártérítési felelőssége csak e körben áll fenn, közvetlen kártérítési felelőssége csak akkor vizsgálható, ha jogszabály kifejezetten így rendelkezik. Igaz, hogy az indítványozó által hivatkozott Bv.tv. 10/A. és 10/B. §-aiban

²⁷¹ Veszprémi Törvényszék P.20.291/2016/14. sz.

²⁷² Győri Ítéletábrla Pf.20.149/2016/6.

kifejezetten ilyen rendelkezések találhatók, azonban e rendelkezések csak 2017. január 1-jén léptek hatályba, ezért a kereset tárgyává tett sérelem tekintetében nem voltak alkalmazhatók.

4.4.Szolidaritási hozzájárulás pere

Ugyancsak az immunitást töri át a Budaörs kontra Magyar Állam ügyben 2016. nyarán született elsőfokú döntés. Miután az állam teljesen átvette az iskolák fenntartását, ennek a költségeire hivatkozva pénzt szedett be egyes önkormányzatoktól. Éves szinten az egész országból nagyjából 21 milliárd forint bevételt vártak, és a 30 ezres Budaörsről akarták begyűjteni ennek az összegnek körülbelül 10%-át, 2,1 milliárd forintot, ami egyébként a város éves költségvetésének úgy 15 százaléka. Az elsőfokú ítélet szerint a szolidaritási hozzájárulás nem jogellenes, az alkalmazása azonban igen. Alkotmányossági aggályokat vetett fel. Meg kell említeni továbbá, hogy másodfokú ítélet is van az ügyben. A Fővárosi Ítéltábla nem állapította meg a jogellenességet, jogalapjában elutasította a keresetet.

4.5.Utazásszervezős ügy

Ebben az ügyben szintén uniós jogsértésnek lehetünk tanúi. A Fővárosi Törvényszék 2017. január 17-én, 62.P.25.194/2015/15. számon meghozott ítéletével az indítványozók keresetének helyt adva kimondta, hogy az utazásszervező által a rendelet alapján megkötött biztosítási szerződés nem nyújtott teljes fedezetet az utazásszervező ügyfelei (fogyasztók) részére visszafizetendő teljes összegre. A tagállamok kötelezettsége olyan rendelkezések hatálybaléptetése, melyek szükségesek ahhoz, hogy az EGK-irányelvben foglaltak teljesüljenek. A Fővárosi Törvényszék szerint a rendelet biztosíték nagyságára vonatkozó szabályozása elégtelennek bizonyult az indítványozók által a körutazásra befizetett valamennyi összeg megtérítésére. Az EGK-irányelv nem megfelelő átültetése miatt az alperes jogellenes magatartása és azzal okozati összefüggésben az indítványozókat ért kár megállapítható, az alperes pedig nem mentesülhet a kárfelelősség alól az utazásszervező felróható magatartására hivatkozással. A Fővárosi Törvényszék megítélése alapján alkalmatlan az EGK-irányelv szerinti célok elérésére az utazásszervező által bejelentett forgalom után becsült fedezetre vonatkozó szabályozás, ténylegesen szükséges fedezetet ugyanis nem biztosít. A Fővárosi Törvényszék ítéletében megállapította, az indítványozók „az

általuk megfizetett valamennyi tétel után jogosultak kártérítésre”, így a vízum-ügyintézés és a sztorzó-biztosítás díját is visszakövetelhetik, ezek ugyanis „az utazás szükséges és indokolt tartozékaiként értékelendők”, és a tervezett körutazás hiányában fel sem merültek volna. A Fővárosi Törvényszék – tekintve, hogy úgy ítélte meg, az alperes bizonyítottan, neki felróható módon nem megfelelően ültette át az EGK-irányelvet a magyar jogrendszerbe, az alperest 797 190 Ft és járulékai indítványozók részére történő megfizetésében marasztalta.

5. Összegzés

Fentiekben láthattuk, hogy az állam immunitása a bírói gyakorlatban a jogszabály hiátusa ellenére arra tart, hogy az állam felelősségre vonható. A gyakorlatban már megjelentek azon esetek, amikor az állam jogalkotással uniós jogot sért, vagy AB határozat az általa hozott norma alkotmányellenességét visszamenőleges hatállyal megállapítja. Azonban ez a gyakorlat sem kiforrott még. Sokat jelenteni a jogalkalmazás számára, amennyiben törvényi szinten magánjog által szabályozva lenne legalább ez a kérdéskör. Álláspontom szerint erre megfelelően a Ptk. kodifikációja során született javaslatban lévő szabályozás.

Hangsúlyozom, hogy egy jogállamban nem lehet jogpolitikai cél, hogy ellehetetlenítsük az állam elleni igényérvényesítést a jogalkotással okozott kártérítési felelősség megállapíthatósága vonatkozásában. Egyet kell, hogy értsek dr. Kiss László alkotmánybíróval, aki a 3057/2015. (III. 31.) AB határozatban kifejtett különvéleményében jelentette ki, hogy „A jogalkotó hatalom kritikátlan, tabukénti tisztelete, az állami szuverenitás mindenáron történő védelmezése az autoriter, s nem pedig a demokratikus rendszerek sajátja. A jogalkotó közjogi immunitásának Alkotmányból következően korlátozott voltából pedig nem lehet kizárni, hogy alkotmányellenes jogszabály alkotásával (mulasztással) is kárt lehet okozni. Egyedi ügyekben a bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz előterjesztése teremtheti meg azt a lehetőséget, amely kizárja az alkotmányellenes jogszabály alkalmazását, egyben kizárja a jogalkotással okozott kár jogalanyokra hárítását. Ezek azonban egyrészt prevenciós eszközök (nem keletkezik kötelezettség az állam oldaláról a kár megtérítésére), másrészt elsősorban az állam jogalkotói tevékenysége korlátozásának közjogi eszközeiként szolgálnak, s a kár jogalanyokra hárításának megakadályozása csupán járulékos eleme a jogrendszer koherenciájának megteremtésén munkálkodó alkotmánybíráskodásnak.”²⁷³ Márpedig ennek vagyunk tanúi.

²⁷³ Forrás: 3057/2015. (III. 31.) AB hat. – dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

Ráadásul a szervezeti felelősség felől az egyén felé tolódik a felelősség kérdésköre (lásd: 2.2. pont), egyre több „megelőző eljárás” szükséges az igényérvényesítéshez, mely szintén nehezíti az igényérvényesítést. Mi lehetne egy helyes megoldás?

- magánjog szabályai között szabályozni, magánjogi felelősségként a jogalkotással okozott kártérítést, figyelembe véve azt, hogy a jogviszony nem klasszikusan magánjogi,
- nem felelősség alapú rendszert kellene kiépíteni, hanem pl. a kisajátítás intézményével hasonlatosan helytállási kötelezettségre alapulót,
- nem a kártérítés a megfelelő jogcím az elégtétel vonatkozásában, hanem jobb a „kompenzáció”, vagy „megtérítés” (amennyiben nem felelősség alapú a rendszer),
- a döntés meghozatalát a polgári bíróságoktól a közigazgatási bírósághoz tenném át,
- felmerülhet továbbá annak a gondolata is, hogy pusztán uniós jog alkalmazásával döntse el a bíróság a kérdést (nem a magyar és az uniós jog alkalmazásával), mellyel kiküszöbölhetnénk azt a problémát, ami a hatályos szabályozás hiátusa idéz elő a kérdéskörben. Ugyanakkor erre csak akkor lenne lehetőség, amennyiben az uniós szabályozás mindenre – így az eljárásjogra is – kiterjedne a kérdés specialitása miatt.

Így esetleg olyan megoldásra juthatunk, mely preventív az állam irányába és igazságot szolgáltat az állampolgárnak, nem csorbítja a szuverenitást, ugyanakkor keretet adna az elszámoltathatósághoz.

XI. Záró gondolatok

Az Európai Unió biztosítja a tagállamok állampolgárai számára, hogy kártérítési igényt érvényesíthessenek a tagállammal szemben, amennyiben az az uniós jogot megszegve alkot jogszabályt és ezzel összefüggésben neki kárt okoz. Ezt a megállapítást alátámasztja a kutatásaim során megvizsgált 70 nemzetközi és uniós bírósági döntés. Ugyanakkor figyelemmel az uniós jog sajátos voltára Magyarországon a gyakorlatban ez nem igen jut érvényre. A magyar bírósági gyakorlatot tanulmányozva, mely a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot is felöleli, viszont arra a következtetésre jutottam, hogy egyelőre nem nagyon tud mit kezdeni a jogalkotással okozott kártérítési (magánjogi) felelősség megállapíthatóságával, a magyar igazságszolgáltatási rendszer eddig nem tudta áttörni a közjog-magánjog problematikáját.

A kodifikáció egy esetleges megoldást jelenthetett volna. Az igény ugyanis, hogy az államot a jogalkotásáért is felelősségre lehessen vonni, a társadalomban folyamatosan jelen van. Ezt példázza több jogeset is (a nagy számú témában született publikáció mellett), melyekből egyet-kettőt külön ki is emeltem. Természetesen ez a felelősségrevonás nem lehet parttalan. Nagyon körül kell bátyázni, nehogy visszaélésre adhasson okot, és a végső esetben ellehetetlenítse az országgyűlés tevékenységét.

A kodifikációs kísérletre láthattunk javaslatokat a Ptk. kodifikációja során. Tény, hogy ezen javaslatok ténylegesen csak kísérletek maradtak, viszont figyelmet érdemelnek. Kutatva a nemzetközi irodalmat és gyakorlatot, és összevetve a tapasztalatokat, nem minősül ugyanis példa nélkülinek a lehetőség.

A felelősségi témakör dogmatikai vizsgálata elengedhetetlen volt ahhoz, hogy a kérdéskört teljeskörűen körüljárjuk. Pont ezen okból terjedt ki a vizsgálódásom arra a körre is, hogy egy közjogi aktus (t.i. a jogalkotás) mit keresne a magánjogi szabályozásban tényálláselemként. Egy olyan helyen, ahol a jogszabályok a polgári jogi jogalanyok polgári jogi felelősségét írják körül. Amely jogszabálynak sem tárgyi, sem alanyi hatálya tehát nem terjed ki az ismertetett jogviszonyra. Természetesen vetődik fel a gondolat, hogy a szabályozás helye lehetne máshol (esetleg a közjog területén)? A dogmatikai kutatásaim fényében azonban egyértelműen arra a következtetésre jutottam, hogy a magánjog körében van a szabályozás helye. Ennek indokát leginkább abban látom, hogy a kárfelelősség, mint fogalom, a polgári joghoz köthető. A kártérítés, mint szankció, annyira jellegzetesen a magánjog tárgyköre, ami

a formáljogi szabályozásnak a magánjogi szabályok között jelöli ki a helyét. Megjegyzem, hogy a hazai jogászok túlnyomó többsége is osztja ezt az álláspontot.

Amennyiben tehát a magánjog tárgykörén belül kellene szabályozni, abban az esetben ki kellene emelni a kártérítési jog rendszeréből, és nem annyira szankciós, sokkal inkább kompenzációs jellegűt adni a szankciónak (mint például kártalanítás, vagy EJEB méltányos elégtétel).

A másik lehetőség, hogy nem ragaszkodunk a törvényi szabályozás szükségességéhez, és tisztán uniós („anyagi”) jog alapján ítéljük meg ezen igényeket. Álláspontom szerint ugyanis amennyiben az EUB teljes mértékben meghatározta az állam felelősségre vonásának a feltételeit, a szabályrendszer, amit felállított, zárt, logikus, egységet képez, akkor a tagállami bíróságnak nincs szüksége speciális (magyar) jogszabályi rendelkezésre.

A kutatásaim során az utóbbi kérdésre is kerestem a választ. A megvizsgált és elemzett, több mint 50 Európai Unió Bírósága által hozott ítélet alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy az uniós bírói gyakorlat a felelősség megállapíthatóságát egy feltételrendszerhez köti.

Az irányelvekkel kapcsolatos feltételrendszer a *Frankovich-ítélet*²⁷⁴ óta egyértelmű: (1) az irányelv által célzott eredmény az egyénekre is ruház jogokat; (2) ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezési alapján meghatározható legyen; (3) okozati összefüggés álljon fenn a kár és az állami kötelezettségszegés között. Ez a Bíróság későbbi ítéleteiben is visszaköszön.

Azt gondolom, hogy az a kérdés, hogy kivel szemben kell megindítani az eljárást, kellően kiforrott gyakorlattal rendelkezik mind az uniós, mind a hazai (de még nemzetközi) síkon is. Az is tény, hogy nem szükséges előzetes döntéshozatali eljárás – sem más megelőző eljárás (így alkotmánybírói sem) – ahhoz, hogy a tagállam kártérítési felelősségét a nemzeti bíróság megállapíthassa. Ugyancsak kiforrott a gyakorlat a kártérítés mértéke (összegszerűség) kapcsán. A bizonytalanságot tehát a jogérvényesítés feltételeinek teljesülése körében kell keresni. Ezen feltételek:

- egyénekre jogot telepítsen az a jogszabály, amely uniós jogot sért,
- megfelelően súlyos legyen a jogsértés, és
- okozati összefüggés legyen a kár és a jogsértés között.

²⁷⁴ ECLI:EU:C:1991:428

A kérdés tehát az utolsó két pont vonatkozásában érdekes. A bírói gyakorlatból arra lehet következtetni, hogy a jogsértés akkor megfelelően súlyos, ha egy a tagállam a jogalkotó hatáskörének gyakorlása során nyilvánvaló és súlyos módon nem veszi figyelembe e hatásköre korlátait. Ennek megítélésénél a *British-Telecomm-ügyben*²⁷⁵ kifejtettek alapján a tagállami bíróságnak figyelembe kell vennie azt, hogy mennyire pontos és világos a megsértett rendelkezés.

Az átültetés megfelelővége vonatkozásában gondot okozhat továbbá az irányelvben előírt cél megvalósítása is. Az irányelv megfelelő átültetéséhez szükséges intézkedéseket ugyanis szintén valamennyi tagállamnak meg kell tennie. Azaz el kell fogadni „minden olyan intézkedést, amelyek szükségesek annak biztosításához, hogy az irányelv rendelkezései teljesen hatékonyak legyenek, és így biztosítsák az irányelvben előírt eredmény elérését.”

Ebben a körben a jogalkotó mérlegelési köre és mozgásterének mértéke befolyásoló tényező a „megfelelően súlyos” kritérium elbírálása vonatkozásában. A megfelelően súlyos jogsértés problémájára világít rá a Bíróság a *Dillekofer- ügy*²⁷⁶ kapcsán (27. pont), amikor megállapítja, hogy az átültetési határidő elmulasztása önmagában olyan megfelelően súlyos jogsértés, amely a kártérítési felelősséget megalapozza. A *Hedley Lomas- ügyben*²⁷⁷ ugyancsak kimondta, hogy ha az érintett tagállamnak a jogsértés elkövetésének pillanatában nem volt jogalkotási mérlegelési lehetősége, vagy az rendkívül szűk volt, akkor a közösségi jog pusztán megsértése elegendő a megfelelően súlyos jogsértés megállapításához. A késedelmes és hibás átültetés következménye pedig egyértelműen a kártérítési igény lehetősége a *Rechberger- ítélet*²⁷⁸ szerint. Láthatjuk tehát, hogy a „megfelelően súlyos” jogsértés kritériumának az irányelv nem, és nem megfelelő átültetése felel meg. A „nem megfelelő” átültetés körében pedig mérlegelni kell, hogy az államnak van-e mérlegelési köre az átültetéssel kapcsolatosan, továbbá ha van, akkor az átültetéssel az irányelvben foglalt célt megvalósította-e. A Bíróság az *Angelidaki és társai*²⁷⁹ ügyben mondta ki, hogy a közösségi joggal összhangban álló értelmezés elve megköveteli, hogy a nemzeti bíróságok (hatásköri keretei között) biztosítsák szóban forgó irányelv teljes érvényesülését, és mindent megtegyenek, hogy annak céljával összhangban álló eredményre jussanak. Ennek vizsgálata álláspontom okozhat gondot a nemzeti bíróság számára.

²⁷⁵ ECLI:EU:C:1996:131.

²⁷⁶ ECLI:EU:C:1996:375.

²⁷⁷ ECLI:EU:C:1996:205.

²⁷⁸ ECLI:EU:C:1999:306.

²⁷⁹ ECLI:EU:C:2009:250.

Másik kérdés az okozatosság kérdése. A hivatkozott *Rechberger ítélet* szerint a Bíróság fennállónak találta az okozatosságot az utasokat ért kár és a nem megfelelő irányelv-átültetés között. Kifejtette, csak akkor nem állt volna fenn, amennyiben a helyes átültetéssel is ugyanezen károkat elszenvedték volna. Ugyanakkor a *Brinkmann-ügyben*²⁸⁰ az nyert megállapítást, hogy hiányzik az okozati összefüggés. Ezt a megállapítását azzal indokolta, hogy az irányelv, mint jogforrás sajátossága az, hogy adott esetben nem tartalmaz megfelelő dinstinkciókat az átültetés módjával kapcsolatosan. Ennélfogva amennyiben az átültetés megtörténik, az adott tagállam kártérítési felelőssége nem állapítható meg. Az uniós jog értelmezési szintén nehéz és nem egyértelmű feladat a magyar bíróság számára. A *Küçükdevici-ítélet*²⁸¹ és az *Angelidaki és társai ügyben* hozott ítélet gátat szab a nemzeti bíróságok jogalkalmazásának: azt a nemzeti szabályt, amelyek az uniós jogból eredő kötelezettségek teljesítését gyakorlatilag lehetetlenné teszik, vagy lényegesen megnehezítik, nem szabad alkalmazniuk. Ezt a közösségi jog értelmezési körében fektette le az EUB. Ennek eldöntése szintén érdekes lehet. A magyar bíró ugyanis ma még ritkán tesz félre egy hatályos magyar jogszabályt az ítélete meghozatala során, ami az uniós jog érvényre juttatását nagyban nehezíti.

Összességében tehát álláspontom szerint az EUB gyakorlata alapján felállított rendszer jelenleg nem kellőképp zárt – leggyengébb láncszeme talán a „kellően súlyos jogsértés” és az uniós jog értelmezése, de álláspontom szerint az okozati összefüggés körében is felmerülhetnek értelmezési problémák. Így jelenleg a megfelelő megoldásnak én is a kodifikációt látom, mely dogmatikai szempontból nem egyszerűen indokolható megoldás, azonban a gyakorlat szempontjából elengedhetetlen lenne.

²⁸⁰ ECLI:EU:C:1998:429.

²⁸¹ ECLI:EU:C:2010:21.

Executive Summary

One of the most sensitive areas of the law practice and the jurisprudence is the question whether the liability for damages of the state power can be established. This question is covering a very broad interpretation. This area could cover: the liability of (i) the institutional system of the jurisdiction; (ii) the executive power; and (iii) the legislator. During my researches - narrowing down the scope - I investigated the liability of the jurisdiction. In Hungary the codification of the Civil Code was closed for 5 years. The liability for damages caused by legislation is not part of the codex, although it was part of it in several drafts and amendments. This raises several questions from the point of view of the application of law.

The crucial question to clarify during my researches was whether the state can be held liable according to private law if it fulfilling a public law function as legislator? I had to investigate whether this kind of liability is acknowledged in the Hungarian jurisdiction. After reviewing the relevant ordinary court judgements and judgements of the constitutional court I made the conclusion that without the applicable codification the practice cannot handle this problem. This is reflected by the most recent and relevant monographies, researches and by the controversial judgements.

Because of the local hiatus I also made international and European Union researches. After reviewing part of the international legal literature and practice I investigated areas like how to solve the private and public law collision? What is the relation between the international law, the law of the European Union and that of the local law? Is the state's liability for damages enforceable in the practice? To answer such questions, I had to investigate the relevant international jurisdiction and that of the European Union. As the drawable conclusion it can be stated that according to the international law and that of the European Union, the state can be held liable for its legislation in some cases. This is contrary to the current Hungarian jurisdiction. Can this contravention be dissolved?

The accountability of the perpetual power - such as the state - is not only depending on the actual law, but on the tendency for self-criticism of the given imperium. In my researches this latter is emphasised because the laws are created by the state, thereby the state also sets the

limits for its own liability. The question for the future is how the practice will handle this if there are no legal acts to govern this issue.

Felhasznált irodalom

Könyvek, monográfiák

- ARATÓ *István*, Dr., törvényszéki bíró: Joghatóság a külföldi állam magánjogi ügyelei felett
a
Pécsi M. Kir. Erzsébet Tudományegyetem Nemzetközi Jogi Intézetének kiadványa,
Pécs (1942)
- ARISTOTES: Politika 1253 a. Szabó Miklós fordítása, Budapest, (1923) 19-20. 11.
- A.ARNOLD: Judicial Activism and the European Court of Justice: How Should Academics
Respond (2013) (ISBN-13: 978-0857939395)
- BÁNDI *Gyula*: Környezetjog, Szent István Társulat, Budapest, (2014)
- BLUTMAN *László*: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC, Budapest, (2014)
- BREUER, Marten: Staatshaftung für Judikatives Unrecht Mohr Siebeck Tübingen, (2011)
(ISBN:978 3 16 150535 5)
- CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne: EU Law Text, Cases, and Materials, Oxford University
Press, Oxford, (2008)
- BORBÁS *Beatrix*: A bírói hatalom kárfelelőssége, HVG-ORAC, Budapest (2014)
- FERDINANDY *Gejza*: Magyarország közjoga, Politzer Zsigmond és Fia, Budapest (1902)
- GOMBOS *Katalin*: Az Európai Unió jogának alapjai, COMPLEX Budapest (2012)
- GOMBÁR *Csaba* - HANKISS *Elemér* - LENGYEL *László* – VÁRNAI *György* (szerk.) A
szuverenitás káprázata Korridor, Politikai Kutatások Központja, Budapest, (1996). 26.
- KECSKÉS *László*: EU-jog és jogharmonizáció HVG-ORAC, Budapest, (2011)
(ISBN 978 963 58 123 1)
- MOÓR *Gyula*: A jogi személyek elélete A Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi
Bizottságának Kiadványsorozata (1931) 32.
- OSZTOVITS *András*: EU jog Budapest HVG-ORAC (2015) (ISBN: 978 963 258 278 8)
- OSZTOVITS *András*: Joghatóság, alkalmazandó jog, hatáskör, illetékesség In: Polauf Tamás
(szerk.) Versenyjogi kártérítési perek: Kézikönyv a joggyakorlat számára. Budapest
Wolters Kluwer Kft (2018) 265. 270.
- OSZTOVITS *András*: EUSZ 4. cikk, Lojális együttműködés elve. In: OSZTOVITS András
(szerk.) Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések
Magyarázata. Complex Kiadó, Budapest, (2011) 34.
- RASMUSSEN, Hjalte: On law and policy in the European Court of Justice, Brill, Martinus

- Nijhoff Publishers (1986)
- SZÁSZY-SCHWARZ *Gusztáv*: A jogi személy magyarázata, Budapest, Franklin (1906)
- TAKÁCS *Albert*, Politikai felelősség, jogi felelősség, alkotmányjogi felelősség Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében (szerk.: Borbás Beatrix) Budapest, Dialog Campus (2018) 136. 161.
- TAMÁS *András*: Legistica, Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, (2013)
- TRIDIMAS, Takis: The General Principles of EC Law, Oxford University Press, Oxford, (2006) 420. 422.
- ÚJVÁRINÉ ANTAL *Edit*: Felelősségtan; Miskolc (2002)
- VALKI *László*: A Közös Piac szervezeti és döntéshozatali rendszere 1977 (ISBN: 978 9632 204 61 1)
- VILÁGHY *Miklós és EÖRSI Gyula*: Magyar polgári jog I. kötet Bp. (1963)
- WENZEL *Gusztáv*: A magyar és erdélyi magánjog rendszere Budán, (1863-64) Királyi Magyar Egyetemi Nyomda XIX,
- WENZEL *Gusztáv*: A magyar magánjog rendszere Athenaeum Nyomda, Pest, (1872) 243. 244.
- VARGA Zsófia: Az EU-jog alkalmazása - Kézikönyv gyakorló jogászoknak Wolters Kluwer (2017) (ISBN:978 963 295 656 5)
- VÁRNAY *Ernő* - PAPP *Mónika*: Az Európai Unió joga. Wolters Kluwer, Budapest, (2016)

Tanulmányok:

- COPPEL, Jason és O'NEILL, Aiden: The European Court of Justice: Taking rights seriously? (Common Market Law Review, 1992.) <https://doi.org/10.1111/j.1748-121X.1992.tb00467.x>
- ÉLŐ *Dániel*: A jogalkotással okozott kár (Polgári Jog 2018/2.)
- FÜLÖP *Györgyi*: Az állam kártérítési felelőssége a közösségi jog megsértése esetén; (Polgári Jogi Kodifikáció 2003/5. 18. 23.)
- GALETTA, Diana-Urania és MICKLITZ, Hans-Wolfgang: The ECJ between the Individual Citizen and the Member States: A Plea for a Judge-Made European Law on Remedies. EUI Working Papers Law, 2011/15. 37.
- GOMBOS Katalin: Harmonisation of Procedural Law vs Procedural Autonomy of the Member States. (Studia Iuridica Cassoviensia, 2018/6.)

GRIMMEL, Andreas: „The European Court of Justice and the Myth of Judicial Activism...” (European Journal of Legal Studies 2014/2.)

GROSSCHMIED *Béni*: Jogi és lénygtani személyiség. (Magyar Jogi Szemle, Budapest, Pallas, 1920.; In: Fejezetek kötelmi jogunk köréből, Budapest, Grill-féle gyűjtemény, 1932-33).

KARSAI, *Dániel*: A jogalkotással okozott kárról (Jogtudományi Közlöny 2014. június)

KECSKÉS *Gábor*: Néhány gondolat a felelősség történeti fejlődéséről a nemzetközi jogban (Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére kötet, Győr 258-267. o. (ISBN: 978-615-5298-08-0.))

KECSKÉS *László*: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolása. (Jura 2001/1.)

KECSKÉS *László*: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához (Polgári Jogi Kodifikáció, 2003/4. 3. 19.)

KISCHEL Uwe: Gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung zwischen Europarecht und nationaler Rechtsordnung (Europarecht (EuR), (2005), Issue 4, (ISSN: 0531-2485, ISSN online: 0531-2485) 441. 465.)

KISS *Amarilla*: „A nemzetközi jog különleges alanyai” (JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SÜLYÖK Gábor) <http://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-kulonleges-alanyai> (2019)

LAJER *Zsolt*: A jogalkotó kárfelelőssége, (Magyar Jog 3/1995 170. 173.)

LAJER *Zsolt*: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállamai jogában. (Jogtudományi Közlöny, (2001. március))

LOCK, Tobias: Is private enforcement of EU law through State liability a myth? An assessment

20 years after *Francovich* Common Market Law Review 2012 p. 1675.1702.

MÁDL *Ferenc*: Magyarország első nemzetközi magánjogi törvénykönyvéről, Állam- és Jogtudomány, (1980/2, 267. 278.)

NEILL, Patric: The European Court of Justice: A case study in Judicial Activism (European Policy Forum, 1995.)

OSZTOVITS András: Az Európai Unió joghatósági szabályainak új iányáról In: Antalóczy Péter (szerk.) Hagyomány és érték: állam- és jogtudományi tanulmányok a Károli

- Gáspár Református Egyetem Állam – és Jogtudományi Kar, (2013) 161.167.
- OSZTOVITS András: Quantifying Harm in Action for Damages Based on Breaches of Article 101 or 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union — Some Remarks on the Draft Guidance Paper of the European Commission, In: szerk.: Osztovits András, Recent Developments in European and Hungarian Competition Law, Budapest (2012)
- PAPP Tekla: Közjogi személy – jogi személy kategória? In: Szikora Veronika, Török Éva (szerk.) Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, (2017. 121.129.) (ISBN:978 963 318 679 4)
- SÁRKÖZY Tamás: Jogképesség – személyiség – jogalanyiség az embertöbbességek – csoportok – szervezetek körében, (Polgári Jogi Kodifikáció, 2000/4., 3. 9.)
- SZABÓ József: Hatalom, szabadság, szuverenitás, Társadalomtudomány XVI. évf. (1937)
- SZAMEL Lajos: Az államigazgatási tevékenység körében való károkozás egyes államigazgatási jogi vonatkozásai, Állam és Igazgatás, 9. évf. 8. szám (1959)
- TAKÁCS Péter, Szuverenitás és immunitás, egy konkrét eset elemzése: az Altmann-ügy In: Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére, Budapest- Győr 2015, Eötvös Kiadó
- TÓKEY Balázs: A jogalkotással okozott kárért való felelősség, Polgári Jog (2017/4.)
- VÉGH Marianna: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek hatása a büntetés-végrehajtási jogalkotásra 2017. (OAI identifier: oai:edit.elte.hu:10831/38267) Provided by: ELTE Digital Institutional Repository (EDIT)
- VARGA Zsófia: A Köbler-doktrína magyarországi alkalmazása – A bírósági jogkörben az uniós jog megsértésével okozott kár megtérítésének gyakorlata, Európai Jog (2015/1. 1- 24.)
- VARGA Zsófia: Remedies for violation of EU law by member state courts. What place for the Köbler doctrine? Doctoral Thesis, Eötvös Loránd University, Faculty of Law and Political Sciences, Doctoral School of Law, Budapest, (2016)

Bírósági joggyakorlat

Európai Unió Bíróságának döntései

A.G.M.-COS.MET Srl v Suomen valtio and Tarmo Lehtinen, C-470/03.sz.

(ECLI:EU:C:2007:213)

Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities, C-5/71. sz.

(ECLI:EU:C:1971:116)

Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság, C-6/90 és C-9/90.
egyesített ügyek (ECLI:EU:C:1991:428)

Andrea Francovich kontra Olasz Köztársaság, C-479/93. (ECLI:EU:C:1995:372)

Aprile Srl, felszámolás alatt, kontra Amministrazione delle Finanze dello Stato, C-228/96.,
(ECLI:EU:C:1998:544),

Az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Közösségek Tanácsa, C- 22/70.

(ECLI:EU:C:1971:32),

Baradics Ilona és társai v QBE Insurance Ltd. Magyarországi Fióktelepe és a Magyar Állam,
C-430/13. (ECLI:EU:C:2014:32)

Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG and others v Council and
Commission of the European Communities. Joined cases 83 and 94/76, 4, 15 and
40/77 (ECLI:EU:C:1978:113),

Berlington Hungary és társai v Magyarország, C-98/14. (ECLI:EU:C:2015:386.)

Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary
of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai, C-46/93 és a C-48/93. sz.
egyesített ügyek (ECLI:EU:C:1996:79)

Brinkmann Tabakfabriken GmbH v Skatteministeriet C-319/96. (ECLI:EU:C:1998:429),

Carol Marilyn Robins és társai v Secretary of State for Work and Pensions C-278/05.

(ECLI:EU:C:2007:56)

Charikleia Giannoudi kontra Dimos Geropotamou C-379/07 és Georgios Karabousanos és
Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany C-178/84.

(ECLI:EU:C:1987:126)

Commission of the European Communities v Italian Republic C-193/80.

(ECLI:EU:C:1981:298)

Eirini Lechouritou és társai kontra Dímosio tis Omospondiakis Dimokratias tis Germanias
C-292/05. (ECLI:EU:C:2007:102)

El Corte Inglés SA v Cristina Blázquez Rivero C:192/94. (ECLI:EU:C:1996:88);

Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula és Flaminio Costa kontra E.N.E.L. C-6/64 (ECLI:EU:C:1964:66.)

Françoise Gravier kontra Ville de Liège C-293/83. (ECLI:EU:C:1985:69)

Gerhard Köbler v Republik Österreich.C-224/01. (ECLI:EU:C:2003:513)

Gervais Larys kontra Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) C-118/00. (ECLI:EU:C:2001:368.)

J. van der Weerd and Others (C-222/05) H. de Rooy sr. and H. de Rooy jr. (C-223/05),
 Jeroen van Schijndel and Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten C-430/93 (ECLI:EU:C:1995:441)

João Filipe Ferreira da Silva e Brito e.a. kontra Estado português C-160/14.
 (ECLI:EU:C:2015:565)

John Friedr. Krohn (GmbH & Co.) KG and Van Es Douane-agenten BV v Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukten C-217/87 (ECLI:EU:C:1988:425)

Kiriaki Angelidaki és társai kontra Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis C-378/07. sz. (ECLI:EU:C:2009:250),

Klaus Konle v Republik Österreich C-302/97 (ECLI:EU:C:1999:271)

Levez ítélet, C-326/96, (ECLI:EU:C:1998:577),

LH kontra PROFI CREDIT Slovakia s.r.o. C-405/19. (ECLI:EU:C:2021:313)

M. Helen Marshall kontra Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority C-271/91. (ECLI:EU:C:1993:335)

Maatschap H. en J. van 't Oever and Others (C-224/05) and B. J. van Middendorp (C-225/05) v Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. C-222/05. (ECLI:EU:C:2007:318)

Milena Tomášová kontra Slovenská republika - Ministerstvo spravodlivosti SR és Pohotovosť s.r.o. C-1 Milena Tomášová kontra Slovenská republika - Ministerstvo spravodlivosti SR és Pohotovosť s.r.o. C-168/15. (ECLI:EU:C:2016:602),

Norbrook Laboratories Limited v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food C-127/95.
 (ECLI:EU:C:1998:155)

NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen C-26/62 (ECLI:EU:C:1963:1)

Orizzonte Salute - Studio Infermieristico Associato v Azienda Pubblica di Servizi alla persona Palmisani ítélet, C-261/95, (ECLI:EU:C:1997:351),

P. Dumortier Frères and others v Council of the European Communities. Joined cases

C- 64 and 113/76, 167 and 239/78, 27, 28 and 45/79. (ECLI:EU:C:1982:185)
Paola Faccini Dori v Recreb Srl. C-91/92 (ECLI:EU:C: 1994:292)
Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lüttje és Christel Mörkens kontra Németországi Szövetségi
Köztársaság C-222/02. (ECLI:EU:C:2004:606)
Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v Belgian State C-312/93 (ECLI:EU:C:1995:437)
Preston és társai ítélet C-78/98, (ECLI:EU:C:2000:247)
Recheio - Cash & Carry SA kontra Fazenda Pública/Registo Nacional de Pessoas Colectivas,
a
Ministério Público részvételével C-30/02. (ECLI:EU:C:2004:373),
Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. C-120/78.
(ECLI:EU:C:1979:42)
San Valentino – Città di Levico Terme and Others C-61/14. (ECLI:EU:C:2015:655)
Sofoklis Michopoulos kontra Dimos Geropotamou C-380/07 (ECLI:EU:C:2009:250)
Salomone Haim v Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein C-424/97.
(ECLI:EU:C:2000:357)
Seda Küçükdeveci kontra Swedex GmbH & Co. KG. C-555/07 (ECLI:EU:C:2010:21)
Simmenthal SpA kontra Ministero delle Finanze italiano C-35/76 (ECLI:EU:C:1976:180)
The Queen kontra H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc. C-392/93.
(ECLI:EU:C:1996:131)
The Queen kontra Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton C-66/95.
(ECLI:EU:C:1997:207),
The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland)
Ltd. C-5/94. (ECLI:EU:C:1996:205)
Traghetti del Mediterraneo SpA kontra Repubblica italiana C-173/03. (ECLI:EU:C:2006:391)
Trosten Knor kontra Bundesrepublik Deutschland C-178/94. (ECLI:EU:C:1996:375)
Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister and Others v Republik Österreich.
C-140/97. (ECLI:EU:C:1999:306)

Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései:

Jones and Others v The United Kingdom ügy, application no.: 34.356/06. és 40.525/06.
(ítélet: 2014.január 14.)

Al-Adsani v the United Kingdom ügy, application no. 35763/97 (ítélet: 2001. november 21.)
Comingersoll s.a. Portugália elleni ügye; application no: 35382/97. (ítélet: 2000. április 6.)
Mateescu v Romania ügy; application no.: 30462/15. (ítélet: 2014. január 14.),
Fehér Sándor kontra Magyarország ügy, application no.: 69095/10. (2013. július 2-i ítélet)
Magyar László kontra Magyarország ügy, application no.: 73593/10. (2014. május 20-i ítélet)
Csüllög kontra Magyarország ügy, application no.: 30042/08. (2011. június 7-i ítélet)
Ryabykh kontra Oroszország ügy, application no.: 52854/1999, (2003.07.24-i ítélet)
Mitrea kontra Románia ügy, application no: 36105/2003, (2008.07.29. ítélet)
Varniene kontra Litvánia ügy, application no.: 42916/2004, (2013.11.02-i ítélet)
Stubbings és társai kontra Egyesült Királyság 22083/93 és 22095/93. sz. ügyek, (ítélet: 1996. október 22.)

Külföldi bíróságok és választottbíróságok ítéletei

Charkieh case, (1873. március 18.) – High Court of Admiralty
Trendtex Trading Corporation v Central Bank of Nigeria: CA 1977 sz. ügy, Court of Appeal:
1975 T. No. 3663 (ítélet: 1977. január 13.)
David de Csepel v. Republic of Hungary, 859 F.3d 1094 (D.C.Cir 2017, ítélet: 2019.01.07.)
David de Csepel v Hungary 11-7096 (D.C. Cir. 213) és 20-7047 sz. ügy US. Court of Appeal
Edenred S.A. v Hungary (ICSID Case no. ARB/13/21.)
ADC Affiliate Limited and ADC&ADMC Management Limited v Hungary (ICSID Case no. ARB/03/16.)
Germany v United States (La Grand Case) I.C.J.2001 I.C.J. 466.
Avena-ügy Mexico v. United States of America I.C.J. Nr. 128 (ítélet: 2004. március 31)
Germany v Italy 1031. I.C.J. sz. ügy (ítélet: 2012. február 3.)

Magyar bírósági döntések

Fővárosi Törvényszék 70.P.2.250/2013/11.

Fővárosi Ítéltábla 17.Pf.20.189/2014/6-II.

Kúria Pfv.III.21.396/2015/6.

Kúria Pf.V.26.769/2000/4.
Veszprémi Törvényszék P.20.291/2016/14.
Győri Ítéltábla Pf.20.149/2016/6.
Kúria Pfv.20.211/2017/13.
Fővárosi Ítéltábla Pf. 21.081/2016/6-II,
Fővárosi Törvényszék P. 22.701/2015/35
Szegedi Ítéltábla 20.329/2017/10.
BH 1994.312. sz.
BDI2005.1256.

Alkotmánybírósági határozatok:

24/1997. (IV. 25.) AB határozat
31/1998. (VI. 25.) AB határozat
IV/348/2014. sz. AB határozat
32/2014. (XI. 3.) AB határozat
53/1992. AB határozat
IV/00106/2017 AB határozat
3218/2014 (IX. 22.) AB határozat
3105/2018 (IV. 9.) AB határozat
30/2014. (IX. 30.) AB határozat
30/2014 (IX. 30.) AB határozat
3105/2018 (IV. 9.) AB határozat
1459/B/1992 AB határozat
1993.500.501. AB határozat
125/2008. (X. 17.) AB határozat
1997.474.476. AB határozat
55/1994. (XI. 10.) AB határozat
25/1992. (IV. 30.) AB határozat
7/1992 (I. 30.) AB határozat
16/1996. (V. 3.) AB határozat
349/B/2001 AB határozat

65/1995. (XI. 10.) AB határozat
IV/02352/2012. sz. AB határozat
IV/01355/2014. sz. AB határozat
3057/2015. (III. 31.) AB határozat
22/1990. (X. 16.) AB határozat
83/2011. (XI. 10.) AB határozat
30/2014 (IX. 30.) AB határozat
3198/2013. (X. 22.) AB végzés
3089/2021. (III. 12.) AVB végzés

Saját publikációk a témában:

Tagállami kárfelelősség az uniós jogsértésért – a Kúria első határozata – publikáció (Európai Jog 2018. júliusi szám)

Joghatóság amerikai módra – a Herzog vagyon pertörténete (publikáció) Magyar Jog 2018 június

Az állami immunitás jogalkotással okozott kár esetén KRE ÁJK Doktorandusz kötet

Kötelezettségiszegési eljárásokról kicsit másképp – KRE ÁJK Doktorandusz kötet

Immunitás és a tagállam kártérítési felelősségének megállapítása nemzetközi téren és Magyarországon (Doktorandusz kötet)

A tagállami kártérítési felelősség során az uniós jog alkalmazásának nehézségei (Doktoranduszok Fóruma szekciókiadvány - ME)

Állami felelősség a COVID-19 járvány kapcsán (Doktorandusz kötet)

Tagállami kártérítési felelősség az „acte claire” tan újraértelmezése kapcsán (Európai Jog 2021. nyár)

A jogalkotással okozott felelősség közjogi szempontból – az AB gyakorlata tükrében (Doktorandusz kötet)

**Károli Gáspár Református Egyetem**Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary
Állam- és Jogtudományi Kar | Faculty of Law**NYILATKOZAT**

(Bele kell fűzni a doktori értekezésbe)

Alulírott Dr. Orosz Eszter (név), neptun kód: WADHNA nyilatkozom, hogy Állam- és jogtudomány (tudományágban) nincs folyamatban fokozatszerzési eljárásom, illetve fokozatszerzési eljárásra való jelentkezésem két éven belül nem utasították el, továbbá két éven belül nem volt sikertelenül zárult doktori védésem.

Nyilatkozom tovább, hogy nem állok doktori fokozat visszavonására irányuló eljárás alatt, illetve öt éven belül nem vontak vissza tőlem korábban odaítélt doktori fokozatot.

Dátum: 2021. május 5.

Dr. Orosz Eszter

aláírás

**Károli Gáspár Református Egyetem**Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary
Állam- és Jogtudományi Kar | Faculty of Law

NYILATKOZAT

(bele kell fűzni a doktori értekezésbe)

Alulírott ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám eredménye. A benne található – másoktól származó – nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentéscmet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

(dátum) 3p. 2021. május 6.

.....
.....

aláírás