

**Az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott kárért való felelősség
egyres dogmatikai és gyakorlati kérdései**

PhD értekezés



Témavezető:
Prof. Dr. Osztovits András

Készítette:
Ocskó Eszter

Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
A Doktori Iskola vezetője: Prof. Dr. Jakab Éva egyetemi tanár, MTA doktora

Budapest
2022.

Tartalom

I.	Bevezetés.....	9
1.	A kutatás háttere, célja	9
2.	A dolgozat felépítése	12
3.	A kutatás módszertana.....	13
II.	Szuverenitás – Immunitás – Joghatóság.....	15
1.	Szuverenitás	15
2.	Immunitás.....	23
2.1.	Abszolút immunitás	24
2.2.	A funkcionális immunitás.....	24
2.3.	Az állami immunitás szabályozásának megjelenése egyes államokban.....	26
3.	Joghatóság.....	39
3.1.	Joghatóság az EUB gyakorlatában, avagy hogyan viszonyul egymáshoz az uniós jog és a nemzetközi jog?.....	40
3.2.	Az európai bíróságok gyakorlata a jogalkotásért való (tag)állami kárfelelősség körében	42
III.	Jogalkotással okozott kárért való felelősség alapjai.....	43
1.	Bírósági gyakorlat az állami kárfelelősség körében.....	45
1.1.	Tagállami felelősség megállapíthatósága az EUB ítéleteiben	46
1.2.	Az EUB aktivizmusa.....	50
2.	Felelősség a jogalkotásért az egyes államokban (nemzeti szinten) – Spanyolország, Németország, Franciaország, Ausztria	54
2.1.	Spanyolország.....	54
2.2.	Németország	54
2.3.	Franciaország.....	57
2.4.	Ausztria	59
3.	A jogalkotással okozott kártérítési felelősség az EJEB gyakorlatában.....	60
3.1.	Az Egyezmény 41. cikke – „just satisfaction”	61
3.2.	Az elégtétel általánosságban	62
3.3.	Ki lehet fél?.....	65
3.4.	Összezszerűség.....	66
3.5.	Magyar vonatkozású ügyek az EJEB előtt és ezek hatásai.....	69
4.	Az EUB, mint választottbíróság.....	70
5.	Az uniós jog megszegésének következményei – a kötelezettségszegési eljárás.....	72
5.1.	Általános alapvetés.....	74
5.2.	A kikényszerítés egyik eszköze	75

5.3.	Az eljárás menete	78
IV.	A jogalkotással okozott, az uniós jog megsértéséből eredő kár megtérítése – tagállami felelősség.....	79
1.	Az EUB fontosabb vonatkozó döntései	79
1.1.	Schöppenstedt formula (1971).....	79
1.2.	Francovich ítélet (Schöppenstedt formula meghaladása) (1991)	82
1.3.	Post-Francovich-jelenség: Brasserie – Factortame ügy (1996)	83
1.4.	Túl a Factortame-ügyön:	85
2.	Ki felel a jogsértésért?	86
2.1.	Törvényhozó szerv felelőssége	87
2.2.	Államigazgatási / közigazgatási szerv, köztisztviselő felelőssége.....	91
2.3.	Bíróságok felelőssége	95
3.	A tagállami kártérítés feltételei	98
3.1.	A jogalanyok számára jogokat biztosító norma.....	98
3.2.	A kellően súlyos jogsértés	102
3.3.	Az okozati összefüggés	106
3.4.	A tagállami felelősség elvének végrehajtása a nemzeti bíróságok által – a nemzeti jog és az uniós jog kapcsolata	107
3.5.	Mikor kell a tagállamnak hivatalból alkalmaznia az uniós jogot?	115
4.	Statisztika: Egységes piaci eredménytábla	119
V.	A jogalkotással okozott kár állammal szembeni érvényesíthetőségének alakulása Magyarországon	122
1.	Immunitás Magyarországon.....	122
2.	Abszolút immunitástól a funkcionális immunitásig.....	123
3.	Az állam, mint jogi személy? avagy polgári jogi vagy közjogi jogalany az állam	125
3.1.	Jogi személy elméletek az állam vonatkozásában.....	126
3.2.	„Nemzeti” jogi személy – az állam a civiljog szemszögéből	126
3.3.	(Köz)jogi személy kérdése	129
3.4.	Az állam, mint nemzetközi jogi személy.....	130
4.	A nemzeti, a nemzetközi és az uniós jog egymáshoz való viszonya.....	132
5.	Felelősségi kérdések.....	133
5.1.	Felelősség a nemzetközi jog szempontjából	133
5.2.	Uniós jogi felelősség	135
5.3.	Közjogi felelősség?.....	136
5.4.	A magánjogi felelősség.....	137

VI.	A magyar szabályozás	140
1.	Alaptörvény	141
2.	Az 1928-as Magánjogi Törvényjavaslat	141
3.	1959. évi IV. törvény (rPtk.).....	144
4.	A Szerkesztőbizottsági Tervezet és a Szakértői Javaslat	146
5.	2013. évi V. törvény (Ptk., Kódex)	148
5.1.	Az általános felelősségi alakzat alkalmazása	149
5.2.	Jogellenesség, felróhatóság.....	150
5.3.	Okozatosság.....	152
VII.	Az alkotmánybíróvási gyakorlat	154
1.	A res iudicata problémája.....	156
2.	Jogalkotói hatalommal való visszaélés	159
3.	Aktív jogellenes magatartás	162
4.	Mulasztásban megnyilvánuló jogellenesség	167
VIII.	Magyar bírósági gyakorlat	170
1.	A csatlakozást megelőző bírói gyakorlat	170
2.	A csatlakozást követően... ..	172
3.	2013. után – az új Ptk	174
4.	Változások a magyar bírói gyakorlatban	177
4.1.	MOL-ügy	179
4.2.	A Metró- per	180
4.3.	Szerencsejáték törvény ügye	181
4.4.	Büntetés-végrehajtási intézetekkel kapcsolatos ügy	185
4.5.	Szolidaritási hozzájárulás pere	187
4.6.	Utazásszervezős ügy	189
IX.	Záró gondolatok, következtetések	191
1.	Egy esetleges kodifikáció kérdése	192
2.	Uniós jogi alapon történő felelősségrevonás	195
X.	Executive Summary	201



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. Ocskó Eszter (név), neptun kód: WADHNA nyilatkozom, hogy jogtudomány (tudományágban) nincs folyamatban fokozatszerzési eljárásom, illetve fokozatszerzési eljárásra való jelentkezésemet 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: Budapest, 2022. április 30.

aláírás



Károli Gáspár Református Egyetem

Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary
Állam- és Jogtudományi Kar | Faculty of Law

NYILATKOZAT

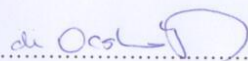
(bele kell fűzni a doktori értekezésbe)

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 leőhelyét 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 kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Budapest, 2022. április 30.


.....

aláírás

Témavezetői ajánlás


Ocskó 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 „nyertesí” 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 igényrel is élhessenek a tagállamokkal szemben, ha az állam magatartásáva- 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.

Ocskó 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 Ocskó Eszter dolgozatát, figyelemmel a doktori iskolában is nyújtott teljesítményére, publikációinak számára és minőségére, alkalmasnak találom arra, hogy a tisztelt Doktori Tanács a dolgozatot nyilvános vitára bocsássa.

Budapest, 2022. április 28.



Prof. Dr. Osztovits András

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Ezúton szeretnék köszönetet mondani mindenkinek, akik egy-egy szóval, gondolattal hozzájárultak ahhoz, hogy elkészülhessen ez a dolgozat.

Külön szeretném kiemelni mindenekelőtt témavezetőmet, Prof. Dr. Osztoivits Andrást, aki a témajavaslatával, majd a dolgozat elkészítésének négy éve alatt tanácsaival folyamatosan támogatott, és fontos szakmai észrevételekkel gazdagította annak tartalmát.

Hálával tartozom családomnak, akiktől szintén sok támogatást, szeretet és időt kaptam. Ezen belül Édesapámnak, dr. Ocskó Zoltánnak, akivel, mint laikussal folytattam érdekes beszélgetéseket a témával kapcsolatosan.

Külön köszönet illeti dr. Szórádi Juditot és dr. Verebes Orsolyát, akik átolvasták és javították a dolgozatot, továbbá dr. Bányai Gábort, aki szakmai szemszögből is korrektúrázta azt.

Köszönöm elő-opponenseimnek, dr. Bán Dánielnek és dr. Bodzási Balázsnak, akik a kutatóhelyi vita során megtették értékes és minden részletre kiterjedő észrevételeiket a dolgozattal kapcsolatban, melyeket – azokkal teljes egyetértésben - igyekeztem megfogadni, és a dolgozatot kiegészíteni, tökéletesíteni.

Ismeretlenül is megköszönöm továbbá azon Kollegák és Kolleginák segítségét, akik a témában publikáltak, tanulmányt, vagy könyvet jelentettek meg, hogy ezekből ihletet meríthettem.

Budapest, 2022. április 14.

dr. Ocskó Eszter

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. Felmerül a kérdés: „Ki őrzi az őrzőket?”¹

Az államhatalom kártérítési felelősségének megállapíthatósága összességében nagyon tág értelmezést takar. Ebbe beletartoznak – ha csak tágran vesszük - az igazságszolgáltatás intézményrendszerének a felelősségi kérdésköre (bíróságok, 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 irányul². Az európai jogfejlődés a XX. századra ért el oda, hogy az addigi szokásjogban és bírói alkotta 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 JUVENALIS: *Satire* 6.347-8. Sed quis custodiet ipsos custodes?

² TAMÁS András: *Legistica: a jogalkotástán vázlata* Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, (2013) 103.o.

Ennek megállapítására uniós normákat, nemzeti jogot, vagy esetleg a kettő ötvözetét kell-e alkalmazni? Hol lehet egy esetleges határ?

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 elve³, és az egyenértékűség elve⁴ olyan alapelvek, melyek mentén a tagállami bíróságoknak saját nemzeti szabályaikat kell alkalmazniuk egységes uniós szabályozás hiányában.

Az EUB számos ítéletében, de először a Francovich és társai ügy⁵ 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 felelősségig is eljutott, meghatározott egy feltételrendszert, melynek a felelősségrevonás során érvényesülnie kell. Ezen, valamint a fentiekben vázolt eljárásjogi kereteken belül ismételt 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 kellően kiépítette, körülbástyázta

³ A tényleges érvényesülés elve azt követeli meg, hogy a nemzeti szabályozás ne tegye gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogon alapuló igények érvényesítését.

⁴ 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.

⁵ EUB *Francovich* C-6/90 és C-9/90. egyesített ügyek (1991.11.19.)

azokat a rendelkezéseket, amik mentén haladnia kell a nemzeti bíróságnak, amikor a felelősség kérdéskörét vizsgálja? Létezik-e sui generis uniós jogi felelősség, vagy nemzeti szabályok alapján kell megítélni a jogalapot is? 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 törvényszövegbe nem került bele. Felmerülhet a kérdés: szükségeltetik-e ezen felelősség típusnak egy magánjogi kódexben szerepelnie? Ott van-e a helye? Vagy létezik a tagállamokat terhelő sui generis uniós jogi felelősség, mely a kodifikáció szükségességét eltörli, mivel a felelősség jogalapja az uniós jogban keresendő? Amennyiben ezt kimondhatjuk, abban az esetben a nemzeti jogszabályi kör olyan-e, hogy ezt a jogalapot lehet-e érvényesíteni? Amennyiben ne, az összeegyeztethető-e az uniós joggal?

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 Metró-perként elhíresült ügyben⁶, valamint a szolidaritási hozzájárulással⁷ kapcsolatos ügyekben. A szerencsejáték törvény-ügyekben⁸ hozott ítéletekből pedig egyenesen ellentmondó következtetéseket vont le a magyar ítélkezési gyakorlat, amennyiben a Kúria egyik tanácsa megállapította a jogsértést, viszont a kártérítési igényt az összezszerűség bizonyítatlansága hiányában elutasította, míg a Kúria egy másik tanácsa ugyanezen tényállás kapcsán jogalapi elutasító ítéletet hozott az állami immunitásra hivatkozással. Az uniós jog

⁶ Az első perben a bíróság megállapította ugyan, hogy a Magyar Állam nem volt jogosult felbontani a szerződéseket (Legf. Bír. Gfv. I. 33.305/1999.), ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság a Gf.I.32.777/2000. számú ítéletével a teljesülés lehetetlenülésére hivatkozással utasított el a kártérítési keresetet a második perben.

⁷ lásd a Fővárosi Törvényszék P.20.810/2017/28. számú ítélete és a Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.894/2017/8/II. számú ítéletei

⁸ Kúria Pfv.20.211/2017/13., Fővárosi Ítéltábla Pf. 21.081/2016/6-II, Fővárosi Törvényszék P.22.701/2015/35. számú ítéletei

megsértéséért viselt kárfelelősség jogelvének hazai bírói alkalmazása tehát nem teljesen egyértelmű azzal, hogy a hazai jogi környezet nem ismeri el a jogalkotó magánjogi felelősségét. 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 és nemzetközi 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 összevetését végeztem el.

Részletesebben a bevezetésben az állam felelősségre vonhatóságának történelmi folyamatát tanulmányoztam, rögzítettem. Az első két fejezetben a szuverenitás és az immunitás fogalmak kerülnek bemutatásra, elemzésre. Itt egy érdekes folyamat képe rajzolódik ki, melyből az bontakozik ki, hogy az államok az abszolút immunitástól a funkcionális immunitásig jutottak 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 elve. Ezek összességében egymásnak ellentmondó ítéletek, vagy inkább egymást támogatók. Leszűrhetőek az ítéletekből azon feltételek, amiket a nemzeti bíróságoknak vizsgálniuk kell, amennyiben ilyen tárgyú, azaz a tagállam polgári jogi felelősségét esetlegesen megállapító eljárásban kell dönteniük.

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 bírói gyakorlat pedig nagyon is része az uniós jogyagnak, amit alkalmaznia kell a tagállamoknak. Maga a tagállami kártérítési felelősség elve (sok más uniós elv mellett) is egy olyan elv, amit a bírói aktivizmus alakított ki. Az elv alkalmazásának a feltételeit sem a tételes, hanem a bíró alkotta jogban kell keresni.

A téma tárgyalásából a (nem az uniós jognak megfelelő jogalkotás miatti) kötelezettségzegési eljárások sem hagyhatók figyelmen kívül: ezek rövid elemzése és bemutatása szükségszerű. A

téma aktualitását az is mutatja, hogy jelenleg⁹ kilencvenhét kötelezettségszegési eljárás van folyamatban Magyarországgal szemben, ami jóval meghaladja az évente átlagosan az országgal szemben indított eljárások számát (negyvenöt-ötven).

A fejezet harmadik részében a jogalkotással okozott tagállami felelősség dogmatikai kérdéseire térek ki 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 tagállamokat terhelő kártérítési felelősség elve érvényre juttatható-e az egyes nemzetek igazságszolgáltatási gyakorlatában?

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 vetem a témában fellelhető alkotmánybírósági és nemzeti bírósági ítéleteket. Ezek elemzéséből arra voltam kíváncsi, hogy hazánkban az uniós elv (tagállami kártérítési felelősség elve a jogalkotásért) érvényre juttatható-e? Amennyiben igen, akkor milyen jogi alapon? A levonható következtetéseket rögzítettem a dolgozat végén.

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. A bizonytalanságot álláspontom szerint az adja, hogy egy olyan jogszabályi környezetben kellene a bíróságoknak egy EUB által kialakított uniós elvet érvényesre juttatnia, mely *expressis verbis* nem mondja ki a jogalkotó magánjogi kártérítési felelősségét. Sőt, inkább kizárja azt.

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

⁹ Kézirat lezárása: 2022. február 20.

hoc) bíróságok, valamint a magyar bíróságok ítéletei 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. Ismeretes, hogy a jogösszehasonlítás körül ma is vita van a tekintetben, hogy a jogösszehasonlítás módszertan-e, vagy önálló tudományág. Anélkül, hogy ebbe a vitába belemennék, jelen dolgozatomban, mint módszert alkalmaztam. Kiindulva Zweigert hasonlóság vélelmének módszertani alapelvéből (*praesumptio similitudinis*)¹⁰, az immunitás, valamint a felelősség jogintézményének az összehasonlítását végeztem el egyes uniós tagállamokban. Az összehasonlítást elsődlegesen a két fő, Európában is jelen levő jogcsalád (*common law* és a római-germán jogcsalád) vonatkozásában végeztem el (ez főleg a nemzetközi jog jogintézményeire vonatkozik, mint az immunitás), valamint a francia, magyar, német és osztrák szabályozást vettem górcső alá a magánjogi jogintézmények (elsődlegesen a felelősség, állam, mint jogi személy) vonatkozásában. Az utóbbi felosztás indokoltságát abban látom, hogy a kontinentális rendszeren belül történelmileg ezen (főleg az német-osztrák-magyar) államok fejlődése, valamint magánjogi jogszabályai mutatnak nagyfokú hasonlóságot. 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.

¹⁰ Konrad ZWEIGERT – Hein KÖTZ: *Introduction to Comparative Law*, Oxford Press (1992) 32. o.

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 nemzeti jog – uniós jog – nemzetközi jog szabályainak egymáshoz való viszonya, alkalmazása, alkalmazhatósága, valamint az állam szerepének (közjogi vagy magánjogi) megítélése. A tagállami kártérítési felelősség megállapíthatósága körében pedig ezen kérdések markánsan előtérbe kerülnek.

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 állam a befogadó az elviekben mellérendeltségen és egyenjogúságon nyugvó civiljogi közeghez nem alkalmazkodik eléggé: sokszor igényel magának kedvezményezetti pozíciókat.

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”¹¹. A kérdés korszakokon átívelő: az állam mennyire illeszkedik bele a mellérendeltségen és egyenjogúságon nyugvó civiljogi struktúrába? Bele kell-e egyáltalán illeszteni?¹²

A kérdés azért nyert ismét aktualitást, mert az állam gazdasági funkcióját is betöltve egyre nagyobb szerepet kap a civiljog területén. Ezt a területet azonban a mellérendeltség, a felek autonómiája jellemzi, s ebbe az állami viselkedés, mellyel kedvezményezetti pozíciókat, előjogokat, mentességet, immunitást igyekszik magának biztosítani, nem illik bele. A

¹¹ KECSKÉS László: *Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához* Polgári Jogi Kodifikáció 2012. V. évf. IV. szám 3-12. o.

¹² 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).

problémák azzal függenek össze, hogy az állam a civiljogi jogviszonyokban is hajlamos „államként” viselkedni, azaz közhatalmiságát nem vetkőzi le.

Az állami felelőtlenség pedig a szuverenitás eszméjére vezethető vissza. A fogalmat legtalálóbban Szabó József¹³ hasonlatával lehetne érzékeltetni: „a szuverenitás az állam legfőbb dísze; 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.”¹⁴ És ahogy egy másik művében¹⁵ megfogalmazta: „a szuverenitás arra rendeltetett, hogy azt „mind a politika, mind a jogtudomány, sőt a szociológia is magáénak követelje. Sőt a fogalom még hozzá a történelem hagyatéka; évszázadok zománca borítja be.”

Jelen fejezetben a szuverenitást a felelősségi oldalról próbálom meg ábrázolni, mivel az eszme, a fogalom egészének kifejtése még e dolgozat kereteit is meghaladná. A szuverenitás fogalma ugyanis folyamatosan változott – változik ma is. Az egyik ismérve pedig a felelőtlenség, mely a klasszikus értelemben a szuverén hordozóját megillette. Ugyanakkor napjainkban az látszik kibontakozni, hogy a szuverén állam felelősségének megállapíthatósága elől az akadályok elhárultak. Ezáltal a fogalom tartalma erősen változni látszik. Az abszolút és felelőtlenséget is magában hordozó szuverenitás többé nem létezik.

A szuverenitás fogalma a XVI. századi Franciaországban jelent meg először. Kezdetekben az állami főhatalmat jelentette a terület és az ott élő népesség felett (területi és személyi felségjog), mely magában hordozta a szuverén felelőtlenségét. A szuverenitás fogalma magában foglalja a politikai értelemben vett szuverenitást és jogi szuverenitást. Amennyiben jogi értelemben vett szuverenitásról beszélünk, akkor ez alatt azt értjük, hogy a jog határozza meg a szuverenitás kereteit. Ennek egyetlen korlátja, hogy a jog nem határozhat meg több, versengő

¹³ 1909-1992. 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 prodékán. 1950-től azonban nem oktathatott semmit, és 1960 óta magyarul nem jelent meg tanulmánya sem. A méltatlanul nem hivatkozott jogtudósok közé sorolható.

¹⁴ SZABÓ József: *Hatalom, szabadság, szuverenitás* Társadalomtudomány XVI. évf. (1937) 249. o.

¹⁵ SZABÓ József: *A szuverenitás: nemzetközi jogi tanulmány* M. Kir. Ferencz József-Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, Szeged, (1936) 3.o.

szuverenitást¹⁶. Ez leegyszerűsítve a mai értelemben az alkotmány felsőbbrendűségét jelenti a jogrendszeren belül.¹⁷

A politikai szuverenitás legfőbb jellemzői az oszthatatlanság, felelőtlenség és a kizárólagosság. A kizárólagosság azt jelenti, hogy a szuverenitás kizárólagos állami hatáskör. Ez azonban nem jelent korlátlanoságot: erkölcsi, vallási normák, gazdasági, politikai érdekek korlátozhatják a szuverént. Sőt, a jog is¹⁸! A kérdés a szuverenitással kapcsolatosan ugyanakkor mindig ugyanaz: kié a főhatalom az adott állam területén belül? Mi a tartalma? Ezt határozza meg a jog.

A fogalmat továbbá külső és belső szuverenitásként is szokás értelmezni. A belső szuverenitás jelenti a szuverén kizárólagos hatalmát az adott terület és népesség felett, a külső szuverenitás pedig a más szuverénnel való viszonyban jelenik meg: a szuverén a nemzetközi viszonyokban egyenlő félként vesz részt, nincs alávetve más szuveréneknek. A nemzetközi szuverenitás a szuverenitás fogalmának legelfogadottabb, legismertebb típusa (a vesztfáliai államrendszer kodifikációjának az eredménye), mely szerint az államokat nemzetközi szinten ugyanolyan „független, szabad és egyenlő individuumokként kezelik, mint az állampolgárokat a liberális államelméletben. A nemzetközi jogi elismerés aktusa magában foglalja az államok jogi önállóságának, területi sérthetlenségének, formális egyenlőségének és diplomáciai immunitásának elveit.”¹⁹ A belső szuverenitás jogilag kötött legfőbb hatalmat jelent tehát, mely teljes, de nem korlátlan, kizárólagos, egységes és felelőtlen, míg a külső szuverenitással kapcsolatosan kijelenthető, hogy abszolút értelemben vett szuverenitásról nem beszélhetünk egyik állam vonatkozásában sem (azaz ez sem korlátlan), mivel figyelemmel kell lenni a többi államra, és korlátlanul nem tehetnek meg bármit.²⁰ Ugyanakkor a felelőtlenség (immunitás – lásd 2. fejezet) megilleti.

A szuverenitást jellemzi továbbá az oszthatatlanság is, mely tekintetben kijelenthető, hogy az állam vagy szuverén, vagy nem az. Olyanról nem beszélhetünk, hogy „kicsit az”, vagy „félíg”. Ugyanakkor nem kizárt, hogy egyes hatáskörök gyakorlását a szuverének másra ruházzák. Itt

¹⁶ John L. AUSTIN: szuverenitás oszthatatlansági elmélete

¹⁷ KISS Barnabás: *A nemzetközi jog hatása a szuverenitásra „klasszikus” közjogi elméletére* Szabó József munkássága tükrében In: Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica 15. o. Szeged (2014) forrás: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/34800> (letöltés: 2022.004.01.)

¹⁸ SZABÓ (1936) im. 4.o.

¹⁹ BAYER József: *A szuverenitás politikaelmélete* In: Magyar Tudomány 2013/4. szám 379. o.

²⁰ TÓTH J. Zoltán: *A szuverenitás fogalmi és tartalmi kérdései* In: Jogelméleti Szemle 2018/4. szám, 288-303. o. forrás: <https://mtajogtortenet.elte.hu> (letöltve: 2022.03.31.) 304.o.

elég, ha az Európai Unióra gondolunk, ahol a tagállamok nem szuverenitásukról mondanak le, hanem egyes hatáskörök gyakorlását átengedik az Unió intézményeinek. Az osztott szuverenitás problémája felmerülhet a szövetségi államok vonatkozásában, azonban a föderációnak biztosított primátus miatt (többek között: a tagok nem léphetnek szabadon ki-be, a tagállami hatáskörök gyakorlásának a lehetősége pedig a szövetségi alaptörvényben van szabályozva, ütközés esetén pedig általános a föderáció elsőbbsége) ez csak látszólagos. A szövetségi államok esetén a szuverén tehát a szövetségi állam.²¹

Történelmileg több szuverenitáselmélet is született. Az első, úgynevezett fejedelmi szuverenitáselméletet Bodin alkotta meg.²² Ő a szuverenitást az uralkodóval kapcsolta össze. Szerinte a szuverenitás az abszolút és örökös hatalom, amit az uralkodó gyakorol az alattvalók felett: „A szuverenitás egy állam állandó és abszolút hatalma.”²³ A hatalom gyakorlásának első számú eszköze pedig a jog: a szuverenitás legfontosabb ismérve a törvényhozás, melynek igazságosnak és észszerűnek kell lennie. Ugyanakkor a törvény érvényessége a szuverén akaratában rejlik, nem annak igazságosságában vagy észszerűségében. Az abszolút uralkodó hatalmát Istentől nyerte, felette ember nem állhat. Neki van egyedül lehetősége törvényeket alkotni, kihirdetni, módosítani és eltörölni. A „szuverén uralkodó „törvényt szab mindenkinek általában, és kinek-kinek egyénenként; de ez még nem elég, hozzá kell tennünk: a nálánál nagyobb, vagy hozzá hasonló, vagy kisebb hozzájárulása nélkül”.²⁴ A szuverenitás nem más, mint egy szuverén akarat kikényszerítésének képessége, azaz a társadalom szabályainak létrehozása, annak meghatározása, hogy milyen legyen a rend, mi helyes és mi helytelen.²⁵ A szuverén ugyanakkor Bodin szerint az általa alkotott törvényekhez sincs kötve, azok felett áll, kizárólag az isteni, természeti törvényeknek és a nemzetközi szerződéseknek van alávetve. A legjobb államforma szerinte tehát a királyság²⁶, s a király, mint a szuverenitás letéteményese, felelősségre nem vonható.

²¹ TÓTH J. Z. im. 306.o.

²² Jean BODIN: *Az államról* (1576). Eredeti címe: eredeti címe: Les six livres de la republique (Hat könyv a köztársaságról) Forrás: Jean BODIN: *Az államról: Válogatás* Ford. Sz Jónás Ilona, Ferenczi László, Csűrös Klára, Gondolat (Budapest) 1987.

²³ RIGÓ Anett: *Szuverenitás és legitimitás* In: Jog-Állam-Politika 2019/1. szám 40-60. oldal, forrás: <https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2009/1/rig%C3%B3.pdf> (letöltés: 2022.03.31.)

²⁴ BODIN im. 117. o.

²⁵ RIGÓ im. 46. o.

²⁶ Thomas HOBBS ugyancsak a fejedelmi szuverenitás tanát vallotta azzal, hogy a hatalom teljes és oszthatatlan, ugyanakkor az oszthatatlan hatalom mások által is gyakorolható. Ennélfogva beszélhetünk demokráciáról, amikor a nép, arisztokráciáról, amikor az uralkodó osztály és királyságról, amikor az uralkodó a szuverenitás gyakorlója. (Thomas HOBBS: *Leviathán vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*. Ford. Vámosi Pál, Budapest, Kossuth Könyvkiadó (1999))

A Boden-i eszmére alapítottan a népszuverenitás eszméjét Rousseau dolgozta ki²⁷. Szerinte a szuverenitás hordozója a nép, a nemzet, aki a – társadalmi berendezkedéstől függően - a mindenkori uralkodóra, vagy a parlamentre ruházza át az ebből fakadó jogait. A szuverenitáshoz tehát kell a szuverén (egy személy, testület, embercsoport), a nép (nemzet) és a terület (terület nélkül nincs állam, és nincs szuverenitás.)²⁸. Rousseau szerint a társadalmi szerződés lényege a következő: „Mindegyikünk alárendeli személyét és teljes erejét a közakarat legfelsőbb hatóságának, és minden egyes tagot testületileg az összesség elválaszthatatlan részének tekintünk.”²⁹ Már Rousseau is elismeri a közvetett hatalomgyakorlást, mivel egy nagyobb államban a közvetlen néprészvételen alapuló döntési folyamat kivitelezhetetlen már.³⁰ Ugyanakkor a hatalom letéteményese nem tehető felelőssé: „törvény és bíró felett áll.”³¹ „A törvényhozó helyzete az államban minden tekintetben rendkívüli. Ezt szellemi képességei is, de még inkább helyzete határozzák meg. Állása sem hatósági, sem főhatalmi jelleggel nem bír. A hivatal, amely a közösséget megszervezi nem része az alkotmánynak: különleges és magasabb tevékenység, ennek nincs köze az emberi uralomhoz; mert ha az emberek uralkodója nem állhat egyúttal a törvények felett is, hisz a törvények, mint szenvedélyének eszközei, csak igazságtalanságait örökítenék meg és sohasem tudná elkerülni azt, hogy magánérdekei ne homályosítsák el feladatának szentségét.”³² Rousseau a jogalkotás körében két kritériumot emel ki: az egész nép alkossa és az egész népre vonatkozzon (a nép érdekeit szolgálja). Ha ez nem érvényesül, a nép ellenállhat, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a jogalkotó felelőssége megállapítható lenne.

A XVII. században jelent meg Angliában – a fejedelmi szuverenitás eszméjének meghaladásaként - a parlamenti szuverenitás eszméje, mely szerint a parlament az államhatalom kizárólagos letéteményese. Tagadja a hatalommegosztást: bármely állami szerv csak a parlament jóváhagyásával vehet részt a hatalom gyakorlásában. Fő képviselője pedig

²⁷ 1762-ben került kiadása a fő műve: Jean-Jacques ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés* (Du Contrat Social) c. értekezés (forrás: A társadalmi szerződés Fordította: Radványi Zsigmond, Phönix-Oravetz Kiadó, 2. kiadás 1947.)

²⁸ Érdekesség képen v.ö. az 1933. december 26-án, a Montevideóban (Uruguay) aláírt, Az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló egyezmény (Convention on the Rights and Duties of States) 1 cikkével. Később Robert H. Jackson és Allan James már úgy fogalmazott, hogy „az állam általánosan elfogadott lényegi elemei a nemzetközi jogban a népesség, a terület és a hatékony kormányzat.” Robert H. JACKSON– Allan JAMES: *The Character of Independent Statehood*. In: *State in a Changing World. A Contemporary Analysis*. Clarendon, Oxford, (1993.) 17. o

²⁹ ROUSSEAU im. 34.o.

³⁰ ROUSSEAU im. 105-106.o.

³¹ ROUSSEAU im. 57.o.

³² ROUSSEAU im. 64.o.

John Austin³³ és John Locke³⁴ voltak. Alapja az, hogy egyetlen kézben van a hatalmi intézmények működtetése (szemben a parlamentarizmussal, ami a hatalommegosztás elvére épül, és alapköve, hogy a parlament nem önmagáért van, hanem a választókért). A parlamenti szuverenitást tulajdonképpen a népszuverenitás egyik formájának tekinthetjük tehát³⁵, lényege pedig a parlament szupremáciájában, azaz a parlamenti akarat elsődleges érvényesülésében áll.³⁶ A felelősség az angol parlamenti szupremációban úgy jelenik meg, hogy a parlamenttől függenek a kormányzati szervek, sőt, egészen 2009-ig, a Supreme Court felállításáig, a bíróság is. A mindenkori – kinevezett – államfő a teljes államhatalmat megkapja a választási ciklusra. „Semmilyen ellensúly, ellenhatalom nem létezik a parlamenti többség kormányhatalmával szemben [...]”³⁷

Hans Kelsen a jog oldaláról vizsgálta a szuverenitást. Álláspontja szerint az állam emberek közössége, akik valamely hatalom alatt állnak, ugyanakkor normatív rendet alkotnak. Szerinte a szuverenitás-elmélet „valóban tragikus álarc”, mely mögött a legkülönbözőbb hatalmi igények rejtőznek³⁸. A Tiszta jogtan című munkájában kifejtett gondolatok szerint az állam emberi magatartások bizonyos rendje, „társadalmi kényszerrend”, jogrend³⁹. Állítása szerint addig, amíg az állami jogrend felett nem áll egy magasabb, addig ez tekinthető a szuverénnek.⁴⁰ Kelsen tulajdonképpen a szuverenitás tagadásával oldja fel a szuverenitás problémáját. Amíg Kelsen jogi kérdésnek tekintette, addig kortársa, Carl Schmitt, ténykérdésnek⁴¹. Szerinte nem a megjelenési forma a fontos, hanem az, hogy kinek a kezében van a döntés, mivel minden rend

³³ John AUSTEN még a bíróságok jogalkotását is a parlament hallgatólagos jóváhagyásához kötötte. Jeremy Bentham pedig ezt a gondolatot kiegészítette azzal, hogy a bíró nem is értelmezheti a törvényeket. Amennyiben ugyanis ellentmondást lát (alkalmazásuk kétséges), akkor nem alkalmazhatja őket, hanem vissza kell küldenie a parlamentnek pontosításra. Tény ugyanakkor az is, hogy a bírák betagozódtak ebben az időszakban a parlamentbe: a Lordok Háza bírói testületként is funkcionált egészen 2009-ig, amikor felállt a parlamenttől független Supreme Court (Legfelsőbb Bíróság).

³⁴ John LOCKE: *Két értekezés a polgári kormányzatról* (Two Treatises of Government) 1689.

³⁵ Hans KELSEN is ezt vallotta (lásd: PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán* 16-17. o. In: Paczolay Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés* Rejtjel Kiadó, Budapest, (2003) 9-31. o.) A parlamenti szuverenitást ugyanakkor önálló szuverenitás típusnak fogható fel. Lásd: TÓTH J. Z. im. 312.o.

³⁶ A parlamenti szupremácia szóösszetételt Jean-Louis de Lolme svájci-brit író és politikai esszéista alkotta meg 1771-ben, de tévesen Albert Venn Dicey-nak tulajdonítanak: „a parlament bármit megtehet, kivéve hogy egy nőt férfit vagy egy férfit nővé változtasson.” lásd: TÓTH J. im. 311.o.

³⁷ POKOL Béla: *Bírói hatalom* Századvég Kiadó, Budapest, (2003) 104. o.

³⁸ Hans KELSEN: *A szuverenitás fogalmának változása* Az Erzsébet Egyetem Baráti Tudományos Szövetsége kiadványai, Budapest (1931) 5-6- oldal

³⁹ Hans KELSEN: *Tiszta jogtan* ford.: Bibó István, szerk.: Varga Csaba, Rejtjel Kiadó Budapest (1988) 65.o.

⁴⁰ Hans KELSEN: *Az államelmélet alapvonalai* ford.: Moór Gyula, szerk.: Szabadfalvi József, Bíbor Kiadó (1997) 48.o.

⁴¹ Carl SCHMITT: *Politikai Teológia* ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (1992) forrás: https://books.google.hu/books?redir_esc=y&hl=hu&id=Q-BCAQAAIAAJ&focus=searchwithinvolume&q= (letöltés: 2022.04.01.)

döntésen alapul. A jog pedig a szuverén döntése.⁴² Az - utóbbi időkben - sokszor idézett mondata szerint: „szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt.”⁴³ „Schmitt szerint a kivételes állapot ad értelmet a jogrendszernek. A „normál” állapot önmagát nem magyarázhatja, míg a kivétel igen, sőt, a kivételes állapot ad létalapot a szabálynak. A kivételes állapot alkalmas arra, hogy cáfolja Kelsen államfelfogását is. A kivételes állapot a bizonyítéka ugyanis annak, hogy az állam a jog eltűnésekor is fennmarad.”⁴⁴

Egyes szerzők a parlamenti szuverenitást az államszuverenitással azonosítják⁴⁶, mások, mint például Tóth J. Zoltán, ezt vitatva önálló szuverenitás-formaként kezelik. A tény az, hogy a XX-XXI. századra megváltozott a szuverenitás fogalma, az szorosban az államhoz kapcsolódik. Ugyanakkor az alaptétel, miszerint a szuverén jogalkotó tehát ki van véve a felelősségi körből, a szuverén nem perelhető, továbbra is él. Oiver Wendell Holmes, az amerikai LB bírāja, egy ítélet⁴⁷ kapcsán fogalmazta meg az indokát ezen tézisnek 1907-ben, miszerint: „nem formálható jogszerűen igény azzal az autoritással szemben, amely azt a jogot alkotja, amelytől az igény is függ.” Ez utóbbi gondolatmenet tükröződik már Concha Győző⁴⁸ felfogásában is, aki szerint a szuverenitás nem más, mint az „államnak önnön akarata fölötti uralma”⁴⁹. Tehát a szuverenitás megtestesítője az ő felfogásában is az állam lett. A felelőtlenség körében Concha kizárja, hogy „a szuverén annak gyakorlásáról más akaratának feleljen, számoljon.” E felelőtlenségi eszme az egész XX. században uralkodó maradt. Ferdinandy Gejza⁵⁰ 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.”⁵¹ Ugyanakkor egyes jogintézmények megjelenése a XX.

⁴² SCHMITT im. 11.o.

⁴³ SCHMITT im. 1.o.

⁴⁴ DETRE László: *A jogrendszer teljessége, vagy tények realitása? Hans Kelsen és Carl Schmitt szuverenitás felfogásának összevetése* In: Jogi Tanulmányok 2. kötet, Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi kar, Debrecen (2012) forrás: http://epa.oszk.hu/02600/02687/00005/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2012_02_169-182.pdf (letöltés: 2022.04.01.)

⁴⁵ SCHMITT im. 5.o.

⁴⁶ KISS im. 313-322. o.

⁴⁷ *Kawanakoa vs Polyblank case* Supreme Court 205 U.S. 349 No 273 (1907) 1907.04.08.

⁴⁸ 1846-1933. Jogász, egyetemi tanár, a Főrendi Ház tagja, és a Magyar Tudományos Akadémia tagja. A közjogtudomány jeles képviselője, aki munkásságában az állam eszmei, erkölcsi és jogi szerepének felértékelésével foglalkozott.

⁴⁹ CONCHA Győző: *Politika*. I. köt. *Alkotmánytan* Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Budapest, 1895. 244. o.

⁵⁰ 1864-1924. Jogtudós, egyetemi tanár. Kutatási területe elsődlegesen a magyar közjog története és az alkotmányjog területe volt.

⁵¹ FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga* Politzer Zsigmond és Fia, Bp. (1902.) 24.o.

században ezt a fajta totális szuverenitást áttörni igyekeztek. Ilyen intézmények például a kisajátítás, az állam felelősségének megállapítása az emberi jogok védelmének elmulasztásáért, az európai közösségi szintű tagállami felelősség, perek tisztességes és ésszerű időn belüli befejezése.⁵²

A megváltozott fogalommal kapcsolatban pedig egyet kell, hogy értsek Bihari Mihály álláspontjával, aki szerint a modernkori szuverenitás fogalma olyannyira távol esik annak klasszikus fogalmától, hogy mára „a szuverenitás szó fogalma zavaros, használhatatlan, sőt kifejezetten káros. A szuverenitás szónak és fogalomnak sem a szó eredeti (Jean Bodin, Thomas Hobbes, stb.), sem az újabb kori értelmében (Carl Schmitt, Hans Kelsen) a modern korban semmilyen magyarázó értéke nincsen, kiterjesztése a népszuverenitásra és a nemzeti szuverenitásra pedig félreértés, az államnak pedig soha sem volt szuverenitása.”⁵³ Felfogásában nem az államnak, hanem a népnek van szuverenitása, mivel az minden hatalom forrása. A szuverenitás tehát a társadalomirányítás szervezett hatalmi rendszere, melynek lényege a hatalom birtoklása és gyakorlása, az állam önszerveződésre való képessége.⁵⁴ Ugyancsak cáfolja a szuverenitás tanokat Horváth Barna⁵⁵, aki szerint – Cs. Kiss Lajos nyomán „a szuverenitás, mint legfőbb hatalom társadalmi-történelmi létezésére vonatkozó állítás kategóriahibán alapul, szinkretikus, tényellenes, abszurd. A szuverén (állam) jogtól független létezőként sem tapasztalatilag, sem logikailag nem azonosítható, ezért nem lehet a jogelmélet alapfogalma, nem alkalmas a jogelmélet megalapozására, nem szolgálhat a kifejtés kiindulópontjául, az igazolás kontextusában pedig ideológiának és mítosznak bizonyul, amely kivezet a jogtudományból.”

A szuverenitás fogalma ugyanakkor átalakulóban van jelenleg is, melyet a körülötte kialakult viták is alátámasztanak.⁵⁶ Már rég nem beszélhetünk a klasszikus értelemben vett korlátlan szuverenitásról, hiszen az államok hatalma korlátozott egyfelől annak okán, hogy egy „nemzetközösségnek” a tagjai, másfelől pedig azáltal, hogy befelé a jogszabályok adott esetben

⁵² MENYHÁRD Attila: *Az állam kártérítési felelőssége és állami immunitás* In: Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére szerk.: Nochta Tibor, Fabó Tibor, Márton Mária, Pécs (2013) 389-404. oldal

⁵³ BIHARI Mihály: *A modern szuverenitás elméleti alapjai* MTA Law Working Papers 2014/51. szám

⁵⁴ Lásd pl. TAKÁTS Péter: *Államtan: Négy fejezet az állam általános elmélete köréből. Az állam általános sajátosságai*. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Jogtudományi Tanszék, Budapest, (2011), 158. o. és TOTH J. im. 291.o.

⁵⁵ Cs. Kiss Lajos: *Horváth Barna és John Austin – az imperatív jogelmélet kritikája* In *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016/7. szám, 25. o.

⁵⁶ Trudy JACOBSEN – Charles SAMPFORD- Rhames THAKUR: *Re-envisioning Sovereignty: The end of Westphalia?* Abingdon, New York, Routledge (2016) 1-7.o.

az államra is kötelezők. Álláspontom szerint az állami felelősség (ez lehet akár nemzetközi jogi, polgári jogi, uniós jog alapján megállapított tagállami felelősség) megállapíthatósága ugyancsak a klasszikus szuverenitás eszméjét törli át és változtatja meg⁵⁷.

2. Immunitás

Az immunitás, mint mentesség az (idegen) állam bírói joghatósága alól a nemzetközi szokásjogban az államok szuverenitásához kötődően fejlődött ki: annak leképeződése az állam külső viszonyaiban. Az immunitás – legegyszerűbben – attól védi meg a szuverént, hogy egy idegen állam jogi hatalma alá kerüljön; illetve a másik oldalról: egy állam nem kérheti számon nemzeti jogát idegen államon.⁵⁸ Amikor az állammal kapcsolatosan beszélünk immunitásról, akkor összességében ez alatt az állam igényét értjük arra, hogy sérthetlenségét (egyfajta szuverenitását) más államok tiszteletben tartsák. Az immunitás jelenti magát a „felelőtlenséget”, azaz pontosabban a felelősségre vonás elkerülésének eseteit tartalmazza⁵⁹ olyankor, amikor tényállásbelileg a feltételek adottak lennének rá. A jogalany státuszbeli minőségén múlik az, hogy elmarad-e a felelősségre vonás. Az immunitás tehát felfogható a szuverenitás külső megnyilvánulási formájaként is⁶⁰. Ebben a körben felmerül az a kérdés, hogy az államot, mint magánjogi jogalanyt, vagy mint közjogi jogalanyt lehet-e felelősségre vonni, azaz az államot milyen jogalanynak tekintjük. Ez leginkább a szerződéses viszonyokban érdekes, amikor nem teljesen egyértelmű ennek a megválaszolása. Az állam ugyanis lehet közigazgatási és magánjogi szerződések alanya is, így annak jogi megítélése, hogy az állam ezen esetekben közjogi vagy magánjogi szereplőként vesz-e részt, elkerülhetetlen lenne. Magánjogi felelősséget ugyanis csak magánjogi jogalanyra lehet telepíteni.

Az egyetemes jogfejlődésben történetileg két nézet alakult ki az immunitás vonatkozásában: az állami tevékenységek jellegük szerinti megkülönböztetése, valamint a fiscus-elmélet. Az utóbbi értelmében az állam fiscusként jelenik meg, és bizonyos részeinek tevékenységével kapcsolatosan alkalmazható a magánjogi felelősségre vonás.⁶¹ Napjainkban azonban inkább

⁵⁷ Magyarország Alaptörvénye ugyanakkor a népszuverenitás elméletét tükrözi, amikor kimondja, hogy „A közhatalom forrása a nép. A nép hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” A külső szuverenitás is ebben a cikkben jelenik meg: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

⁵⁸ ABH 36/2014. (XII. 18.) 33. pontja

⁵⁹ BOÓC Ádám: *Észrevételek az állam kárfelelősségéről a jogszabályban történő ármegállapítási kötelezettség elmulasztása vonatkozásában* In: Jogtudományi Közlöny 2013/10. sz. 507-512.o.

⁶⁰ Az állami szuverenitás meghatározó jellemzője a *jurisdictio*. Ennek gyakorlása révén az állam megváltoztathat, létrehozhat és megszüntethet jogokat és kötelezettségeket. Malcolm N. SHAW: *Nemzetközi jog ford.*: Dunay Pál, Osiris Kiadó, Budapest, (2001) 397. o.

⁶¹ KECSKÉS László: *A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolása* In: Jura 2001/1. 66-78. o.

előbbi az uralkodó nézet. Eszerint az immunitásról az állam viszonylatában belső immunitásként érdemes tehát beszélni, mely felmerülhet hatósági fellépésekben, bírósági, ügyészségi, közigazgatási alkalmazottak eljárásban, az állam(i) szerv által kötött szerződés (általában a közigazgatási szerződések), 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 megszorodtak azon vitás ügyek, melyekben az állam is érintett volt, és tarthatatlan lett, hogy az állam a szuverenitás mögé bújva kivonja magát a felelősség alól⁶².

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 szerepében (*iure gestionis*). A kettő közötti elhatárolási szempont elsődlegesen a jogügylet természete, másodlagosan a jogügylet célja.

⁶² Charkieh case, Court of Admiralty, Maritime Law Cases (1872.11.23-1873.01.23.). (Phillimore bíró véleménye)

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 (ECIS)⁶³, 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 államokat⁶⁴, 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 sem⁶⁵. 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.⁶⁶

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

⁶³ 1972. május 16., Basel. Jelenleg 8 állam a tagja: Ausztria, Belgium, Németország, Luxemburg, Hollandia, Svájc és az Egyesült Királyság.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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.”

⁶⁶ 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). RÁCZ Kálmán: *Az Esztergomi Érsekség kontra csehszlovák állam – egyházi birtokperek a hágai bíróság előtt* Társadalomtudományi Szemle 2004/3. (35-53.o.)

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.⁶⁷ 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 időpontokban⁶⁸, 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

Az állam felelősségre vonhatóságának kérdésköre vizsgálendő, mivel az eltérő az egyes államokban. Vannak olyan államok, ahol alaptörvényi (alkotmányi) szinten mondják ki az állam kártérítési felelősségre vonhatóságát. Ezzel álláspontom szerint megteremtik a kapcsolatot a jogalkotás, mint közjogi tevékenység és a kárfelelősség, mint alkalmazandó magánjogi jogintézmény között. Az, hogy a gyakorlatban ez érvényre is jusson, már az adott állam igazságszolgáltató hatalmának a feladata.

A funkcionális immunitás annak az objektív ténynek a nemzetközi kifejeződése, hogy az állam közvetlen szereplője és jelentős részt vállal a gazdasági tranzakciókban. Így a funkcionális immunitás a jog azon képességének a kérdése, tudja-e követni a gazdasági élet kihívásait, és az állam gazdaságban betöltött szerepét jobban szolgálni. A funkcionális immunitás ugyanakkor önmagában még mindig nem jelenti azt, hogy az államot jogalkotásért felelősségre lehet vonni. Léteznek azonban ma már olyan jogrendszerek, amik lehetőséget adnak erre, azonban a legtöbb

⁶⁷ KECSKÉS Gábor: *Néhány gondolat a felelősség történeti fejlődéséről a nemzetközi jogban*, Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére kötet, Győr (258-267. o.)

⁶⁸ A nemzetközi felelősség tartalmáról és alkalmazásáról szóló részeket előolvasatban fogadta el a Nemzetközi Jogi Bizottság.

államban még csak arra van lehetőség, hogy a törvényi szintű jogszabályoknál alacsonyabb szintű jogszabályok alkotóit vonják felelősségre az általuk jogalkotással harmadik személyeknek okozott károk vonatkozásában. Ennek oka az, hogy ennek a jogszabályi környezete általában adott.

A fejezetben külön kerül bemutatásra az állam immunitása, vagy felelősségre vonhatósága a common law rendszerű államokban és a kontinentális jogrendszerű államokban. A common law rendszert ugyanis az jellemzi, hogy nincs meg a közjog és magánjog, mint két fő jogág klasszikus elválasztása, megkülönböztetése, mint a kontinentális jogrendszerekben, így a kérdés is másként alakul.

2.3.1. Állami felelősség megjelenése a common law jogrendszerben

A common law országokban egészen a XX. századig meghatározó volt az állam abszolút immunitását (crown/sovereign immunity) elfogadó álláspont. Ennek gyökere az az angol alapelv volt, hogy „the king can do no wrong”, azaz, hogy a király nem tehet rosszat. Mivel itt nem beszélhetünk a klasszikus értelemben közjogi-magánjogi felosztásról, így az állam szerepénél sem ez az elhatárolás a döntő. Sokkal inkább az, hogy az állam (Korona) szerződéses jogviszonyokban vesz részt (itt elsődlegesen a közigazgatási szerződésekre kell gondolni), vagy sem. Az utóbbi esetben a nemzetközi jogi vonatkozások vizsgálata szükséges.

A szerződéses jogviszonyokban az államot (Koronát) elsődlegesen a közigazgatási szerződésekben különleges pozíció illeti meg. Mivel a common-law rendszerben nem található meg a közjog-magánjog struktúrája, így az angol jogban a közérdek nem klasszikus közigazgatási elemeken (jogalkotási elemeken) keresztül épül be a magánjogba, hanem a jogalkalmazás révén, mely figyelembe veszi a közérdeket, igyekszik azt érvényre juttatni, de ettől a hagyományos civiljogi intézmények karakterükben nem változnak. Ugyanakkor a közigazgatás szerződéseinek újabb szabályozása köré újabb közeg alakult ki, amely szabályozási anyag a gyakorlatra sokkal intenzívebben hat, s amelyben már a civiljog inkább szubszidiárius⁶⁹.

A common law országokban a közérdek védelme az, ami az államot, a Koronát „különleges pozícióba” helyezi tehát a szerződéses jogviszonyokban, így megilleti az egyoldalú elállás joga⁷⁰. Bár az angolszász jogrendszerű államokban ritka a közigazgatási szerződésekből eredő

⁶⁹ Colin Conyngham TURPIN: *Government contracts*, Harmondsworth Penguin; (1972) 73-95. o.

⁷⁰ TURPIN im. 241-243. o.

bírósági per, ezekben az esetekben az a gyakorlat, hogy amennyiben a másik fél szerződést szeg, akkor az államot - a többi jogalanyhoz hasonlóan - megilleti a kártérítés és az elállás joga. Ez azzal magyarázható, hogy a közigazgatás szerződéseit úgy kell értelmezni, hogy azok alá vannak vetve (impliedly) a köz érdekében gyakorolt általános és diszkrécionális közigazgatási hatalomnak. Így a köz érdekében cselekvés nem szerződésszegés, még akkor sem, ha akadályozza (lehetetlenné teszi) a teljesítést. Ezért a kárért az állam nem felel (ex gratia megtérítheti). Ha azonban valamely állami aktus a szerződés kereskedelmi célját ellehetetleníti, akkor felel és a másik fél mentesül a további teljesítés alól.

Nemzetközi szinten az állami immunitás (state immunity) jelenti az állam más állam bírósága előtti perelhetőségét, amelynek áttörésére a XX. században került sor.

Az USA-ban az immunitás tanát az Alkotmány 11. módosítása⁷¹ 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.⁷² A gyakorlatban pedig egy 1812-es precedens teremtette meg az abszolút immunitás szabályát. A *The Schooner Exchange v. M’Faddon* ügyben⁷³ egy magánszemély szeretne 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 rendelkezett joghatósággal.

Ennek első enyhítése a Federal Tort Claims Act (FTCA) 1946. augusztus 2-i elfogadása volt,⁷⁴ mely szerint – korlátozásokkal – az állam (szövetségi szinten) felelősséggel tartozik ugyanolyan módon és mértékben, mint egy magánszemély az általa okozott károkért (szerződésen kívüli jogviszonyokra értendő, amikor állami alkalmazott okoz kárt). Így magánszemélyeknek is joguk van perelni az államot a szövetségi bíróság előtt. Ez az immunitás áttörését jelentette, azonban alapvetően nem érintette a törvényalkotó felelősségét. Az immunitás megjelent

⁷¹ a XI. kiegészítést a Kongresszus 1794. március 4-én fogadta el, és 1795. február 7-én lépett hatályba.

⁷² „Az Egyesült Államok igazságszolgáltatási hatalma nem terjed ki olyan jogi, vagy méltányossági ügyekre, amelyet egy másik állam, vagy külföldi állam állampolgára indított az Egyesült Államok valamely tagállama ellen. – forrás: az USA Alkotmányának 11. módosítása.

⁷³ Marshall főbíró közölte a Legfelsőbb Bíróság álláspontját: Megjegyzi, hogy a szuverenitás definíciójánál fogva az állam a saját területén abszolút és kizárólagos joghatósággal rendelkezik, de hallgatólagosan, vagy kifejezett nyilatkozattal erről lemondhat. (11 U.S. (7 Cranch) 116 (1812))

⁷⁴ 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.

ugyanakkor a szerződéses jogviszonyokra vonatkoztatva is: a Tucker Act (1887) értelmében a szövetség felel a szerződés megszegésével okozott károkért, ha a szerződésben a szövetség félként szerepel.

A jogalkotás körében a szövetség és a tagállamok viszonyára jellemző, hogy jelenleg immunitást élveznek a szövetségi törvények megsértése miatt a tagállamok. Ennek hatására számos szövetségi törvényt érvényteleníteni kellett, mely e mentesség letörését célozta. A tagállami mentesség tehát felülkerekedni látszik a szövetségi jogalkotáson, így jogalkotással okozott károkért való felelősségről tagállami szinten nem beszélhetünk.

A következő mérföldkő az úgynevezett 1952-es „Tate-levél”⁷⁵. Ebben az elhíresült levélben a külügyminisztérium akkori jogi tanácsadója (Jack B. Tate) megállapította, hogy az amerikai politika megváltozott, az USA áttért a funkcionális immunitás elméletére⁷⁶, mely a mai nap is mind szövetségi, mind tagállami szinten érvényesül.

1976-ban külön törvény született a külföldi szuverenitásról⁷⁷, 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.⁷⁸

Az Egyesült Királyságban az 1215-ös 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 nélkül senkit nem lehet megfosztani szabadságától, vagy tulajdonától.⁷⁹ Az állam immunitásához ugyanakkor nem férhetett kétség („the king can do no wrong” alapelve érvényesült).

Az első jelentősebb áttörés a gyakorlatban, jogalkalmazásban jelentkezett. Az 1873-ban a Charkieh ügyben⁸⁰ ítélező Sir Robert Phillimore bíró kimondta, hogy az államot nem illeti meg immunitás. A döntését azzal indokolta, hogy a Temzén ütköző hajó tulajdonosa valóban

⁷⁵ Közölve: State Departement Bulletin, 1952. No. 26.984.

⁷⁶ TAKÁCS Péter: *Szuverenitás és immunitás, egy konkrét eset elemzése: az Altmann-ügy* Tanulmányok a 65 éves Lenkovic Barnabás tiszteletére, (2015), Eötvös Kiadó Budapest-Győr 497-518.o.

⁷⁷ US Foreign Sovereign Immunities Act

⁷⁸ 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.)

⁷⁹ Magna Charta Libertatum 39. cikke

⁸⁰ The Charkieh. (6200.) [L.R.] 4 A.&E. 59.

az egyiptomi török alkirály, a „Khedive” volt (a hajó ottomán zászló alatt hajózott), azonban ő a hajót bérbe adta egy angol alattvalónak, és az ütközés előtt angol vizekre „közönséges” kereskedelmi hajóként úszott be.⁸¹ Ebből következik, hogy a hajóval kereskedelmi tevékenységet folytattak (rakományt kellett Alexandriába szállítani). Az indokolásban kifejtette, hogy nem váltogathatja az állam kedve szerint a „kereskedelmi tógát” és a „szuverén fejedelem ornátusát”. A jogalkalmazásban tehát a funkcionális immunitás tana kezdett megjelenni, ahol az állam szerepének vizsgálata is előtérbe kerül. Ugyanakkor valamivel később, 1879-ben ugyancsak Phillimore bíró tágít ennek keretein is: a Parlament of Belge ügyben⁸² a belga állam postahajójával okozott kárral kapcsolatosan már megállapítja, hogy bár a belga postahajó, ami Doverben a kért okozta, annak ellenére, hogy egy idegen állam fennhatósága alá tartozik, postai küldeményeket szállít, s mint ilyen, részben kereskedelmi tevékenységet folytat. Nem fosztható meg egy angol alattvaló azon jogától, hogy eljárást indítson ellene. A teljességhez hozzátartozik, hogy ezen döntést a felsőbb bíróság (Court of Appeal) már megváltoztatta. Ugyanakkor az ítélkezési gyakorlatra hatást gyakorolt.

Több, mint 50 év kellett ahhoz, hogy jogszabályi szinten is megjelenjen ez. 1947. július 31-én került elfogadásra a Crown Proceedings Act (CPA)⁸³, mely első alkalommal biztosított lehetőséget magánszemélyek számára, hogy a Koronát pereljék ugyanolyan eljárásban, mint egy „általános” polgári per. A törvény a deliktuális jogterülethez hasonlóan a szerződési jogban is letörte az állam abszolút immunitását, helyette relatív immunitás elismerésével az állami felelősség megállapíthatósága előtt nyitotta meg az utat. Ez akár jogalkotási tevékenységre is kiterjedhet.

A CPA 2. szakaszának (1) bekezdése értelmében „a Koronának minden olyan kártérítési felelősséget viselnie kell, amelyet akkor viselne, ha nagykorú, jogképes, természetes személy lenne.” A Korona a hivatalnokai és ügynökei által okozott károkért a „vicarious” felelősségi konstrukció (másért való helytállási kötelezettség) szerint felel. Felel továbbá a munkáltatói státuszából eredő kötelezettségeinek megsértésével okozott károkért is, valamint olyan kötelezettségek megsértéséért, amelyeket a common law a tulajdonosi, foglalói, birtokosi vagy tulajdon-ellenőrzési jogi helyzetekhez fűz.

⁸¹ Lukasz HIRSZOWICZ: *The Sultan and the Khedive, 1892-1908* In: Middle Eastern Studies (Taylor & Francis, Ltd.) (2006) 287-311. o.

⁸² The Parlement Belge [1878.O. No.60.]

⁸³ Hatálybalépés: 1948.01.01.

Kiterjed a Korona felelőssége a rá nézve is kötelező jogszabályokban meghatározott kötelezettségek megszegésére is. Érdekesség, hogy a common law szerint a Koronát nem kötik a jogszabályok. Illetve csak azok, amik kifejezetten így rendelkeznek. Egy 1765-ben született ítéletben mondta ki a bíróság, hogy a Korona csak azt teheti meg, amire a törvények kifejezetten felhatalmazzák, míg az egyén bármit megtehet, amit a törvény nem tilt⁸⁴. A gyakorlatból azonban az derül ki, hogy azon jogszabályok megszegésére, amik „hallgatnak” a Korona felelősségének megállapíthatósága körében, is kiterjedőben van a felelősség megállapítása.

Az immunitás (más állam bírósága előtti perlési lehetőség) vonatkozásában az állam immunitásának áttörését jelezte Lord Denning Trendtex ügyben hozott ítélete. Az ügyben⁸⁵ a nigériai kormány nagy mennyiségű cementet rendelt az angol Trendtex vállalattól, 12 hónapon belüli szállításra. A Central Bank of Nigeria visszavonhatatlan hitellevelet bocsátott ki a szerződéshez. A szerződészerűen Nigéria partjaihoz érkezett szállítmányt a kikötő kapacitáshiány miatt nem fogadta (ráadásul Nigériában ekkor kormányválság is volt); 300-400 kirakatlan hajó várt ekkor ott. A Trendtex a Central Bankhoz fordult, hogy a kibocsátott hitellel alapján fizessen. A Bank visszautasította a fizetést, a Trendtex cég a cement árát és fekbért peresített. A Bank az ítéletben foglaltak szerint eredménytelenül hivatkozott állami immunitásra.

Az 1978-ban törvénybe foglalt State Immunity Act⁸⁶ (SIA) – követve az 1972-es Európai Immunitás Egyezményt - az állam abszolút immunitást helyezi a középpontba, mely alól azonban oly sok kivételt enged (kivétel technikája), 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). Nem lehet az államot valamely tevékenység véghezvitelére (teljesítésre) kötelezni, de kártérítésre lehet marasztalni. Hogy kivel (melyik minisztériummal) szemben kell az eljárást megindítani, azt a Koronának

⁸⁴ King's Bench EWHC KB J98 sz. *Entick vs. Carrington* (1765)

⁸⁵ High Court of Justice in London 1 QB 529.sz. *Trendtex Trading vs Bank of Nigeria* (1977)

⁸⁶ UK State Immunity Act of 1978 (hatályos: 1978. november 22.)

kell közzétenni. Kétség esetén a főállamügyésszel (attorney-General) szemben kell megindítani az eljárást.

Említésre méltó, hogy a common law országok körébe sorolható Szingapúrban és Ausztráliában is törvény szól az államok immunitásáról. (Szingapúrban a 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. Immunitás a kontinentális jogrendszerekben

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. Nem volt olyan jogszabály, mely alapján az állam felelősség megállapítható lett volna.

Az állam jogalanyiségének meghatározása ugyanis itt is nehézségekbe ütközött. Kezdetben a fiscusnak volt jelentősége, melynek segítségével elkülönítették az államot, mint közjogi, és mint magánjogi jogalanyt. A szuverenitással összefüggő közjogi kérdésekben az állam a főszereplő, míg a magánjogiakban a fiscus. „A fiskus voltaképpen egy fikció. Az állami tevékenység azon szelvényét jelöli, amelyet az állam a magánjogi jogalkalmazás rendelkezésére bocsát, hogy azt esetenként bíróilag akár marasztalhassák is, de azért az államszuverenitáson ne essék csorba.”⁸⁷ Az állam helyett a fiscus volt a „bűnbak”.⁸⁸ A fiscust polgári bíróságok előtt polgári perben lehetett perelni, azonban kártérítésre nem lehetett kötelezni.

Németországon az abszolút állami immunitás tana van érvényben. Jogszabály ugyan nem tartalmazta, ugyanakkor a nemzetközi jogi gyakorlat élesen megkülönböztette az állami cselekvés természetét, vagy az abból eredő jogviszony jellege alapján azt, hogy mikor jár az immunitás az államnak, azaz mikor cselekszik iure imperii vagy iure gestionis-ként. Az ítélkezési gyakorlat itt is a funkcionális immunitás felé mozdult el tehát. Például az 1972-es fegyvervásárlási ügyben, valamint konzulátusi épület megvásárlásával kapcsolatosan iure gestionisnek értékelte a tevékenységet a bíróság, és az érdekelt alperesek felelősségét megállapította. Ugyancsak ezt tükrözte az 1975-ös Nigériai Bank ügye, melyben a Banknak nem a iure imperii célját, hanem a iure gestionis természetét vette figyelembe és marasztalta azt

⁸⁷ Fritz FLEINER: *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht* Mohr, Tübingen (1928.) 73. o.

⁸⁸ FLEINER im. 35.o.

– rosszhiszemű védekezésnek titulálva, hogy a Bank csak a hadügyminisztériuma instrukciói alapján járt el.

Az 1949. május 23-án (éjfélkor, vagy május 24-én 0 órakor) hatályba lépett Alaptörvény (Német Szövetségi Köztársaság) (Grundgesetz, GG) 34. cikke azonban már tartalmazta az Állam felelősségre vonhatóságát. A bírói gyakorlat ugyanakkor a BGB (német Ptk.) által nevesített (839. cikk) közhivatalnokok általi kártérítési felelősség (Amtshaftung) körében állapítja meg az állam felelősségét is a GG 34. cikkére is alapítottan (Staatshaftung). Az állam tehát ennek a felelősség típusnak is az alanya lett. Ez azonban csak kivételes esetekre koncentrálódik, és az állam felelőssége csak szubszidiárius lehet, amennyiben más (hivatalnok, vagy hivatal) felelőssége nem állapítható meg. A jogalap tekintetében a magatartás 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 törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályok vonatkozásában állapítja meg a bírói gyakorlat a felelősséget, mely elsődlegesen tehát hivatali felelősség⁸⁹ (hivatalnokok felelőssége). Az igazságszolgáltatásnak nincs olyan hatásköre, hogy beavatkozzon a jogalkotó szervek mozgásterébe, így általánosságban az állapítható meg, hogy a jogalkotásért az állam felelősségét nem állapítják meg a bíróságok nemzeti jog alapján. Más a helyzet azonban az uniós tagállami felelősségi elv alkalmazásával.

A mai szabályozásban tehát az állam (fiscus) felelőssége kettéválik: közhatalmi tevékenység körében okozott kárra és nem közhatalmi tevékenységgel okozott kárra (állami a károkozás, de a tevékenység nem közhatalmi; pl.: kórházi tevékenység). Mindkettő polgári bírósági hatáskörbe tartozik, de az érvényesítés jogalapja eltérő. Az Amtshaftung alapján a BGB 839.§-a a jogalap, míg a fiscus esetében az általános felelősségi szabályok. Lényeges tehát annak elválasztása, hogy mi számít közhatalmi tevékenységnek, s mi nem. Az ítélkezési gyakorlat határozza ezt meg, így például a vasút nem közhatalmi szféra, míg a postai szolgáltatások annak minősülnek. Az utak építése közhatalmi tevékenység, de az utak közlekedésbiztonsági felügyelete már nem. A jogalkotás egyértelműen közhatalmi tevékenységnek minősül, így a GG 34. és a BGB 839. szakaszai lesznek irányadók ezen felelősség megállapítására.

⁸⁹ Marten, BREUER: *Staatshaftung für Judikatives Unrecht* Sensburg Patrick Ernst In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 23.évf. 2.sz. (2004.) 179-180. o.

Ausztriában is létezik hivatali felelősségről szóló törvény: az Amtshaftungsgesetz. (AHG)⁹⁰, mint Németországban. Már a címéből látszik, hogy itt sem pusztán az állam felelősségéről van szó, hanem sokkal inkább az állam szervei, képviselői által okozott károkért való helytállásról. Ez tehát a német Staatshaftungnak felel meg és sokkal inkább az alkalmazott felelősségét értjük alatta. Az állam vonatkozásában a B-VG (Bundes Verfassungsgesetz) tartalmaz felelősségi szabályokat. A B-VG 23.§ (1)⁹¹ bekezdése és az AHG 1.§ (1) bekezdése alapján⁹² az államot (Bund) és az egyes tartományokat (Länder) 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, és elsősorban a végrehajtás körében jelentkezhet. A hivatkozott rendelkezés a B-VG-be 2004. január 1-én lépett hatályba.⁹³

Franciaországban az állami szuverenitás elismerését mondta ki a Legfelsőbb Bíróság (Cour de Cassation), amikor - az alsóbb bíróságok helyt adó ítéletével szemben - elutasította a Bayonne-i cipészek Spanyolországgal szembeni keresetét, mert álláspontja szerint egyik állam a másik felett nem gyakorolhat joghatóságot, mivel az sértené az államok kölcsönös függetlenségét, az állami szuverenitást. A cipészek azért indítottak eljárást, mert nem fizették ki a hadseregnek rendelt és átvett szállítmányt. A Code Civil (francia Ptk.) akkor hatályos 140. cikke értelmében minden olyan nem Franciaországban lakó külföldi is perelhető volt – az ügyletkötés helyétől függetlenül – Franciaországban, aki francia állampolgárral szerződött. Ugyanakkor a XX. századra finomodott ez is: a külföldi államot megillette az a jog, hogy lemondjon a szuverenitásáról. Ennek a joglemondásnak azonban kifejezettnek és egyértelműnek kell lennie. 1919-ben a Rennes-i törvényszék egy összeütközéses hajókár kapcsán már nem azért nem marasztalja az üzembentartó Angliát, mert másik állam, hanem mert közjogi jellegű tevékenység céljából üzemeltette (hadseregszállítás) a hajót, és abban a kereskedelmi jelleg (profítcél) nem volt felfedezhető. A bírósági gyakorlatban így a funkcionális immunitás elve

⁹⁰ Bundesgesetz über die Haftung der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für in Vollziehung der Gesetze zugefügte Schäden

⁹¹ B-VG 23.§ (1) bekezdése értelmében az szövetség, a tartományok, az önkormányzatok és a közjogi jogi személyek felelnek azon károkért, melyeket a nevükben (képviselőségükben) eljáró személyek a törvény végrehajtása során vétkes magatartásukkal okoztak az egyéneknek.

⁹² AHG 1.§ (1) bekezdése, mely a Felelősség címet viseli, kimondja, hogy a szövetségi kormány, a tagállamok, az önkormányzatok, a társadalombiztosítási szervek a polgári jogi rendelkezések szerint felelnek azon személyi, vagy vagyoni károkért, amelyet vétkes eljárásuk során, törvény jogellenes végrehajtásával okoztak. A kártérítés csak pénzben lehet megtéríteni.

⁹³ lásd még: STIPKOVITS Tamás István: *A jogalkotással okozott kár megítélése alkotmányjogi és polgári jogi szempontból* in: Mailáth György Tudományos Pályázat, OBH, szerk.: dr. Ábrahám Márta (2016), forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2018-08/mailath-2016_1.pdf (letöltés: 2021.02.20.) 282. o.

jelent meg az abszolút immunitással szemben (Bayonne-i cipészek ügye) nemzetközi jogi szinten. Továbbá az állami funkciók alapján történő megkülönböztetés.

Az állam kártérítési felelősségének megállapíthatósága felé vezető utat is a francia legfelsőbb bírósági gyakorlat építette ki. A jogalkotót a XIX. sz. közepéig abszolút immunitás illette meg jogalkotási tevékenységéért. 1870. szeptemberében lépett hatályba a közalkalmazottak kárfelelősségéről szóló törvény. Ez alapján a jogi normák végrehajtása során vétkesen eljáró hivatalnokkal szemben rendes bíróságok előtt megindított kártérítési perben lehetett igényt érvényesíteni. A Tribunal de Conflicts 1873. február 8-i Blanco ítéletével rögzítette, hogy ezen kártérítési ügyek a közigazgatási jog hatálya alá (és nem a polgári jog alá) tartoznak⁹⁴. Az állam azonban továbbra is immunitást élvezett. Ennek magyarázatát az adta, hogy a közigazgatás által okozott károk kockázatát az állampolgároknak viselniük kell annak fejében, hogy élvezői a közszolgáltatásoknak. Az államot közhatalmi cselekményeiért nem lehet felelősségre vonni (actes d'autorité), csak a nem közhatalmiakért. A bírói gyakorlat még ezt is tovább cizellálta: különbséget tett a közhatalmi cselekményeken belül kormányzati és adminisztratív jellegű tevékenység között. Az állami felelősség megállapíthatóságának a gyakorlata annyiban jelent meg az ítéletekben tehát, amennyiben a károkozó gondatlan volt alkalmazottai kiválasztásában és felügyeletében, valamint ha az állam közhatalmi adminisztratív jellegű tevékenységet fejtett ki. A jogvita elbírálása a közigazgatási jog hatálya alá tartozott.⁹⁵

Franciaországban az állami immunitás hosszú ideig tartotta magát, mivel a jogalkotást az állam szuverén megnyilvánulásának tekintik. 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.

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.⁹⁶ Kiemelendő,

⁹⁴ Ugyancsak ezt mondta ki a Bac d'Eloka ügy kapcsán is 1921. januárjában a Tribunal des Conflicts. Az ipari és kereskedelmi szolgáltatások peres ügyeit nem államtanácsai, hanem igazságszolgáltatási joghatóság alá tartozónak minősítette. Ezen ügyben a francia gyarmaton, Elfántcsontparton volt kikötte az Eloka komp, amely 1920. szeptember 5-ről 6-ra virradó éjjel elsüllyedt. A kompon a Nyugat-Afrikai Kereskedelmi Társaság gépjárművei voltak. A felelősség megállapításánál a kérdés a joghatóság volt.

⁹⁵ KECSKÉS László: *Perelhető-e az állam? – Immunitás és kárfelelősség*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest (1988)

⁹⁶ ÉLŐ Dániel: *A jogalkotással okozott kár* in: Polgári Jog 2018/2. (14)

hogy Ausztriában és Luxemburgban a közhatalom által okozott kárigények felől a polgári bíróságok döntenek, mely azt sejteti, hogy a magánjogi felelősség körébe tartozónak tarják ezt a fajta felelősséget.⁹⁷ Más államokban közigazgatási bírósági hatáskör.

Luxemburgban ugyanakkor elutasítják az állam felelősségre vonhatóságát jogalkotásért.⁹⁸ 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. A jogszabályok alapján nem lehetséges érdemben immunitásra hivatkozni többek között a tulajdon jogot érintő (ide tartoznak a dologi jogi tárgyú viták, mint például a birtokjogi viták, szolgalmak, szomszédjogi viták) vitákban. Ugyancsak kiterjed a tilalom a szerződéses jogvitákra, valamint az ezekből fakadó esetleges kártérítési igényekre, valamint a szerződésen kívüli (deliktuális) kárfelelősségre is. Ezek ugyanis olyan jogi esetek, ahol az állam de iure gestionis jár el, azaz a civiljog szabályai vonatkoznak rá.

Magyarországon az Alaptörvény XXIV. cikke kimondja, hogy „Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.” A funkcionális immunitás elvét tükrözi a hatályos, a nemzetközi magánjogról szóló törvény (2017. évi XXVIII. tv.) 82-84.§-ai. Ugyanakkor tény, hogy az állam felelősségre vonhatóságát az Alaptörvény nem deklarálja. A vonatkozó magyar szabályozás és gyakorlat a dolgozat végén kerül bemutatásra (lásd VI. fejezet).

2.3.3. 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 ügyben⁹⁹

⁹⁷ STIPKOVITS im. 283. o.

⁹⁸ forrás: https://e-justice.europa.eu/6/EN/national_legislation?LUXEMBOURG&member=1 (letöltve: 2020.04.02.)

⁹⁹ EUB *Lechouritou* C-292/05. sz. ügy (2007. február 15.)

a Német Államot a görög bíróságok előtti eljárásban immunitás illette meg 1996-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-ben¹⁰⁰. Gyakorlat az amerikai ítélkezésben, hogy az amerikai fórumok külföldi államokat illetően is megállapítják a joghatóságukat – ez tehát nem egyedi, ugyanakkor ez visszaszorulóban van.¹⁰¹

Ebben a körben ki kell emelni, hogy a kulturális javak visszaszolgáltatásával kapcsolatos perekben speciális szabályok érvényesülnek az immunitás körében. Jelenleg az Unió területén kevés ilyen eljárás van ugyan folyamatban (főleg az USA-ban zajlanak ezek), ugyanakkor az eredetkutatás a digitalizáció elterjedése folytán egyre könnyebb, melynek következménye könnyen lehet, hogy az ilyen jellegű perek megugrása lesz.¹⁰² Ennek közösségi szintű szabályozása kérdéses: egyesek a „lex culturalis” megalkotása mellett érvelnek, mások ezt irreálisnak tartják. A Brüsszel I A rendelet mindenestre előremutató a lex culturalis felé, mely különleges joghatósági oknak bevezette a jogellenesen elkobzott kulturális javak visszaigénylése iránti pereket. Ennek egyébiránt a magyar szabályozása a Kódex 46.§-a megfelel.

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 ügyében¹⁰³ 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 ügyben¹⁰⁴ felállított arányossági megközelítést alkalmazta¹⁰⁵. 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.

¹⁰⁰ David de Csepel v Hungary 11-7096 (D.C. Cir. 213) és 20-7047 sz. ügy US. Court of Appeal

¹⁰¹ részletesebben lásd: OCSKÓ Eszter: *Joghatóság amerikai módra – a Herzog vagyon pertörténete*, In: Magyar Jog 65. évf/6.sz. (2018 június) 342-346.o.

¹⁰² VADÁSZ Vanda: *Joghatóság és állami immunitás a kulturális javak visszaszolgáltatásával kapcsolatos perekben* In: Állam- és Jogtudomány 62. évf. 1. sz. (2021.) 87-103.o.

¹⁰³ EJEB 34.356/06. és 40.525/06. sz. *Jones and Others v. The United Kingdom* (2014.01.14.)

¹⁰⁴ EJEB 35763/97 sz. *Al-Adsani* (2001.11.21.)

¹⁰⁵ 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.

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 Olaszország¹⁰⁶ 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 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 perlésével. 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 már említett Trendtex ügyben¹⁰⁷ (2.3.1. pont) ugyancsak kivételek körében kellett vizsgálnia a bíróságnak.

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 immuniást nem is kell vizsgálni? A joghatóság ered a szuverenitásból, vagy fordítva, a

¹⁰⁶ EJE 1031. sz. *Germany v Italy* (2012.02.03.)

¹⁰⁷ *Trendtex ügy*

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.

3. Joghatóság

Az immunitáshoz szorosan kapcsolódó kérdéskör a joghatósági kérdéskör, mely szintén a nemzetközi szokásjogra vezethető vissza: a külföldi joghatóság alóli immunitás. A 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 köthető¹⁰⁸.

A joghatóság és az állami immunitás kérdéskörét több nemzetközi egyezmény is szabályozza.¹⁰⁹ 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 alkalmazandók, így álláspotom szerint nincs akadálya annak, hogy az államot egyes, akár közhatalmi tevékenységéért is felelősségre vonják (nemzetközi jogi értelemben) attól

¹⁰⁸ Vö.: szuverenitás (II. 1. fejezet), azon belül is a jogszuverenitás intézményével, mely pont arra világít rá, melyik jognak van elsőbbsége, amikor az a vita tárgya, hogy melyik jog rendelkezik alkalmazási elsőbbséggel. Különösen az átruházott, vagy közösen gyakorolt hatáskörök terjedelme jelenthet problémát. Az ilyen, ún. hatáskör-transzferek kereteit az alkotmányok fektetik le. Fontos hangsúlyozni, hogy nem a szuverenitást ruházzák át az államok az Unióra, hanem csak hatáskörök gyakorlását. Az unió sem lesz ezáltal önálló állam. Ugyanakkor a transzfer a szuverenitás korlátjának fogható fel.

¹⁰⁹ Magyarországon a nemzetközi magánjogról szóló tv. (2017. évi XXVIII. tv.) 82-84.§-ai tartalmazzak rendelkezést az immunitással kapcsolatban.

függetlenül, hogy a Baseli és/vagy Brüsszeli Egyezményt aláírták vagy sem, annak részesei vagy sem.

A joghatóság szempontjából a legújabb szabályozás kereteit a 2015-től hatályos, a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1215/2012/EU rendelet (Brüsszel Ia.) alkotja. A joghatóság az ügyek nemzetközi megosztását, az egyik vagy a másik állam fórumának döntési hatalma alá rendelését jelenti.¹¹⁰ Az európai unió jogában a joghatóságot mindig relatív értelemben kell kezelni: relatív értelemben vett joghatóság esetében ugyanis az államnak az ügy joghatályos elintézésére való jogosultságát nemcsak saját belső joga, hanem a vele szembenálló másik állam joga is elismeri. Ennek pedig az a következménye, hogy az egyik állam határozata a másik állam területén is érvényes, elismerendő és végrehajtandó. A Brüsszel Ia. rendelet a joghatóság következő fajtáit szabályozza: általános joghatóság (4. cikk), különös joghatóság (7–9. cikkek), speciális joghatóság (10-23. cikkek), kizárólagos joghatóság (24. cikk) és megállapodáson alapuló joghatóság (25–26. cikkek). A kártérítési ügyek – mind a deliktuális, mind a kontraktuális – az általános joghatóság kategóriába sorolhatók.

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

Az immunitással és joghatósággal kapcsolatos kérdések uniós jogi szinten és nemzetközi magánjogi szinten merülhetnek fel. Az EK 1991 óta¹¹¹ 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 létezik külön 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 már említett 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

¹¹⁰ MÁDL Ferenc-VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*, ELTE-Eötvös Kiadó, Budapest (2012) 598. o.

¹¹¹ EUB-Francovich

1346/2000/EK rendelete (2000.05.29.), stb. – melyeknek 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 irányadók. 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 uniós rendelkezések is vannak, ott a törvény az általános részben, valamint az utaló rendelkezések körében (127.§) található felsorolást a kivételekre.)

Az uniós jog és a nemzetközi jog egymáshoz való viszonya a joggyakorlatban számára máig nem tisztázott kérdés.

Az Unió önálló jogalanyisággal rendelkezik, részt vesz a nemzetközi kapcsolatokban, s nemzetközi szerződéseket is köt (EUMSZ 216. cikk (2) bek.). Az unió által kötött nemzetközi szerződések pedig az elsődleges jogforrásokkal nem ütközhetnek, a szekunder jog pedig nem ütközhet a nemzetközi szerződésekbe. A nemzetközi szerződéseknek tehát megvan a helye az uniós jogforrási hierarchiában. Az Unió által megkötött nemzetközi megállapodások a tagállamokra nézve kötelező erővel bírnak. Ez azonban csak az Unió által megkötött nemzetközi szerződések vonatkozásában érvényes megállapítás.

Az EUB gyakorlata alapján megállapítható, hogy a Bíróság a Kadi-ítélet¹¹² előtti időszakban azt hangsúlyozta, hogy a nemzetközi jog kötelező az Unióra az Unió által kötött nemzetközi szerződések és a szokásjog kapcsán. Ezt mondta ki a Racke-ítélet, miszerint „a nemzetközi szokásjognak a körülmények alapvető megváltozása következtében a szerződéses kapcsolatok megszüntetésére és felfüggesztésére vonatkozó szabályai kötik a Közösség intézményeit, és azok a közösségi jogrend részét képezik”¹¹³.

Ettől eltérő megállapításra jutott a Bíróság 2008-ban. A Kadi ügyben az ENSZ BT által meghozott határozatot hajtott végre az Unió egy rendeletalkotással. Ezen rendeletet az EUB megsemmisítette (a Törvényszék ítéletét megváltoztatva.) Az ügy egyedisége tehát abban rejlik, hogy az ENSZ Alapokmányából (103. cikk) folyó kötelezettségeket kötelező

¹¹² EUB *Kadi* C-402/05 és C-415/05. sz. egyesített ügyek (2008.09.03.)

¹¹³ EUB *Racke* C-162/96. sz. (1998.06.16.) 45-46. pont

végrehajtani, és amennyiben ütközés van más nemzetközi szerződéssel, akkor az Alapokmányból folyó kötelezettség elsőbbséget élvez. Tehát bár formálisan a rendelet semmisségét állapította meg a Bíróság, valójában az ENSZ BT határozat alapjogvédelmi ütközését mondta ki¹¹⁴. Az ítélettel pedig álláspontom szerint az uniós jog (emberi jogok) elsőbbségét mondja ki. Ezzel ellentétes vélemény tükröződik Mohay Ágoston írásában¹¹⁵, ami inkább a dualista felfogás irányába mutat.

Ugyanakkor 2012-ben más álláspontra helyezkedett a Bíróság a Sólyom-ügyben¹¹⁶, melyben azt mondta ki, hogy az „uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi jog részét képezi az uniós jogrendnek, és kötelező az Unió intézményeire”, mellyel mintha a Kadi-ügy előtti időkhöz ment volna vissza. Ebből az látszik, még mindig kérdéses, hogy a nemzetközi jog az uniós jog felett helyezkedik-e el? Netalán az uniós joghoz képest speciális? Amennyiben kijelentjük, hogy az uniós jog a nemzetközi jog új jogrendje, amelyet a nemzetközi jogra tekintettel kell értelmezni, ugyanakkor a nemzetközi jog az uniós jog része is egyben¹¹⁷, nem járunk messze a valóságtól. Ádány Tamás találó hasonlata szerint ez a viszony már-már egy Maurits Cornelis Escher-féle lehetetlen háromszögre emlékeztet.¹¹⁸

3.2. Az európai bíróságok gyakorlata a jogalkotásért való (tag)állami kárfelelősség körében

A jogalkotásért való állami felelősség a tételes jogban nincs szabályozva. Vannak azonban olyan szabályok (nemzeti, nemzetközi és uniós), melyekből levezethető – különös tekintettel a (uniós) bírói gyakorlatra is. A nemzeti bíróságok joggyakorlatában mindenesetre ez nehezen kimutatható.

Az állam jogalkotással okozott károkért való felelőtlenségét az uniós bírósági gyakorlat törte át első ízben. Ebből teljesen világosan látszik az, hogy a tagállamoknak felelniük kell az állampolgáraikkal szemben az uniós jog megsértését eredményező jogalkotási anomáliáikért. Ezen esetekben pedig a nemzeti bíróságoknak az uniós és a nemzeti jogot együttesen kell alkalmazniuk. Az állam felelősségre vonhatóságának kimondásához erős politikai és gazdasági

¹¹⁴ EUB *Kadi* 271-273. pontok

¹¹⁵ MOHAY Ágoston: *A nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolódási pontjai* In: Scriptura 2014/I. (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Óriás Nándor Szakkollégiuma) 269-281.o., Pécs (2014).

¹¹⁶ EUB C-364/10. sz. *Magyarország kontra Szlovákia* ügy (2012.10.16.) 44.pont

¹¹⁷ ÁDÁNY Tamás Vince: *International Law at the European Court of Justice*. In: Szabó Marcell et al (eds.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2013. 166. o., Eleven Publishing, (2014)

¹¹⁸ MOHAY im. 280.o.

érdekek fűződnek. Persze a szkeptikusok azt hangoztatják, hogy a felelősök megtalálása nehéz. Az eddig ismertetett esetekből is az tűnik ki, hogy a nemzeti bíróságok gyakorlatában az állam polgári jogi felelősségét csak nagyon szűk körben állapítják meg a bíróságok deliktuális alapon. A jogalkotásért való deliktuális felelősség megállapításához szükséges ugyanis a vétkesség és a jogellenesség, mely a szkeptikusok szerint hiányzik. Ennek fő eredője, hogy az állam nem cselekvőképes. Helyette természetes személyek járnak el (képviselik), így az ő cselekedeteik által lehet valami jogellenes. Amennyiben pedig van felelős természetes személy, akkor őt kell felelőssé tenni. Ugyanakkor a kérdés, hogy az uniós bírósági gyakorlat a vétkességet és felróhatóságot írja-e elő, mint jogalapot meghatározó tényezők vizsgálatát ezen esetekben? A „kellően súlyos jogsértés” doktrínája kellően kiforrott-e ahhoz, hogy a nemzeti bíróságok eltekintsenek a vétkesség vizsgálatától és a bizonyítási eljárás során a hangsúlyt a jogsértés kellően súlyos voltára helyezték?

Tény ugyanakkor, hogy az Európai Unió Bírósága (EUB) ítéleteiben, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) döntéseiben és a nemzetközi jogban is¹¹⁹ megjelenik a tagállamok felelősségre vonhatóságának a lehetősége, kötelezése. Amennyiben pedig az uniós jog hatékonyságának az elvére gondolunk, akkor ez csak akkor teljesül, ha a tagállamok a tagállami felelősség elvét is érvényre juttatják. Azaz, amennyiben a tagállamok biztosítják állampolgáraik számára, hogy az elszenvedett károkért a tagállammal szemben eljárást indíthassanak, amennyiben a káruk „hibás” jogalkotásból fakad.

III. Jogalkotással okozott kárért való felelősség alapjai

Fentiekben láttuk, hogy az állam közjogi funkciójában jár el, amikor jogszabályt alkot. S mint ilyen, fő szabályként, 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.

¹¹⁹ A nemzetközi egyezményeknek (multi- vagy bilaterális) való alávetettség azzal is járhat, hogy nemzetközi választottbíróság is marasztalhatja az adott államot.

Számos olyan jogrendszer van¹²⁰, amely ma már lehetőséget ad arra, hogy a bíróság még a törvényhozót is marasztalja jogalkotással okozott károk esetén is.¹²¹ Ugyanakkor azokban a tagállamokban, ahol nincs lehetőség a törvényhozó marasztalására, ott is jellemzően jelen van a gyakorlatban, hogy az alacsonyabb szintű jogszabályok alkotóit a bíróság az általuk okozott károkért marasztalja.

„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.”¹²² Az Unió jogforrási rendszerét tekintve is sajátos vonásokat mutat: a kodifikációs módszerrel előkészített „alapító szerződéseken” (azok módosításain, beleértve az Unió Alapjogi Chartáját is) és „jogszabályokon” (rendelet, irányelv, határozat), valamint az EUB esetjogi döntésein alapul.

Az Unió jog jogforrásai közé tartoznak tehát kiemelten a rendeletek, melyek közvetlen alkalmazandók, minden elemükben kötelezők valamennyi tagállamban. Maga a rendelet is jogokat és kötelezettségek 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 vizsgálándók az uniós Szerződések irányadó rendelkezései. Ki lehet jelenteni, hogy ezekben nem lelünk szabályozást az uniós jog megsértéséből fakadó tagállami kártérítési felelősségre vonatkozóan¹²³. 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.

¹²⁰ Spanyolországban az államnak a közhatalom gyakorlása során okozott károkért való felelősségét a spanyol Alkotmány 9.3. szakasza rögzíti. Németországban a német alkotmány (Grundgesetz) 34. szakasza tartalmazza az állam felelősségre vonásának a lehetőségét, melyet az az ismerv 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.

¹²¹ TÓKEY Balázs: *A jogalkotással okozott kárért való felelősség* (In: Polgári Jog 2017/4.) Budapest (2017)

¹²² KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció* 478-484. o. HVG-Orac Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest, (2011)

¹²³ 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.

A felelősség kérdésköre továbbá vizsgálendő uniós szinten és nemzeti szinten. Ugyanis annak ellenére, hogy uniós szinten az egyes tagállamok jogalkotással okozott kártérítési felelőssége létezik, a nemzeti szintű szabályok – és a nemzeti jogalkalmazás - szerint ez még mindig nem egyértelmű, a nemzeti joggyakorlat ezen uniós elvet nem tudja érvényre juttatni, így álláspontom szerint az uniós jog hatékonyságának az alapelve sérül.

1. Bírósági gyakorlat az állami kárfelelősség körében

Az EK 1991 óta¹²⁴ elismeri a tagállam felelősségét a közösségi jog megsértése miatt okozott károk tekintetében, amit magánszemélyeknek okoztak. 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 EJEE nemcsak egyedi aktusokkal, hanem jogszabályok elfogadásával is megsérthető, és ekkor nem hivatkozhat az állam az immunitására, azaz pénzben is marasztalható. Megjelennek továbbá nemzetközi választottbírósági ítéletekben is¹²⁵ az állam marasztalására irányuló döntések. 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, az Egyesült Királyságot, stb. –, 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 klauzulát”, 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

¹²⁴ EUB *Francovich* C-6/90 és a C-9/90. sz. egyesített ügyek (1991.11.19.)

¹²⁵ A nemzetközi egyezményeknek (multi- vagy bilaterális) való alávetettség azzal is járhat, hogy nemzetközi választottbíróság is marasztalhatja az adott államot.

megkérdőjelezhetetlen. A „hűség klauzula” létrehozott tulajdonképpen az unió és tagállamok között egyfajta együttműködési kötelezettséget, ami hatékony jogvédelmet vár el a tagállamoktól abban az esetben, ha a közösségi jog sérül¹²⁶.

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.

1.1. Tagállami felelősség megállapíthatósága az EUB ítéleteiben

Az Európai Bíróság 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.¹²⁷ 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. EJEE) 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.

¹²⁶ *Staatshaftung in Europa: Nationales und Unionsrecht* szerk.: Oliver DÖRR (Hrsg.) de Gruyter Handbuch, Berlin (2014) 40. o.

¹²⁷ LAJER Zsolt: *Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállamai jogában* In.: Jogtudományi Közöny, Budapest (2001/2. sz.)

Tény azonban, hogy az EUB akkor biztosít a károsult egyénnek jogot kártérítési igénye (veszteség és tényleges kár) vonatkozásában a Francovich 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). Ugyanakkor kijelenthetjük, hogy létezik uniós jogi alapon való tagállami felelősség a jogalkotásért.

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.

A nemzeti szabályozások eltérők a tagállamok között. Vannak államok, ahol a törvények alkotmányosságát bírósági eljárásban lehet kétségbe vonni – egyes tagállamokban polgári, máshol közigazgatási bíróság előtt. Más államokban az alkotmánybíróságoknak van felhatalmazottsága ezen kérdések eldöntésére. 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 (Németország, 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-formulában¹²⁸ megmutatkozott¹²⁹. 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 ügyben¹³⁰ 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

¹²⁸ EUB *Schöppenstedt* C-5/71. sz. (1971.12.02.)

¹²⁹ Az állam felelősségre vonhatóságának az igénye már ettől korábban is felvetődött és megállapítást is nyert 1960-ban, a *Humblet vs. Belgium ügyben* (C-6/60. sz.) azzal, hogy itt a bíróság az állam felelősségét mondta ki egyénnel szemben a közösségi jog megszegéséből adódó következményekért.

¹³⁰ EUB *Krohn & Co* C-175/84.sz. (1986.02.26.)

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 *Francovich*-ítélet¹³¹ mondta ki. Az EUB itt már figyelembe vette az Európa Tanács 1984. évi ajánlását¹³², valamint tükrözi a közösségi hűség, az egyenlőség és a hatékonyság uniós elveit is.¹³³ 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 is¹³⁴. 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.

1996. március 5-i, úgynevezett *Brasserie-Factortame* ügyben¹³⁵ 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 károsult egyének akkor jogosultak kártérítésre (veszteség és tényleges kár), amennyiben: a megsértett közösségi jog alanyi jogokat szándékozott rájuk ruházni, a jogsértés megfelelően súlyos és okozati

¹³¹ EUB-*Francovich*

¹³² 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.

¹³³ 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.

¹³⁴ lásd továbbá a C-22/87. sz. Bizottság v Olaszország ügy (1989.02.02.), mely a *Francovich*-ügy előzményének is felfogható, s melyben a Bíróság kimondta, hogy Olaszország megsértette a szerződésből fakadó kötelezettségét, amikor az irányelvet az ott szereplő határidőben nem ültette át. Ebben az ítéletben azonban a magánszemélyek igénye még nem jelentkezett értelemszerűen.

¹³⁵ EUB *Brasserie* C-46/93 és EUB *Factortame* C-48/93. (1996.03.05.)

kapcsolat áll fenn a jogsértés és a kár között. Ezeket nevezzük a tagállam felelősségének megállapításához szükséges alapvető követelményeknek, vagy minimum sztenderdeknek.¹³⁶

Kimondta továbbá, hogy a kártérítés nem tehető függővé a jogsértésért felelős állami szerv vétkességétől azon túl, hogy annak megállapításának előfeltétele annak „megfelelően súlyos” volta. Ennélfogva a nemzeti jogalkalmazónak a kártérítési igény elbírálása során el kell térnie a hagyományos értelemben vett vétkesség vizsgálatától, és a jogsértés kellően súlyos voltára kell helyeznie a hangsúlyt.

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 *Factortame* ügy meghaladásaként a *British Telecomm* ügyben¹³⁷ 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* ügy¹³⁸, 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 megalapozza. Nincs szükség a *British Telecomm* 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* ügy¹³⁹ felpereseit. Álláspontjuk szerint az osztrák jogalkotó késedelmesen és helytelenül ültette át az osztrák jogba szervezett utazási

¹³⁶ DÖRR (szerk.) im 41.o.

¹³⁷ EUB *British Telecomm* C-392/93. sz. (1996.03.26.)

¹³⁸ EUB *Dillenkofer* C-178/94. sz. (1996.10.08.)

¹³⁹ EUB *Rechberger* C-140/97. sz. (1999.06.15.)

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. (EUB Rechberger 51-52. pontok)

1.2. 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.

1.2.1. Aktivizmus

Az Európai Bíróság esetében olyan ítéleteket tekinthetünk tehát aktivistaként, amelyek formailag „beleolvastak” az uniós jogba jogintézményeket, jogelveket, tartalmilag pedig az alapszerződések „hiányait” töltötték ki, bizonytalan jogfogalmak jelentését adták meg. A Bíróság ilyen „kreatív jogértelmezésének” hajtóerőiként az uniós jog tényleges érvényesülésének elősegítését, az alkotmányos demokrácia követelményeinek érvényesítését és a belső piaci integráció támogatását érthetjük. 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.”¹⁴⁰

Az Európai Bíróság esetében mindenekelőtt 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

¹⁴⁰ Anthony, ARNULL: *Judicial Activism and the European Court of Justice: How Should Academics Respond?* Maastricht Faculty of Law Working Paper 2012/3. (2012)

„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”¹⁴¹).

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 mindenekelőtt a tagállamok, mint szuverenitásukat tagállamként is megőrző entitások, valamint mint az alapszerződések urai kompetenciájába, 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.

1.2.2. 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, valamint az alkotmányosodás (alapjogok, intézményi egyensúly) támogatását azonosítják. Az első nevesebb dán jogtudós Hjalte Rasmussen volt, aki 1986-ban megjelent könyvében¹⁴² 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 szolgálja¹⁴³.

¹⁴¹ Koen LENAERTS, *Federalism and the Rule of Law: Perspectives from the European Court of Justice*, 33 *FORDHAM INT’L L.J.* 1338, 2011. forrás: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol33/iss5/2> (letöltés: 2019. március)

¹⁴² Hjalte, RASMUSSEN: *On law and policy in the European Court of Justice*, 1986.

¹⁴³ Jason COPPEL & Aidan O’NEILL, *The European Court of Justice: Taking rights seriously?* *Common Market Law Reveiw*, European University Institute, 227-245. o. (1992.)

Egy másik nagyhatású kritikai felszólamlás Sir Patrick Neill nevéhez fűződik, aki a Lordok Háza számára készített 1995-ös tanulmányában vádolta aktivizmussal az Európai Bíróságot¹⁴⁴. 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.”¹⁴⁵

1.2.3. Az aktivizmus oldalai

Ugyanakkor ennek az aktivizmusnak pozitív hozadékai 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 közösségi jog hatálya alá tartozik, és tilos a tagállami hovatartozás szerinti diszkrimináció¹⁴⁶. A Bíróság konstruálta a „beleértett hatáskörök elvét”, ami a Közösség külső hatásköreinek a Szerződés szövegén túlmutató kiterjesztését alapozta meg¹⁴⁷. 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 bele¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Patrick, NEILL: *The European Court of Justice: A case study in Judicial Activism* (European Policy Forum, 1995.)

¹⁴⁵ Hjalte, RASMUSSEN: *Present and Future European Judicial Problems after Enlargement and the Post-2005 Ideological Revolt* Common Market Law Review 2007.december 1661-1687o. (2007)

¹⁴⁶ EUB *Ville de Liège* C-293/83. sz. (1985.02.13.)

¹⁴⁷ EUB *Bizottság C- 22/70*. sz. (1971.03.31.)

¹⁴⁸ BÁNDI Gyula: *Környezetjog* Budapest, Szent István Társulat (2014)

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 születtek, 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 üzeni.”¹⁴⁹

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 legyen eleget.¹⁵⁰

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 Timmermans¹⁵¹ gyakorlatias érvekkel is cáfolni igyekszik: „A bírák többsége nem rendelkezik olyan szakmai előélettel, ami különösebben alkalmassá tenné ilyen koncepció megalkotására vagy akár elfogadására. A tagállamok távolról sem potenciális európai integracionista jelöltek állítanak.” A Bíróságnak nem szabad visszaélnie jogalkító hatalmával, és amennyire lehet, bele kell gondolnia ítéletei jogi, politikai és gazdasági konzekvenciáiba, hiszen a saját autoritása, illetve legitimitása forog kockán.

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 ítéletnek¹⁵² is lehet egy

¹⁴⁹ Andreas, GRIMMEL: *The European Court of Justice and the Myth of Judicial Activism...* European Journal of Legal Studies 2014/2. 61-83.o.

¹⁵⁰ VÁRNAY Ernő: Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja forrás: <https://jog.tk.hu/uploads/files/2017-02-Varnay.pdf> (letöltve: 2020. 03.18.)

¹⁵¹ Christiaan Timmermans 2000-2010 között az EUB bírójának volt

¹⁵² EUB *Rewe-Zentral* C-120/78. sz. 1979.02.20.

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.

2. Felelősség a jogalkotásért az egyes államokban (nemzeti szinten) – Spanyolország, Németország, Franciaország, Ausztria

2.1.Spanyolország

Spanyolországban az államnak a közhatalom gyakorlása során (így a jogalkotással) okozott károkért való felelősségét a spanyol Alkotmány 9.3. szakaszából vezethető le. A spanyol alkotmány ebben a szakaszban garantálja a közhatalmi önkény tilalmát és az ezért való felelősséget. 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. A jogalkotó felelősségét törvényi jogszabály¹⁵³ mondja ki ezen két esetben. A hivatkozott törvény 34.§ (4) (5) bekezdése kifejezetten kiemeli az alkotmányba, valamint az uniós jogba ütköző jogalkotást, mint jogellenes magatartást, ezen esetkörökre ugyanakkor nem szűkíti le a (3) bekezdésben meghatározott kártérítési (kártalanítási) kötelezettséget, melyet a nem kisajátítási jellegű jogalkotási aktusok alkalmazása folytán keletkezett károkért kell kifizetnie.

2.2.Németország

Németországban meg kell különböztetni a tagállamok (Land) és a szövetség (Bund) felelősségének a megállapíthatóságát. Mindkettő szintre ugyanis van jogalkotási hatáskör telepítve. Abból kell kiindulni, hogy szövetségi, vagy tagállami szintű a jogalkotás.

¹⁵³ 40/2015. (2015. október 1-től hatályos) törvény a közszféra jogrendjéről, 32. cikk.

Szövetségi szinten még az NSZK-ban 1963-ban született alkotmánybíróági határozatban (Iráni Nagykövetség-ügye¹⁵⁴) a bíróság megállapította Irán immunitását a német nagykövetsége által felhalmozott gázszelési 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 közigazgatási szerződések vonatkozásában az államot nem illette meg az immunitás, mivel az alapelv a „szolgáltató közigazgatás” volt („Leistungsverwaltung”). Amennyiben ilyen területen alakult ki jogvita, a jogalkalmazás segítségül hívta a civiljogot. A civiljog ugyanakkor nem ronthatta le a közjog alapfeltételeit. A gyakorlat a „közérdeket” emelte be a közigazgatási szerződések jogába (közérdekvédelmi kifogás) azzal, hogy bizonyos civiljogi elemeket, mint pl. az elállás jogát kiterjesztően értelmezte. (pl. Hadügyminisztérium elállhat a szerződéstől, ha stratégiai vagy haditechnikai változások indokolják). A közérdek védelme tehát lehet egy olyan indok az állam által kötött közigazgatási szerződések vonatkozásában, mely az államot többletjogosultságokkal ruházta fel. Ugyanakkor ez a szerződéses jogviszonyokban jelenik meg csupán.

Tagállami (Land) szinten a német gyakorlat a magyar gyakorlathoz hasonlóan azonban a BGB (Bürgerliches Gesetzbuch, német Ptk.) „hivatali felelősségébe” (Amtshaftung) próbálja beleilleszteni a jogalkotással okozott kárért való felelősség tényállását.¹⁵⁵ A német alkotmány (Grundgesetz, GG) 34. szakasza tartalmazza a tagállam felelősségre vonásának a lehetőségét (a hivatalnokai cselekményeiért) (Amtshaftungsanspruch). Továbbá a felelősség azon alapszik, hogy a károkozó eljárása során közhatalmi funkciójában járt-e el, vagy nem. Utóbbi esetben

¹⁵⁴ 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 fellebbviteli 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 \(unibe.ch\)](#)) (letöltés: 2020.05.02.)

¹⁵⁵ Az időközben többször is módosított, 1900. január 1-én hatályba lépett német polgári törvénykönyv 839.§-a szerint: (über die Amtshaftung) „Verletzt ein Beamter schuldhaft eine Amtspflicht, dann hat er demjenigen Ersatz zu leisten, den er geschädigt hat, statt ihn zu schützen.”

immunitást nem élvez. (Amtshaftungsrecht AHG). Az állam felelőssége ugyanakkor szubszidiárius, mert elsődlegesen a hivatalnokok felelnek. Ez a fajta felelősség a „hagyományos” deliktuális és vétkességi alapú felelősség. Jogalapot a német nemzeti jogrendszerben kell keresni (általában GG 34. cikke és a BGB 839. cikke), a jogkövetkezmény pedig általában a kár pénzben történő megtérítése (nem természetbeni helyreállítás).

Ugyanakkor a német joggyakorlat az állam felelősségének megállapítására kialakított egy másik utat is: az uniós jogot teszi a jogrendszer részévé úgy, hogy lehetővé teszi – bizonyos esetekben – pusztán uniós jogi alapon az állam perlését. Azaz anélkül, hogy külön anyagi jogi szabályok vonatkoznának a jogalkotással okozott kártérítésre, nem a BGB-t, hanem „uniós jogi felelősséget” alkalmaznak a gyakorlatban, mely az európai jogrenden alapszik. Mind a német, mind az uniós jog a kárfelelősség megállapítását károkozó magatartás, bekövetkezett kár, a kettő közötti okozati összefüggés és a felróhatóság, vétkesség meglétéhez köti. A német jogalkalmazás a vétkességet és felróhatóságot összevonja, nem tesz közte különbséget annak ellenére, hogy tudvalevő, hogy a két fogalom nem fedi egymást. A jogalkotással okozott kártérítési eprekben az objektív vétkesség értékelhető csak, amire a német bíróságok az általánosan elvárható magatartás helyett egy speciális elvárhatósági tesztet alkalmaznak (objective test of an average duty-abiding official”), melynek során a mérce a kötelességét teljesítő hivatalnoktól elvárható magatartás.

Hangsúlyozni kell továbbá, hogy az uniós jogi alapon indított perekben nem a vétkesség vizsgálatán van a hangsúly, hanem a „megfelelően súlyos jogsértésen”.

A német joggyakorlatban a tagállami kártérítési felelősség iránti perekben az okozatosság vizsgálata ütközik a legnagyobb nehézségbe. Az okozatosságra a német jogban sem találunk fogalom-meghatározást. Alapelvekre lehet támaszkodni, valamint a jog természetére az eset körülményeire, amikor a bíróságok az okozatosságot alkalmazzák. A német joggyakorlatban is felelősség-alapító (Haftungsbegründete Kausalität) és felelősségkitöltő (Haftungsausfüllende Kausalität) okozatossággal találkozhatunk. Az eljárás kezdeti szakaszában a felelősség-alapító okozati összefüggés feltárásán van a hangsúly (az alperes magatartása és a védett jogi érdek megsértése közötti kapcsolat feltárása), míg a későbbi szakban a felelősség-kitöltőn (a jogsérelem és a keletkezett további károk közötti kapcsolat vonatkozásában).

A gyakorlatban az államot két esetben marasztalhatja a bíróság kártérítésre: egyfelől az EUMSZ 340. cikke alapján az uniós intézmények vagy alkalmazottak által okozott szerződéses és szerződésen kívüli károk megtérítése vonatkozásában lehet kártérítési igényt érvényesíteni.

Másfelől az állam uniós jogba ütköző magatartása esetén keletkezett károk megtérítése iránti igény felmerülésekor. Ezen esetben különbséget tesznek, hogy az uniós aktus „hibás”, vagy a tagállami alkalmazás. Ha az uniós jog a hibás, akkor a jogérvényesítés alapja ugyancsak az EUMSZ 340. cikkének 2. bekezdése. Míg ha a tagállam hibázik (nem megfelelő átültetés, késedelmes átültetés pl.), akkor a felelősség jogalapja van csak uniós szinten normába foglalva, a felelősség megállapításához szükséges egyéb tényálláselemeket a német polgári jogi szabályok szerint ítélik meg. Az eljárásjogra a német eljárásjogi szabályok lesznek az irányadók, a vitát rendes bíróságok bírálják el.

2.3. Franciaország

Franciaországban a már említett La Fleurette ügy hozott áttörést az állam jogalkotással okozott kártérítési felelősségének megállapítása kérdésében. 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 „gradine” termékének 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 következményeiért. A La Fleurette-ítélet előtti joggyakorlat viszont bizonyos termékek forgalmazásának jogalkotásba foglaltan történő betiltását csak akkor fogadta el, ha a tiltásra a termékek veszélyesek voltak, 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.¹⁵⁶ A francia bírói gyakorlat értelmében az igazságosság jegyében eljárva nem szükséges a jogellenesség bizonyítása a felelősség megállapításához. (Megjegyzem, hogy a tagállami felelősség körében az uniós követelményrendszer is szakít ezzel, és a „kellően súlyos jogsértés” követelményét írja elő.) A jogtételt ugyan a későbbiekben főként gyarmati jogszabályokkal kapcsolatban alkalmazták, de újabban megállapították az állam kárfelelősségét a nemzetközi egyezmények

¹⁵⁶ KECSKÉS László: *Európa jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához* (Polgári Jogi közlöny 2003/4., 3-19. o.)

és szerződések anyagának francia jogba transzformálása következtében beálló károk esetében is.

„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. [...]”¹⁵⁷A közérdekvédelmi kivételek Franciorszámban is érvényre jutnak, miszerint nem lehet megállapítani a jogalkotó felelősségét, amennyiben a „károkozó” jogalkotás rendkívül fontos közérdeket szolgált (pl. közegészségügy, árellenőrzés), illetve, ha a megsértett érdek nem legitim¹⁵⁸. Hangsúlyozni kell, hogy mulasztás esetén is megállapítható kártérítés a károsult javára, azonban ennek köre korlátozott: feltétele, hogy a megalkotni elmulasztott jogszabály alkalmazása folytán kedvezőbb helyzetbe került volna a károsult. A francia kártérítési jog a közvetett károkért való helytállási kötelezettséget elutasítja.

A közigazgatási szerződések vonatkozásában a francia államot többletjogosultságok illetik meg. Az általános szerződési feltételek alkalmazása erőteljes ezen szerződésekben, melyekben olyan kitételek szerepelnek, mint például felügyelheti privát partnere teljesítését és széleskörűen utasíthatja is. Alaptalan állami elállásnál teljes kártérítés (*reparation integrale*) illetheti meg a szerződő felet, azonban ha az állam a közérdekre hivatkozik, akkor ennek a felelősségnek csak „enyhe” változata (*equilibre financier du contract*) áll fenn. Az egyensúlytalanság kiküszöbölésére a közigazgatással szerződő magánfélnek joga van a „kompenzációra”, ha a szerződéskötéskor fennálló körülmények utóbb megváltoztak külső körülmények hatására, és a közigazgatás (állam) erre való egyoldalú reagálása (például jogszabálmódosítás) hatására a szerződés teljesítése nem várható el. Ez azonban már terjed ki a teljes kár megtérítésére. Egyesek szerint ez csak „taktikai jelenség”. Célja, hogy a közigazgatás (állam) találjon a későbbiekben is olyan alanyokat, akik hajlandók vele szerződni. A közigazgatási szerződések vonatkozásában az állam jogosult egyoldalú szerződésmódosításra, jogalkotása kihathat a hatályos szerződésekre, azonban ezzel a lehetőséggel csak akkor élhet, ha saját szerveztét érik változások, illetve ha a másik fél teljesítése körül támadnak zavarok. Ezen esetekben kompenzáció illeti meg a vele szerződő felet, melyet a bíróság mérlegeléssel állapít meg. Pusztán gazdasági indok nem lehet a

¹⁵⁷ KECSKÉS (1988) im. 139. o.

¹⁵⁸ KECSKÉS László: *A jogharmonizáció integráló erejének gyengülése* In: Halmai, Péter (szerk.) *Tagállami integrációs modellek*, Ludovika Egyetemi Kiadó (2019) pp. 209-228.

módosítás indoka. A szerződéstől elállás bármikor lehet közérdekvédelemre hivatkozással. Ilyenkor a bíróság kármegosztást alkalmaz. Ha azonban alaptalan volt az elállás, akkor teljes kárfelelősséggel tartozik.¹⁵⁹

2.4. Ausztria

Ausztriában is létezik Amtshaftungsgesetz (AHG), és Organhaftpflichtgesetz (OrgHG)¹⁶⁰, valamint a jogalkotással okozott kártérítés vonatkozásában az osztrák alkotmány 240. cikke mondja ki az állam felelősségét. Ugyanakkor ezek csak a jogszabályok végrehajtása során elszenvedett károk vonatkozásában megfelelő jogalapok, mivel sem az AHG, sem az OrgHG hatálya alá nem tartozik a hibás, vagy jogellenes jogalkotás miatti kártérítési felelősség. A végrehajtás a közigazgatási és az igazságszolgáltatási szerveket érinti, amiknek a felelősségét tehát ez a két jogszabály, végső soron az állam kártérítési felelősségét pedig az alkotmány rögzíti.

Vitathatatlan ugyanakkor, hogy uniós jogi alapon létezik az állam jogalkotással okozott kártérítési felelőssége (Brasserie - ítélet). A Hedley Lomas ügyben lefektetettek alapján pedig kimondható, hogy a kártérítés feltételei ugyanazok, mint a bírósági (igazságszolgáltatási) vagy közigazgatási tevékenység körében okozott károk vonatkozásában. Az osztrák joggyakorlat tehát ezen keresztül jut el arra az álláspontra, hogy a jogalkotással okozott károk vonatkozásában is megállapítható az állam felelőssége. Az eljárás ugyanakkor eltér, mivel ezen ügyekben nem a közigazgatási, hanem a polgári jogi szabályokat kell alkalmazni, és a jogalapot az uniós jogban kell megjelölni¹⁶¹. Nem lehet tehát az AHG-ra (AHG 1.§ (1) bek.), sem az OrgGH-ra (OrgHG 1.§ (2) bek.) hivatkozni, de alkotmányjogi alapon sem lehet ezen igényeket érvényesíteni (ezt kizárja az osztrák alkotmány 23.§-a)¹⁶². Érdekesség, hogy amíg a hivatalnoki (szervezeti) felelősséget a polgári bíróságok bírálják el polgári peres eljárás keretében, a tagállami kártérítési felelősséggel kapcsolatos ügyek pedig a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartoznak. Az osztrák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság gyakorlatában egyértelműen megjelenik az uniós jog elsőbbségének az elve azon esetekben, ahol a közvetlenül

¹⁵⁹ KECSKÉS (1988) im 141-144.o.

¹⁶⁰ Az 1949. január 31-én elfogadott Bundesgesetz über die Haftung der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für in Vollziehung der Gesetze zugefügte Schäden (AHG (hatályos: 1949.02.01.)) és az 1967. június 20-án elfogadott Bundesgesetz über die Haftung der Organe der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für Schäden, die sie dem Rechtsträger in Vollziehung der Gesetze unmittelbar zugefügt haben (OrgHG) (1968.01.01. hatálybalépés)

¹⁶¹ Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *Geltendmachung von Haftungsansprüchen – Haftung für Gesetzgebung* in DÖRR im 451. o.

¹⁶² DÖRR im 452.o.

alkalmazandó közösségi jogi rendelkezés nem áll összhangban a nemzeti szintű szabályozással. Az uniós jogon történő kártérítési felelősség megállapításához szükséges jogalap az uniós szerződésekben, a rendeletekben és az EUB határozataiban keresendők. A jogsértő szerv lehet jogalkotó, végrehajtó, vagy igazságszolgáltató szerv is, azonban a jogsértésnek nyilvánvalónak kell lennie. A közvetlen okozati összefüggést a közvetlen alkalmazandó uniós jog és a bekövetkezett kár között a nemzeti bíróság vizsgálja az okozatossági elméletek alkalmazásával.

3. A jogalkotással okozott kártérítési felelősség az EJEB gyakorlatában

A strasbourgi Európai Jogok Emberi Bírósága (EJEB) is kialakította a maga gyakorlatát a jogalkotással okozott kártérítési felelősség körében az előbbieken ismertetett EUB gyakorlathoz kicsit igazodva. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE, Egyezmény) 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 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 marasztalható¹⁶³.

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 az mutatkozik meg, hogy az egyes, Egyezmény által védett jogok között különbséget tesz a Bíróság, mely megmutatkozik a kompenzáció összecszerúségében.

Az EJEB gyakorlata a jogalkotással okozott kártérítés vonatkozásában azért kiemelendő, mert hatással van a jogalkotásra is. Ahogy azt látni fogjuk a magyar példákon is – főképp egy-egy EJEE-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

¹⁶³ LAJER Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállamai jogában. In: Jogtudományi Közlöny, 2001. március 75. o.

hasonló jogsértések, és az egyedi panaszok ügyében hozott elmarasztaló ítéletek sem sarkallják arra az ország kormányát, hogy kezelje a problémát.”¹⁶⁴ 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 túlszűfolttságot.

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

Az EJEK eljárásának az alapja a „just satisfaction” (igazságos elégtétel), melynek 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.”¹⁶⁵ Ezen esetek tehát abba a körbe tartoznak, amikor egy tagállam az Egyezmény valamely szakaszát sérti meg.

A 14. Jegyzőkönyv¹⁶⁶ 2010. június 1-ét követő hatálybalépése után a Miniszterek Bizottsága a „Békés rendezés elérése”¹⁶⁷ végrehajtását is felülvizsgálta, mely magában foglal bármely olyan tagállami kifizetést, mellyel a tagállam egyetértett és hajlandó volt kifizetni a kérelmezőnek 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:

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”¹⁶⁸).

¹⁶⁴ Magyar Helsinki Bizottság: Embertelen túlszűfolttság a magyar börtönökben -Varga v. Hungary (2015.03.10.)

¹⁶⁵ „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”. EJEK 41. cikk

¹⁶⁶ Kiegészítő Jegyzőkönyv 2010.

¹⁶⁷ Egyezmény 39. cikke Békés rendezés elérése esetén a Bíróság a tények és az elért megoldás rövid ismertetésére szorító határozattal törli az ügyet a lajstromából

¹⁶⁸ „s’il y lieu” a francia szövegben

A Bíróság továbbá csak a körülmények alapján igazságos (“just”)¹⁶⁹ 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).

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.

Amennyiben a Bíróság az Egyezmény 41. cikke szerint elégtételt állapít meg, a tagállami normák szerint nyújt útmutatást.

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.

3.2. Az elégtétel általánosságban

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 ítéltethő 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

¹⁶⁹ „equitable” in the French text

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.

3.2.1. 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”¹⁷⁰. Ez *damnum emergens*¹⁷¹ és *lucrum cessans*¹⁷² 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.

3.2.2. 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, valamint a kár keletkezését, fennállását és úgy ítéli meg, hogy szükséges a vagyoni elégtétel, annak összecszerúségét 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 megromlása) 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

¹⁷⁰ eredeti állapot helyreállítása

¹⁷¹ ténylegesen felmerült kár

¹⁷² elmaradt haszon

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 azzal magyarázza, hogy azt szolgálja, hogy az erkölcsi kár egy alapvető emberi jog megsértése következtében keletkezett, és a legtágabb értelemben tükrözi a kár súlyosságát. Nem célja és nem is lehet az, hogy a tagállam (Szerződő Fél) költségére a sérelmet szenvedett félnek anyagi kényelmet nyújtson.¹⁷³

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 “elégtételt” 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.

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 érdek 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.

¹⁷³ EJEB Varnava and others v Turkey, 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90, 16073/90 egyesített ügyek 2009.09.18. 224. pont

A Bíróság nem kívánja meg, hogy a nemvagyoni kár tekintetében a kérelmező bizonyítson. 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.

Összecszerűségét 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.

3.3. 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: amennyiben a kérelmező meghal az alapeljárás során, aki jogi érdeket tud valószínűsíteni, bizonyítani, terjeszthet elő kérelmet az elhunyt nevében. Továbbá a “közvetetten sérült fél” is terjeszthet elő kérelmet, amennyiben az áldozat meghal,

mielőtt a kérelmet benyújtanák, a közeli hozzátartozók benyújthatnak kérelmet a halálra/eltűnésre alapítottn.

Jogi személyek is előterjeszhetnek kérelmet¹⁷⁴. 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 ellehetetlenítése, és végül, de nem utolsó sorban a cég menedzsmentjének egyes tagjai által érzett szorongás vagy kényelmetlenség. A Bíróság elvi élel rögzítette a hivatkozott ítéletében, hogy “egy gazdasági társaságnak is lehetnek olyan, nem anyagi jellegű kárai, amelyek pénzbeli kártérítést vonnak maguk után.” (ítélethez fűzött különvélemény)

3.4. 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.¹⁷⁵

A Bíróság továbbá csak méltányos elégtételt ítél meg, mely az eset összes körülményének 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.¹⁷⁶

¹⁷⁴ EJEB *Comingersoll s.a. v Portugália* a Törvényszék 35382/97. sz. ítélete 2000. április 6. Az Egyezmény 41. cikkének (igazságos elégtétel) alkalmazása kapcsán a Bíróság megállapította, hogy a jogsértés következtében gazdasági társaságnak is keletkezhethet 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.”)

¹⁷⁵ The Court’s Practice Direction (A Bíróság gyakorlati útmutatója) szerint

¹⁷⁶ EJEB *Mateescu v Romania* 2014. január 14. (1944/10.), amelyben nem vagyoni kártérítésként 1 euro-t kért a kérelmező, és annyit is ítél meg a Bíróság.

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: a jogsértés súlyossága, a kérelmező helyzete, valamint az adott ügy általános vizsgálata.¹⁷⁷

3.4.1. 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 jogértés súlyosságának megállapítása tulajdonképpen egy – az Egyezményben egyébként nem szereplő¹⁷⁸ – 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.

¹⁷⁷ Szilvia ALTWICKER-HÁMORI, Tilmann ALTWICKER, Anne PETERS: *Measuring Violations of Human Rights* In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 76, (2016) 1-51.o.

¹⁷⁸ 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 súlyosságot befolyásolja továbbá a jogsértés tartama is. Ilyen lehet pl. egy jelentősen elhúzódt büntetőeljárás, vagy a jogellenes szabadságvesztés büntetés. Természetesen a jogsértés súlyosságát nem csak annak hossza alapozhatja meg.

3.4.2. 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 a jogalap megítélésakor, csak az elégtétel összecszerúségénél.

3.4.3. A helyi körülmények

Végül a bíróság a helyi gazdasági körülményekre is tekintettel van az összecszerúség 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 országból 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-vagyoni 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 Páneurópai Unió Alap (Garanciaalap), addig az ítéletben foglaltakat a tagállamok maguk teljesítették (marasztalás esetén fizettek). Ezek a kifizetések pedig az állam költségvetésére adott esetben hatottak.

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

3.4.4. Költségek, kiadások

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

3.5. 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 ítélte a kérelmező(k)nek. Az EJEB magyarországi gyakorlatával kapcsolatosan a büntetés-végrehajtási ügyeket kell kiemelni, melyek a jogalkotással vannak összefüggésben, s melyek hatottak is rá. A jelen fejezetben felsorolt példák érdekessége, hogy közvetve – vélhetően – mind jogszabályalkotáshoz, vagy módosításhoz vezettek.¹⁷⁹

Ilyen témájú ügyet tárgyalt az EJEB a Csüllög kontra Magyarország ügyben¹⁸⁰, melyben a fogvatartott kérelmező azt állította, hogy fogva tartása során embertelen és megalázó bánásmódban részesült, hosszú időn keresztül különleges biztonságú zárában 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 CL. törvénnyel történő hatályon kívül helyezését. Ugyanezen törvény iktatta be továbbá a biztonsági zárába vagy körletre helyezés elleni fellebbezés elbírálását, mint új büntetés-végrehajtási bírói feladatot, megteremtve ezzel a hatékony jogorvoslathoz való lehetőséget a fogvatartottak számára.

Úgyszintén hatott a jogalkotásra a Fehér Sándor kontra Magyarország ügy¹⁸¹, 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

¹⁷⁹ VÉGH Marianna: *Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek hatása a büntetés-végrehajtási jogalkotásra*
In: Themis 2017/12. 101-122.o.

¹⁸⁰ EJEB Csüllög Zsigmond v. Magyarország 2011. június 7. (30042/08.sz.)

¹⁸¹ EJEB Fehér Sándor v. Magyarország 2013. július 2. (69095/10. sz.)

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. Megállapította¹⁸², hogy a jogszabálmódosítás beleütközik az Egyezménybe, és az Alaptörvénybe is. 2015. március 31-i hatállyal meg is semmisítette.

A Magyar László kontra Magyarország ügyben¹⁸³ 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, 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.

Ugyancsak az EJEB előtt indította meg az eljárást a Repcevirág Termelészövetkezet a Magyar Állammal szemben¹⁸⁴, mivel álláspontja szerint a tisztességes eljáráshoz fűződő joga sérült azáltal, hogy az alapeljárásban a bírói fórumok az indítványok ellenére nem fordult előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel az EUB-hoz. Ebben az ügyben az EJEB-nek a 6. cikk tekintetében abban kellett állást foglalnia, hogy a Kúria indokolásában szereplő érvek önkényesek vagy nyilvánvalóan észszerűtlenek voltak-e. A Kúria az indokolásában az első kérdés kapcsán, ami arra vonatkozott, hogy a bíróság ellen indítani kívánt kereset a közösségi jog hatálya alá tartozik-e, úgy foglalt állást, hogy a perben nem képezte vita tárgyát a közösségi aspektus megléte, ezért a kérdés felesleges. A három további kérdés kapcsán a Kúria végzésében megjegyezte, hogy azok a közösségi jog értelmezésére vonatkozó kérdések, így az adóbírság elleni jogorvoslati eljárásban ezeket föl lehetett volna vetni, azonban a Kúria előtt folyó, a Legfelsőbb Bíróság ítéletével okozott károk megtérítésére irányuló eljárásban nem bírnak relevanciával. És bár az EJEB a kérelmet egyhangú döntésével megalapozatlannak találta, azért megemlítette, hogy a Kúria a döntését részletesebben is megindokolhatta volna.

4. Az EUB, mint választottbíróság

¹⁸² 32/2014. (XI. 3.) AB határozat

¹⁸³ EJEB Magyar László v. Magyarország 2014. május 20. (73593/10. sz.)

¹⁸⁴ EJEB *Repcevirág Szövetkezet v. Hungary* (70750/14. sz.) 2009.03.30.

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. Ezen ügyek kapcsán tehát érdemes kiemelni, hogy a felek között szerződéses jogviszony van, a kártérítési ügyek is szerződéssel okozott kártérítési ügyek lesznek, nem deliktumok. Nemzetközi jogi felelősségi kérdések miatt azonban röviden ki kell térni ezen eljárásokra is.

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.¹⁸⁵ 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 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 vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik.¹⁸⁶ A Törvényszék hatásköri

¹⁸⁵ A Törvényszék T29/11. számon a Technische Universität Dresden kontra Európai Bizottság ügyben 2014. október 24-én hozott ítélet 24. pontja; a Bíróság C160/03 Spanyolország kontra Eurojust ügyben 2005. március 15-én hozott ítélete 35. pontja; a Törvényszék T353/10. Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro kontra Bizottság ügyben 2011. október 12-én hozott végzése 18. pontja.

¹⁸⁶ Opinion 3/13 of the Court (Full Court) EU:C:2014:2454, 201 (2014. december 18) – Unió csatlakozása az EJEE-hez

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.¹⁸⁷

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, ICSID¹⁸⁸) 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.¹⁸⁹ 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 2005. júniusi kormányhatározat döntött, azaz jelen esetben is jogalkotással okozott kárról beszélhetünk.¹⁹⁰

5. Az uniós jog megszegésének következményei – a kötelezettségszegési eljárás

¹⁸⁷ BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2013.

¹⁸⁸ Az ICSID-et a Világbank égisze alatt 1966-ban hozták létre, mely a befektetők és államok közötti jogviták választottbírósági rendezésének intézményesített kerete. Székhelye: Washington.

¹⁸⁹ ICSID Edenred S.A. v Hungary (ICSID Case no. ARB/13/21.) 2019.02.07.

¹⁹⁰ ICSID ADC Affiliate Limited and ADC&ADMC Management Limited v Hungary (ICSID Case no. ARB/03/16.) 2006.10.02.

A tagállami kárfelelősség kérdéskörén belül a kötelezettségszegési eljárások vizsgálata¹⁹¹ elengedhetetlen ahhoz, hogy a megadott témakört teljeskörűen ismertessük. Mivel a tagállami felelősséghez vezető út kiépítése az EUB gyakorlatában a Schöppenstedt-formulával¹⁹² kezdődött, mellyel az EUB egy uniós szerv (Tanács) perelhetőségét mondta ki (lásd IV. fejezet 1.1. pont), s mely egészen az úttörőnek is tekinthető Francovich-ítéletig¹⁹³ alapjában véve az Unió jogsértésért való felelősségének az alapja volt. Ez volt az a döntés, ami megnyitotta a tagállami jogalkotási felelősség elvének kiépítését azáltal, hogy a magánszemélyek részére lehetővé tette az eljárás megindítását. Ezáltal tulajdonképpen az egyéneket az uniós jogrend alanyává emelte.¹⁹⁴ A jogalkotás miatti tagállami felelősség kérdésköre a kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos, hiszen ezen eljárásokban lehet a tagállam felelősségét megállapítani, és a tagállamot szankcionálni. Ugyanakkor ezen eljárásokat természetes személyek nem indíthatják. A jelenlegi magyar joggyakorlat értelmében az állam jogalkotással okozott kárfelelősségének megállapíthatóságához szükséges, hogy a megalkotott norma vagy az Alaptörvénybe, vagy az uniós jogba ütközzön. A kötelezettségszegési eljárások eredménye az utóbbi kategóriába tartozik.

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.

Felmerülhet továbbá a kérdés, hogy a jogalkotással okozott kárfelelősség körében indított eljárásokra van-e hatással a kötelezettségszegési eljárás. A kérdés kapcsán az EUB álláspontja az, hogy a közösségi jog nem követeli meg, hogy ha az Európai Közösségek Bizottsága az EK 226. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást indít, ezen eljárás alatt megszakadjon vagy nyugodjon az állam közösségi jog megsértése miatti felelőssége okán fennálló kártérítési jogra vonatkozó, a tagállami szabályozásban előírt elévülési idő.¹⁹⁵ Kijelenthető továbbá az is, hogy a két típusú eljárás párhuzamosan is lefolytatható, egyik nem érinti a másikat, egyik nem tekinthető a másik előfeltételének.

¹⁹¹ lásd: OCSKÓ Eszter: *Kötelezettségszegési eljárásokról kicsit másképp* In: KRE ÁJK Doktorandusz kötet

¹⁹² EUB *Schöppenstedt* C-5/71. sz. 1971.12.02.

¹⁹³ EUB *Francovich* Joined cases C-6/90 and C-9/90. 1991.11.19.

¹⁹⁴ DÖRR im 43.o., Andreas BECK: *Unionsrechtliche Staatshaftung der EU-Mitgliedstaaten für judikatives Unrecht*, Potsdam (2015) forrás: https://publishup.uni-potsdam.de/files/8021/beck_diss.pdf (letöltés 2021.04.01.) 8.o.

¹⁹⁵ EUB *Danske Slagterier* C-445/06 sz. 2009.03.24.

5.1. 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: „Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

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.

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 ugyancsak a Bíróságtól. A gyakorlatban ugyanakkor még kérdéses lehet, hogy az EUMSZ 258. és 260. cikk (3) bekezdésének együttes alkalmazása hogyan történik az eljárások kapcsán. „Egyelőre tisztázatlan, hogy a Bíróság elfogadja-e a Bizottságnak a rendes jogalkotási eljárásban elfogadott irányelvek átültetésére vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztására elfogadott és kereseteiben is érvényesített széles értelmezését (Nem csak a notifikáció elmaradása adhat alapot a pénzügyi szankcióra tett kereseti kérelemnek, hanem a hiányos vagy részleges átültetés is). Az sem tudható, hogy a Bíróság milyen „büntetés kiszabási” politikát alakít ki. Egyelőre annyit feltételezhetünk, hogy a pénzügyi szankció első eljárásban történő kiszabásának pusztán lehetősége pozitív hatással van a tagállamok jogkövető magatartásának kikényszerítésére.”¹⁹⁶

5.2. A kikényszerítés egyik eszköze

Az uniós jog megsértésének több esete 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.

5.2.1. 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 kötéssel bíró határozatokat, rendeleteket is bocsát ki.

¹⁹⁶ VÁRNAY Ernő: *A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban*
forrás: http://real-d.mtak.hu/1140/1/dc_1480_17_tezisek.pdf (letöltve: 2019.04.11.)

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 biztosítja¹⁹⁷.

Ki kell térni továbbá az uniós jog hatékony érvényesülését elősegítő, speciálisan erre létrehozott vitarendezési fórumra, a SOLVIT-ra¹⁹⁸, 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 ismerve, hogy az eljárása illetékmentes.

5.2.2. Előzetes döntéshozatali eljárás

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

¹⁹⁷Az 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.

¹⁹⁸A 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 képzések elismertetése, vízumproblémák, stb. Ugyanakkor nem terjed ki a szolgáltatás kártérítési ügyekre, bírósági ügyekre, valamint cégek közötti vitákra és fogyasztóvédelmi problémákra sem.

eldöntésekor köti ez az értelmezés. A Bíróság ítélete a tartalmilag hasonló kérdésben eljáró más nemzeti bíróságokat is köti.¹⁹⁹

5.2.3. 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.

5.2.4. 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 megvalósulhatnak szerződés (nemzetközi, vagy tagállamok közötti) megszegésével, az uniós jog megsértésével, melybe beletartozik az együttműködési kötelezettség megszegése, általános elv megsértése is, megvalósulhat továbbá jogalkotással (vagy annak elmulasztásával), vagy közigazgatási gyakorlattal (ez általában a végrehajtás területe). Úgyszintén megindítható az eljárás a tagállammal szemben, ha „egyéb módon” valósul meg a jogsértés: ide tartozhatnak

¹⁹⁹ Erről részletesebben látsd: OSZTOVITS András: Az előzetes döntéshozatali eljárás legfontosabb elméleti és gyakorlati kérdései KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó (2005)

azon esetek például, amikor a nemzeti ítélkezési gyakorlat nem konzisztens az uniós gyakorlattal.

5.3. 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 hatóságival. 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-ben²⁰⁰, 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 szakasza.

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

²⁰⁰ lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-226_hu.htm (letöltés dátuma: 2021.10.11.)

terjeszteni. 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

1. Az EUB fontosabb vonatkozó döntései

A jogalkotásért való állami felelősség kérdéskörét már érintettük korábbiakban, azonban ennek részletes bemutatására még nem került sor. Erre azért van szükség, mert a bírói gyakorlat által kidolgozott el az uniós jog része lett, melyet a tagállamoknak alkalmazniuk kell. Az ítéletekből lehet tehát a jogalapra vonatkozóan (valamint az eljárásra is) iránymutatást találni. Meg kell továbbá említeni, hogy a közösségi jog megsértése miatti tagállami felelősséget nem csak a jogalkotó tevékenysége, 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. A tagállam felelősségre vonhatóságának a gondolata egészen korán, már 1960-ban felmerül Bírósági ítéletben²⁰¹, melyben még azt mondta ki a Bíróság, hogy az ESZAK alapszerződésében a Bíróság nem avatkozhat be a tagállam jogalkotásába, így nem tud annulálni, vagy módosítani tagállami alkotott jogot. A Bíróság továbbá csak akkor tudja érdemben elbírálni az ügyet, amennyiben a tagállam polgára kimerítette a hazai fórum adta lehetőségeket. A jelen fejezetben szereplő jogesetek tehát a tagállam kártérítési felelősségét megalapozó döntés vonatkozásában jogalapot szolgáltatnak.

1.1. Schöppenstedt-formula (1971)

Az 1971-es ítéletben megjelent doktrína (Schöppenstedt-formula)²⁰² ugrópontot képez a Közösség perelhetősége szempontjából. Kimondja, hogy a Tanácsot lehet perelni kártérítésért

²⁰¹ EUB *Humblet*

²⁰² EUB *Schöppenstedt*

akkor is, ha nem áll fenn a Tanács perbeli legitimációja az EGK-Szerződés 173. Cikke szerint (jogi és természetes személyek is támadhatnak, ha a rendelet, határozat címzettjei, vagy ha közvetlenül és személyesen érinti őket). 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.

Az ítélet talán a legtöbbet kommentált EUB-ítélet. Ennek oka abban van, hogy bár korábban is születtek ítéletek, melyek a tagállamok felelősségét kimondták²⁰³, ugyanakkor eddig csak végrehajtás során került ez kimondásra. A jogalkotó tevékenységért eddig nem.

A jogalkotási intézkedés alatt elsődlegesen rendelet alkotást kell érteni, de bármely más kötelező jellegű közösségi aktus (pl. irányelv) vonatkozásában megvalósulhat. Védelmet nyújt tehát mind az elsődleges, mind a másodlagos jogforrások vonatkozásában. Ekkor gazdaságpolitikai tárgykörre szűkítette le a feltételek körét a Bíróság. Ugyanakkor a jogalkotás körét tágan értelmezi: igazságszolgáltatási és közigazgatási tevékenységet is érteni kell alatta a klasszikus jogalkotási tevékenységen túl.²⁰⁴

A „magasabb jogszabály” kritériuma, mely az egyén védelmét szolgálja, általában általános elvre (arányosság, egyenlőség elve, stb.) vonatkozik, mely a közösségi jog része.

A „megfelelő súlyosság” feltételében a Bíróság rögzítette azon elvárását, miszerint nem elégséges a jogsértés megléte, hanem annak „minőséginek” (megfelelően súlyosnak) kell lennie, azaz el kell érnie egy adott szintet. Ezt az elvárását a Bíróság azzal indokolta, hogy a súlyosabb, nehezebb döntések meghozatala során (gazdaságpolitikai döntéseket is magukba foglaló jogalkotási aktus során) ne legyen fenyegetve, ezáltal befolyásolva egy lehetséges felelősségi igényérvényesítés által.

A „megfelelő súlyosság” szintjét például nem érte a jogsértés a HNL Vermehrungsbetriebe GmbH ügyben²⁰⁵, ahol ugyan megállapította a Bíróság a támadott rendelet alapelvekbe (diszkrimináció tilalma, arányosság elve) ütközését, azonban a kártérítési igényt nem tartotta alaposnak, mivel a rendelet következtében előállt hátrányok nem haladták meg az adott ország gazdasági tevékenységgel kapcsolatos kockázat normális szintjét (döntés 7. pont). Egy másik

²⁰³ Például: EUB-*Humblot* 6/60. sz. 1960.12.16., EUB-*Russo v AIMA* C-60/75 sz 1976.01.22.

²⁰⁴ DÖRR im 35.o.

²⁰⁵ EUB *HNL Co. Joined cases C-83 and 94/76, 4, 15 and 40/77*. 1978.05.25.

ügyben, a Dumortier Frères SA-ügyben²⁰⁶ 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).

Egyértelműen már a Schöppenstedt-formula meghaladásának tekinthető a Russo-AIMA ügyben²⁰⁷ 1975-ben hozott ítélet. Ebben az EUB azt mondta ki, hogy amennyiben egy tagállam a közösségi jogba ütköző aktusával (durum búza árának a vásárlási áránál alacsonyabb összegben történő meghatározása, értékesítése az uniós piacon, ami itt másodlagos piac volt) az egyénnek kárt okoz (nem tudja magasan tartani a búza árát), akkor az az államnak betudható cselekedet, s mint ilyen, a nemzeti szabályok szerint kell a felelősséget megállapítani. A tagállam ezen jogsértésének megítélését tehát a nemzeti joghoz köti, az ottani állami felelősségi szabályokra hivatkozással. Ez az ítélet is azért érdekes, mert az tűnik ki belőle, hogy a bíróság gyakorlata ebben az időben az volt, hogy bírósági gyakorlat kimunkálásával alapozza meg a tagállami felelősséget jogalapot tekintve, ugyanakkor a követelés tekintetében nem dönt, azt a tagállam saját eljárására és szabályaira bízta. Tény, hogy a bíróság a szerződések valamelyikét megsértő tagállammal szemben élhet azzal az eszközzel, hogy akár „kényszerítő” bírságot szab ki, vagy átalányösszeg megfizetésére kötelezi (EUMSZ 260. cikk (2) bek.), ugyanakkor ez a tagállami kártérítési felelősség (adott esetben a kártérítés) kérdését nem érinti, ez egy másik jogintézmény. Osztva Ulrich Haltern²⁰⁸ álláspontját, ez utóbbi intézmény, aminek alapjait a Russo-AIMA ügyben fektetett le a Bíróság, nem tekinthető pusztán hézagkitöltőnek, hanem annál több. Ez megmutatkozik többek között az esetleges igényt érvényesítők körén is: akik természetes és jogi személyek is lehetnek, akik károsodtak. Megjegyzendő, hogy a szerződés megszegéséért kötelezettségszegési eljárás a tagállammal szemben indítható ezen felül is, melynek alapja adott esetben az EUB ítélete. Annak megindítására azonban csak közösségi intézmény (Bizottság) jogosult, károsult egyén semmiképpen nem. Ebben az eljárásban már lehet szankciós jelleggel fizetésre kötelezni a tagállamot (lásd 5. fejezet). Ki kell emelni továbbá, hogy ebbe a tagállami felelősségi körbe az adók, illetékek is beletartoznak²⁰⁹. Abban az esetben, ha a tagállam jogtalanul (közösségi jogba ütköző jogalapon) szedett be adót, akkor a tagállamnak „megtérítési” kötelezettsége keletkezik.²¹⁰ Ezen igények jogalapja azonban már

²⁰⁶ EUB *Dumortier and others* Joined cases C-64 and 113/76, 167 and 239/78, 27, 28 and 45/79. 1982. 05.19.

²⁰⁷ EUB-*Russo*

²⁰⁸ Ulrich HALTERN: *Europarecht* Dogmatik im Kontext, 2. kiadás Tübingen (2007) 839. o.

²⁰⁹ EUB *San Giorgio* C-199/82. sz. 1983.11.09.

²¹⁰ Bernd J. HARMANN: *Haftung in der Europäischen Union*, in DÖRR im. 43-44.o.

más: a megsértett uniós norma egy kiegészítése tulajdonképpen ezen normáknak az EUB szerint.²¹¹

A Schöppenstedt-formulában rögzítettek szerint az uniós jog uniós szerv általi megsértése esetén jár az egyénnek a három feltétel bekövetkezése esetén a kompenzáció. Uniós szerv alatt az Unió minden intézményét értjük, az Európai Központi Bankot (EUMSZ 282. cikk 3. bek.) is, valamint ezen jogi személyeknek az alkalmazottai (EUMSZ 340. cikk) által elkövetett jogsértéseket is (ez alatt az unió által foglalkoztatott valamennyi természetes személy beletartozik).

A Schöppenstedt-formulában kimondottakat a Bíróság tovább finomította a Krohn&Co ügyben²¹², ahol kimondta, hogy a határozat megtámadására – megsemmisítése iránti kérelem előterjesztésére - előírt 2 hónapos határidő elmulasztása nem akadály a kártérítési per megindításának. Ennek indokát abban látta, hogy a EGK-Szerződés 215. cikkének (2) bekezdése a Közösséggel szembeni perindítás önálló esete, ezért az EGK-Szerződés 173. cikkében előírt határidő lejártá nem akadály a perindításnak.²¹³

1.2. Francovich-ítélet²¹⁴ (Schöppenstedt-formula meghaladása) (1991)

A jogállamiság eszméjéhez szorosan hozzátartozó jogvédelem az európai államok felelősségének egyfajta vezérmotívumaként érthető, ami az uniós jogrend meghatározója. A jogállamiság továbbá nem csak az uniós jogrend alapja, hanem nagyon sok esetben megtalálható a Bíróság tagállami felelősség körében hozott döntéseinek indokolásában is. A jogállamiság eszméje, a közösségi hűség elve, valamint a Bíróság gyakorlata, mely kiépítette a tagállami felelősség elvét a három alapkőve annak, hogy uniós jogi alapon felelősségi igényt lehet érvényesíteni a tagállamokkal szemben is.

A második alapkövet, a „közösségi hűség elvét” a Schöppenstedt formula meghaladását jelentő Francovich-ítéletből olvashatjuk ki. Ez már figyelembe vette az Európa Tanács 1984. évi ajánlását²¹⁵, valamint tükrözi az egyéni közösségi jogok védelmének, azaz a „közösségi hűség

²¹¹ EUB *Danfoss* C-94/10. sz. 2011.10.20.

²¹² EUB *Krohn & Co.* C-217/87. sz. 1988.09.20.

²¹³ Josephine STEINER: *EGK-Jog*, Babits Magyar-Amerikai Kiadó Rt., Szekszárd (1990) 367-368. o.

²¹⁴ EUB *Francovich*

²¹⁵ Az Európa Tanács 1984. évi ajánlása (1984. szeptember 18.), mely kiterjesztette a felelősség kérdését az állami normatív szabályozó tevékenységre is az adminisztratív és a fizikai aktusok mellett 8 elvben 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) károsulti közrehatás mérsékli a

elvét” is.²¹⁶ Ezen elvből, valamint a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség uniós elveiből következően ennek a nemzeti felelősségi jogon kívül is érvényesülnie kell.

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: az irányelv által célzott eredmény az egyénekre is ruház jogokat, ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezési alapján meghatározható legyen és okozati összefüggés áll fenn a kár és az állami kötelezettségzegés között. Ezek az úgynevezett alapkövetelmények²¹⁷, vagy minimális felelősségi szabványok²¹⁸. Ha ezen feltételek teljesülnek tehát, a károsultnak kártérítési igénye keletkezik. Az egyenértékűség uniós elvéből következik, hogy az uniós jog alapján történő tagállami felelősség megállapítása nem lehet kedvezőtlenebb, mint a nemzeti jog alapján történő felelősségmegállapítás. Ezzel egy színvonalat is biztosít a határozatoknak, az igény kiüresítésére nincs tehát lehetőség. A hatékonyság uniós elve pedig azt jelenti, hogy nem lehet ellehetetleníteni, vagy túlságosan megnehezíteni az ilyen tartalmú igényeket.²¹⁹ Ezen elvek alkalmazása tehát – értelemszerűen a jogállamiság eszméjével áthatva – a biztosítékai az ilyen igények érvényesíthetőségének.

Hogy ki jogosult igényt érvényesíteni, egy háromlépcsős vizsgálattal kell eldönteni: az egyének szubjektív jogokat kölcsönöz, hogy a károsult ezen egyénekhez (védett kör) tartozik és a jog a szóban forgó tevékenységet védi. Nem lehet általánosan vizsgálni a kérdést, mivel a Bíróság is leszögezte egy másik ítéletében, hogy a különböző közösségi intézmények közötti hatáskörmegosztás rendszerének célja az intézmények közötti, az EUMSZ-ben meghatározott egyensúly fenntartása, nem pedig az egyének védelme.²²⁰

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

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.

²¹⁶ A jogharmonizáció szigorítási folyamatában a közösségi hűség elve megkívánja, hogy a nemzeti bíróságok hatékony és valós védelmet kell nyújtsanak az egyéneknek közösségi jogaik gyakorlásához.

²¹⁷ HALTERN im. 834.o. („Kernvoraussetzungen”)

²¹⁸ Hans D. JARASS – Sasa BELJIN: Casebook Nomos, Baden-Baden (2003) 76. o. („Mindshaftungsstandard”)

²¹⁹ DÖRR (szerk.) im. 40.o.

²²⁰ EUB *Vreugdenhil* C-282/90. sz. 1992.03.13.

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 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 („sufficiently serious”) valamint okozati kapcsolat áll fenn a jogsértés és a kár között.

A jogi terminológia használata ugyanakkor arra, hogy miben részesülhet a károsult, nem egyértelmű. A magyar nyelvű fordításban egyértelműen „kártérítés” szerepel, ugyanakkor az angol, francia és német nyelvű fordításokban egyéb kifejezések is megjelennek, melyek adhatnak egy kis félreértésre alapot. A német fordításokban „Schadenersatz” (kártérítés) és az „Entschädigung” (megtérítés) kifejezések is szerepelnek, az angol nyelv egyszerűen „compensation”, míg a francia szintén diverzifikál: „dommages-intérêts” (kártérítés), „indemnité” (kártalanítás), „réparation²²¹” és „indenmisation” szavak is szerepelnek. Tulajdonképpen arra a következtetésre lehet jutni, hogy az uniós jog nem alkalmazza az uniós tagállami felelősség elve kapcsán azokat a különbségeket, amiket a magyar nyelvben a megtérítés-kártérítés-kártalanítás (de beszélhetnék itt a német „Entschädigung-Schadenersatz-Folgenbeseitigung” kifejezésekről, vagy a francia előbb említett kifejezésire is) terminológiája között húzódik.²²²

A kártérítés nem tehető függővé a jogsértésért felelős állami szerv vétkességétől azon túl, hogy annak megállapításának előfeltétele a jogsértés „megfelelően súlyos” volta. Ugyanakkor a vétkesség az okozatossági láncban figyelembe vehető, de annak „csak” egy láncszemeként. A felelősség megállapításához tehát nem elengedhetetlen feltétel a jogalkotó vétkessége.

A Brasserie ügyben²²³ a tagállamok jogalkotói felelősségét az EUB tovább cizellálta különösen az alábbiak kimondásával: az az elv, amely szerint a tagállamok kötelesek megtéríteni a közösségi jog nekik betudható megsértésével a magányszemélyeknek okozott károkat, alkalmazandó abban az esetben is, ha a felrótt kötelezettségszegés a nemzeti jogalkotónak tudható be, mellyel kiterjesztette és egyértelművé tette, hogy a felelősségrevonás minden

²²¹ Például a Köbler-ügy munkaanyagában a „réparation” kifejezés szerepel, a német nyelvűben „Schadenersatz”, míg az angol nyelvű sima egyszerűséggel „reparation”-nak hívja.

²²² HARTMANN im (in DÖRR 48. o.)

²²³ EUB *Factortame* egyesített ügyek: C-46/93 és C-48/93. 1996.03.05.

jogalkotásnak minősülő esetre kiterjedhet. A gyakorlat tehát nem tesz különbséget tekintetben, hogy az adott állam mely fokon eljáró jogalkotó szerve hozta és milyen formában a jogszabályt. „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.”

Annak kimondásával, miszerint 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 az EUB deklaráta, hogy ilyen esetekben a nemzeti bíróságnak nem a „hagyományos értelemben” vett vétkességi-felróhatósági elvben kell gondolkodnia, hanem a „közösségi jog kellően súlyos megsértését” kell vizsgálnia jogalap tekintetében.

Az összecszerűség vonatkozásában tett iránymutatása, miszerint a közösségi jog megsértésével általuk a magánszemélyeknek okozott károk vonatkozásában a tagállamokat terhelő kártérítésnek „arányosnak” kell lennie az elszenvedett kárral, valamint, hogy az nem korlátozható a Bíróságnak a felrótt kötelezettségszegést megállapító ítélete kihirdetését követően elszenvedett károkra, magában foglalja, hogy mind a ténylegesen felmerülő (a magyar polgári jog szerinti tapadó-), mind a következménykárokra kiterjed a kötelezettség. 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 lehetlenné tennék, vagy jelentősen megnehezítik a kártérítés elérhetőségét (hatékonyság uniós elve). A Brasserie-ítélet tehát tulajdonképpen új dogmatikai alapelvekkel²²⁴ egészítette ki tehát a Francovich-ítéletet.

1.4. Túl a Factortame ügyön:

A Köbler-ügyben²²⁵ leszögezte az EUB, hogy az az elv, mely szerint a tagállamoknak meg kell téríteniük a közösségi jog felróható megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkat,

²²⁴ MARTIN-EHLERS, ANDRÉS: Grundlagen einer Gemeinschaftsrechtlich entwickelten Staatshaftung In: Europarecht 1996/4., 376-398. o.

²²⁵ EUB Köbler C-224/01. sz. 2003.09.30.

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* ügyben²²⁶ 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,²²⁷ 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* 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,²²⁸ amelyben a Bíróság fennállónak találta az okozatosságot az utasokat ért kár és a nem megfelelő irányelv-átültetés között.

2. Ki felel a jogsértésért?

A tagállami kártérítési felelősség elvénél a tagállam felelősségét mondja ki a bírói gyakorlat. Ezzel kapcsolatosan azonban sok kérdés merül fel, mely az állam fogalmával kapcsolatos. A szkeptikusok álláspontja egyértelműen az, hogy mivel az állam nem cselekvőképes, nyilván

²²⁶ EUB *British Telecommunications* C-392/93. sz. 1996.03.26.

²²⁷ EUB *Dillekofer* C-178/94.sz. egyesített ügyek: C-179/94, C-188/94, C-189/94 és C-190/94. 1996.10.08.

²²⁸ EUB *Rechberger* C-140/97.sz. 1999.06.15.

valóan valamely szerve által kifejtett cselekményről lehet szó. Ebben az esetben pedig megvan a kárért felelős személy. Miért felelne a nem cselekvőképes állam?

A Francovich ügyben az EUB kimondta, hogy a tagállami kártérítési felelősséget bármely állami szerv által elkövetett jogsértés megalapozhatja. Ebben tehát általánosságban beletartoznak a jogalkotó²²⁹, a végrehajtó²³⁰ és az igazságszolgáltató²³¹ szervek is. Nem függ továbbá a kötelezettség az állami (közigazgatási) szerv fokától sem. Felel az alárendelt regionális hatósági jogsértésekért is. Egyetlen esetben nem felel: amennyiben olyan uniós jogot alkalmaz a (közigazgatásági) hatóság, mely egy felsőbb uniós normába ütközik.²³² Kérdésként mégis felmerülhet, mi az állami szerv? Ennek egységes a szabályozása? Például Magyarországon állami szerv alatt az államhatalmi szerveket, az államigazgatási szerveket és az igazságszolgáltatási szerveket (bírói szervezet, ügyészségi szervezet, végrehajtói szervezet is) értjük. Ugyanakkor Cipruson az állami szerv fogalmába a közszolgálat, az oktatási intézmények, a rendőrség, a hadsereg és a tűzoltóság, valamint az órabéres (szakmunkások és munkások) és az ideiglenes (szerződéses) alkalmazottak, továbbá a háttérintézmények és a helyhatóságok tartoznak. Uniós szinten tehát a fogalom lehet eltérő. 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.

Figyelemmel tehát arra a tényre, hogy a szabályozás nem egységes, szükséges volt, hogy az unió egységesítse ezt a fogalmat. Az EUB gyakorlata azonban tartalmazza, hogy kik minősülnek felelős állami szervnek. Ezen szervek cselekedete ugyanis az államnak betudható, ennél fogva az államot terheli a felelősség: a törvényhozót (Francovich ügy), az államigazgatási/közigazgatási szervet (Hedley Lomas ügy) és a bíróságot (Köbler ügy) kell ilyenek tekinteni.

2.1. Törvényhozó szerv felelőssége

A jelen téma szempontjából kiemelendő a törvényhozó szerv felelősségének megállapíthatósága. A már ismertetett Francovich, valamint a Brasserie ügyekben egyértelműen a törvényhozó felelősségét mondta ki az EUB. Láthatjuk, hogy a törvényhozó

²²⁹ EUB *Francovich*, EUB *Brasserie*

²³⁰ EUB *Hedley Lomas*, EUB *AGM-COS. MET*

²³¹ EUB *Traghetti del Mediterraneo*, EUB *Köbler*

²³² in DÖRR im 46.o.

felelőssége megnyilvánulhat uniós jogot sértő tagállami jogalkotásban, irányelv átültetésének elmaradásában vagy akár irányelv nem megfelelő átültetéséért is. Megjegyzendő, hogy a common law jogrendszerekben a bíró is jogalkotónak minősül.

2.1.1. Uniós jogot sértő tagállami jogalkotás

Az uniós jogot sértő tagállami jogalkotást jól mintázza a *Berlington-ítélet*²³³. Ennek a magyar vonatkozású ügynek (részletesen lásd VIII. fejezet 4.3. pont) 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 megöszörözi 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 miatt kártérítés illeti meg a felpereseket.

²³³ EUB *Berlington* C-98/14. sz. 2015.06.11.

2.1.2. Az irányelv-átültetés elmaradása

Az irányelv átültetésének elmaradása miatti felelősség kérdésével több ítéletében is foglalkozott a Bíróság. A *Faccini Dori v Recreb Srl*. ügyben²³⁴ 1994. július 14-én született ítéletében mondta ki a Bíróság, hogy egy irányelv nemzeti jogba történő átültetésének a késedelme is az állam részéről kártérítési kötelezettséget keletkeztethet. A felelősség megállapításaként három feltételt írt elő a Bíróság a késedelmesen átültetett irányelv az egyének számára keletkeztet jogokat, ezen jogok tartalma pontosan levezethető az irányelv szövegéből, és okozati összefüggés van az állami kötelezettség (t.i. átültetés) elmulasztása, késedelmessége 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*- ítélet²³⁵ is.

A *Dillenkofer* és társai ügyben²³⁶ 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 késedelméből fakadóan, azzal okozati összefüggésben kárt szenvedtek, igényt érvényesíthetnek az állammal szemben.

2.1.3. Az irányelv nem megfelelő átültetése

A *Baradics*-ügyben²³⁷ 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 összeegyeztethetetlenek 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 fizetésektelensége esetén is.

²³⁴ EUB *Faccini Dori* C-91/92 sz. 1994.07.14.

²³⁵ EUB *El Corte Inglés* C-192/94. sz. 1996.03.07.

²³⁶ EUB *Dillenkofer*

²³⁷ EUB *Baradics* C-430/13. sz. 2014.01.16.

Továbbá az irányelv nem megfelelő átültetése miatt mondta ki a Bíróság a tagállam felelősségre vonhatóságát továbbá a *Robins* és társai ügyben²³⁸ 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 mozgástérre 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* ügyben²³⁹ 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* ügyben²⁴⁰, 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 felelősség megállapíthatóságát, amennyiben az átültetés valamilyen formában és értelmezéssel megtörtént.

²³⁸ EUB *Robins* C-278/05.sz.2007.01.25.

²³⁹ EUB *British Telecommunications*

²⁴⁰ EUB *Brinkmann Tabakfabriken* C-319/96. sz. 1998.09.24.

Végül érdemes utalni az Angelidaki és társai ügyre²⁴¹, 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. Ebből az a következtetés vonható le, hogy amennyiben van felelős szerv, akkor az állam felelőssége nem állapítható meg. Tehát az uniós bírói gyakorlat értelmében is a tagállami felelősség szubszidiárius ezen esetekben.

Ilyen ügy volt a Hedley Lomas Ltd. ügye²⁴², 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 tagállamban 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 kötelezettségszegés között. (24-25. és 32. pontok)

A Haim ügy²⁴³ 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

²⁴¹ EUB *Angelidaki és társai* C-378/07, egyesített ügyek: C-379/07, C-380/07, 2009.04.23.

²⁴² EUB *Hedley Lomas* C-5/94.sz. 1996.05.23.

²⁴³ EUB *Haim* C-424/97.sz. 2000.07.04.

működésének megadásához, azonban e nyelvismeretet olyan nyomós általános érdekek 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* ügy²⁴⁴). 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* ügyben²⁴⁵ öregségi nyugdíjjal 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, 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.

²⁴⁴ EUB-*Robins*

²⁴⁵ EUB *Larsy* C-118/00.sz. 2001.06.28.

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* ügyben²⁴⁶ 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* ügyben²⁴⁷ 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 meghatározó tényezője, hogy a köztisztviselő nyilatkozata az államnak felróható-e, az, hogy az adott összefüggésben a nyilatkozat címzettjei alapos okkal feltételezhetnék-e, hogy a köztisztviselő álláspontja megegyezik a munkáltatójáéval. (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

²⁴⁶ EUB *Norbrook* C-127/95. sz. 1998.04.02.

²⁴⁷ EUB *A.G.M.-COS.MET* C-470/03.sz. 2007.04.17.

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*-ítéletben²⁴⁸ 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 biztosítani 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)

A közigazgatási szerv felelőssége merült fel továbbá egy magyar vonatkozású ügyben is: az *Érsekcsanád* ügyben²⁴⁹. Az *Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt.* állattartással (például pulyka hizlalása) foglalkozott. A H5N1 madárinfluenza elleni védekezés keretében 2006 tavaszán a magyar hatóságok két bizottsági határozattal (2006/105 és a 2006/115. sz.) összhangban több intézkedést is hoztak a társasággal szemben (védőkörzet kijelölés, és pulykabeszállítási tilalom). Ezzel kárt okoztak a magánszemélynek, aki kártalanítás jogcímen nem kapta meg az igényelt elmaradt hasznait (csak a felmerült károkat térítették meg). A magyar állategészségügyi szabályozás, az ilyen intézkedésekkel okozott károk megtérítéséből ugyanis kizárta az elmaradt hasznok megtérítését. Az ügyben felmerült az Alapjogi Charta alkalmazhatósága (vállalkozás szabadsága, tulajdonhoz való jog, hatékony jogorvoslathoz való

²⁴⁸ EUB *Konle* C-302/97 sz. ítélet: 1999.07.01.

²⁴⁹ EUB *Érsekcsanád* C-56/13. (2014.05.12.)

jog), azonban csak abban az esetben, ha az ügyben uniós jogot hajtott végre a kár megtérítésére vonatkozó magyar állami szabályozás. Az EUB az ügy kapcsán kifejtette, hogy az uniós jogalkotó – azon széles mérlegelési jogköre keretében, amellyel az agrárpolitika terén rendelkezik – ajánlatosnak tarthatja azon gazdaságok tulajdonosainak részleges vagy teljes kártalanítását, amelyekben az állatokat megsemmisítették vagy levágták, azonban ebből nem vezethető le, hogy az uniós jogban létezik olyan általános elv, amely alapján a kártalanítás minden körülmények között kötelező lenne. És ahogy Blutman megfogalmazta²⁵⁰: „Egy dolog egy uniós intézkedés tagállami kikényszerítése (uniós jog hatókörébe esik), és más dolog ezen intézkedéssel okozott károk kompenzálása (tagállami hatáskör). Ezzel a Bíróság nem lépett túl a Francovich-ügy árnyékán: az uniós jog megsértésével a tagállam által okozott károk esetében van uniós jogi mérce (Francovich-elv), de az uniós jog végrehajtásával a tagállam által okozott károk esetében marad a nemzeti jogszabályokban foglalt feltételrendszer (Érsekcsanád-ítélet).”

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 fokon eljáró 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

²⁵⁰ BLUTMAN László: *Az Alapjogi Charta és az uniós jog határai* In: Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica (2016) 107. o. forrás: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/53895/> (letöltve: 2019.03.24.)

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 ismételtelen 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 ítélező bíróság fogalmából következik, hogy ez az utolsó igazságszolgáltatási fórum, amely előtt a magánszemélyek a közösségi jogban elismert jogaikat 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. (Brasserie ítélet 55. és 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 ügyben²⁵¹ is.

A nemzeti bíróság téves jogértelmezésével foglalkozott az EUB a Traghetti del Mediterraneo ügyben²⁵². Az alapügy érdemét tekintve szerződésen kívüli kárfelelősség volt. Egy tengeri szállítási vállalkozás kártérítés iránti keresetet terjesztett elő az olasz bíróságnál, mivel

²⁵¹ EUB *Tomášová* C-168/15. sz. 2016.07.28.

²⁵² EUB *Traghetti del Mediterraneo* C-173/03. sz. 2006.06.13.

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 jogszabályértelmezésből 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 kötelességszegő károkozására korlátozza, amennyiben az ilyen korlátozás az érintett tagállam felelősségének kizárására vezetne azokban az esetekben, amikor az alkalmazandó jog – a Köbler ügyben hozott ítélet 53–56. pontjában kifejtett – nyilvánvaló megsértésére került sor. (42. pont)

Kiemelendő továbbá a Ferreira da Silva ügyben²⁵³ 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 Atlantique SA (a továbbiakban: AIA) végelszámolására. Ennek keretében az alapeljárás felpereseit érintő csoportos létszámcsökkentést 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 létszámcsökkentést, és kérték, hogy helyezték őket vissza a TAP-hoz, és fizessék ki számukra

²⁵³ EUB *Ferreira da Silva* C-160/14. sz. 2015.09.09.

díjazásukat. A bíróságok jogerősen 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 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 nehézvé 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 nehézvé 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 nem csak a felelős személyi kört, hanem a kártérítés feltételeit is maga határozza meg. 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. Ezzel tehát kijelenthető, hogy a tagállami kárfelelősség egy sui generis felelősségi forma, mely az uniós jogon alapszik (tehát a jogalap az uniós jogban keresendő), s melyet az EUB gyakorlata fejlesztett ki a bírói aktivizmus segítségével.

3.1. A jogalanyok számára jogokat biztosító norma

Az egyéni védelmi jellegű uniós normák alatt kezdetben az elsődleges jogforrásokat (EUMSZ, EUSz, Alapjogi Charta) értettük, míg a későbbiekben másodlagos jogforrások között is voltak

olyan rendeletek, irányelvek, melyek hordozták az egyéni védelmi jelleget. Az irányelvről akkor jelenthetjük ki, hogy egyéneket ruház fel joggal, amennyiben a magánszemélynek az irányelvből fakadó gazdasági vagy egyéb érdekei, jogai olyan ágazatba tartoznak, melyet uniós szabvány szabályoz.

Az Alapjogi Charta alkalmazása kapcsán ugyanakkor ki kell emelni, hogy szűkebb, mint az EUSz, az EUMSZ, vagy akár ez EJEE alkalmazási köre. Csak azon állami intézkedésre (így jogalkotásra is) alkalmazható, ami uniós jogot hajt végre (Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdés). Ennek megítélése a gyakorlatban már okozhat nehézségeket: például az eltérést engedő uniós szabályok esetében, vagy a nem harmonizált anyagi és eljárási szabályok vonatkozásában. Az eltérést megengedő szabályokkal kapcsolatban az EUB gyakorlata kiépítette²⁵⁴, hogy uniós jogot hajt végre a tagállam, ha kivételt alkalmaz (azaz a Charta alkalmazható). További feltételei az alkalmazásnak: feleljenek meg az adott mentőklauzulában foglalt sajátos követelményeknek (szükségesség, arányosság, stb.), és legyenek összhangban a Chartával. Ezt továbbfejlesztette az EUB a *Fransson* ügyben²⁵⁵ kimondottakkal, mely szerint a Charta alkalmazását megalapozhatja, amennyiben valamely uniós jogszabályban van egy általános utalás arra nézve, hogy a tagállam megfelelő intézkedéseket (esetleg szankciókat) fogadhat el a jogszabály által szabályozott tárgykörben. Nem szükséges, hogy az állam az intézkedést kifejezetten és célzottan az uniós jog végrehajtásaként fogadja el, vagy kizárólagosan az uniós jog végrehajtását szolgálja. Ezzel a svéd büntetőeljárást *Fransson*nal szemben az uniós jog hatókörébe vonta. Az *ERT*-ítélettel szemben, itt már nem szükséges, hogy egy uniós jogszabály konkrét, kivételes intézkedést tegyen lehetővé, hanem elég, ha az uniós jogszabály általánosan utal egy (nem kivételes) tagállami intézkedés lehetőségére. A *Morcillo* ügy²⁵⁶ kapcsán pedig ezen is továbbment a Bíróság. Az ügy tárgya a spanyol eljárási szabályok voltak, melyek értelmében a jelzálogtárgyra vezetett végrehajtás elleni kifogás tárgyában hozott bírósági határozat elleni fellebbezés az adós tekintetében kizárt volt, míg a szolgáltató ugyanakkor fellebbezhetett a kifogásnak helyt adó, és az eljárást megszüntető határozat ellen. Természetesen felvetődik a hatékony jogorvoslathoz való jog és a fegyveregyenlőség elve (Charta 47. cikke). De a Chartát csak akkor lehet alkalmazni, ha ez a spanyol eljárási szabály uniós jogot hajt végre. Látszatra nem ez a helyzet (nincs olyan uniós jogszabály, amit végrehajtana ez a spanyol rendelkezés), az EUB ugyanakkor más következtetésre jutott.

²⁵⁴ EUB *Wachauf* C-5/88. 1989.07.13., EUB *ERT* C-260/89 1991.06.18.

²⁵⁵ EUB *Fransson* C-617/10. 2013.05.07.

²⁵⁶ EUB *Morcillo* C-169/14. 2014.07.17.

Úgyszintén megdöbbentő lehet első olvasatra a Dano-határozat²⁵⁷. Egy tagállam (Németország) a megélhetési költségeket fedező, nem járulékalapú szociális ellátások indokolatlan igénybevételének elkerülése érdekében teljesen vagy részben kizárta a rászoruló uniós polgárokat az azonos helyzetben lévő, saját állampolgáraiknak nyújtott ellátások folyósításából. Kérdés, hogy a Charta alkalmazása lehetséges-e (1. cikk és 20. cikk). Látszatra nem, hiszen a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló a 883/2004 rendelet végrehajtásának tűnik a rendelkezés, mivel a jogosultság feltételeinek meghatározását a tagállamokra hagyja (nem szól róla). Az EUB szerint azonban mivel a rendelet egyáltalán nem a szól az ilyen ellátás folyósításának feltételeiről, még csak általános utalás formájában sem, így nem tekinthető az uniós jog végrehajtásának a vonatkozó tagállami jogszabály. Így a Charta hatálya nem terjed ki a kérdésre, és a vonatkozó tagállami intézkedésre, tehát a Bíróságnak nincs hatásköre a Charta értelmezésére az adott ügyben.

Az Alapjogi Charta alkalmazási köre tehát még nem kiforrott teljes egészében az ítélkezési gyakorlat tükrében. A bírói aktivizmus viszont ezen a területen is érvényesül.

A jogalanyok számára jogokat biztosító norma követelményét a Francovich-ítéletben fogalmazta meg a bíróság. Bármilyen jogi norma eleget tud 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 Francovich ügy kapcsán, hogy ha a jogellenesség irányelv átültetésének elmulasztásában ölt testet, 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 Francovich-ítéletben találhatunk rendelkezést. Az ítélet alapja ugyanis itt is olyan irányelv volt,

²⁵⁷ EUB *Dano* C-333/13. 2014.11.11.

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 Francovich-II ügyet²⁵⁸. 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 fizetésképtelen. (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 ügyben²⁵⁹. 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.

A környezetvédelmi tárgyú irányelvekkel kapcsolatosan is óvatos a jogalkalmazás ugyanakkor. Az egyéni védelmi jelleget ezekből is ritkán vezetik le. Ugyanakkor a környezetvédelem területe például egy olyan terület, melyben az állam szerepe felelősség szempontjából szintén

²⁵⁸ EUB *Francovich*

²⁵⁹ EUB *Paul, Sonnen-Lütte és Mörkens* C-222/02.sz. 2004.10.12.

érdekesen alakul a civiljog szemszögéből. Bizonyos feltételek mellett ugyanis megállapítható a rendelkezés közvetlen hatálya.²⁶⁰

Ugyanakkor ki kell emelni, hogy önmagában nem elegendő az a kitétel, hogy egyéneket ruházzon fel a norma jogokkal, amennyiben a szóban forgó jog tartalma nem határozható meg pusztán uniós jog alapján. Szükséges az is, hogy a jogsértés kellően súlyos legyen, és okozati összefüggés álljon fenn a kár és a károkozó magatartás között.

Egy németországi ügyben²⁶¹, ahol egy szövetségi tagállam felelősségét vizsgálta a német bíróság, kimondta, amennyiben az irányelv a szankciók és igényérvényesítés megválasztásában, kijelölésében a tagállamot ruházza fel, akkor uniós jogi alapon a kártérítési igényt el kell utasítani.

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. Ez az eljárás kulcskérdése – álláspontom szerint. 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 Francovich 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

²⁶⁰ KECSKÉS László (2011) i.m. 652-734.o.

²⁶¹ KG Berlin NVwZ 2009, 1445

által a nemzeti vagy közösségi hatóságok részére biztosított mérlegelési jogkör terjedelmét, a kötelezettségszegés 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 kötelezettségszegést megállapító ítéletet, vagy előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján ítéletet hoznak, illetve a tárgyban a Bíróság következetes ítélkezési gyakorlatából következik a kérdéses magatartás jogsértő jellege.

Általánosságban ugyan az uniós jog alapján beszélhetünk vétkességi alapon történő felelősségről (fault liability) és objektív felelősségről (strict liability) is. A vétkességi alapon történő felelősség megállapításánál, ha a felhatalmazó rendelkezés magatartásra vonatkozik, akkor a vétkességi elem lényeges eleme lesz a felelősség megállapításánál, mert gondossági kötelezettségről van szó. Ez törvénytelenségre utalhat a kontinentális jogrendszerekben, de eltérhet a common law jogrendszerekben. Ezen okra vezethető vissza az EUB Brasserie-ügyben hozott döntése, mely kimondta, hogy a vétkességi elem az uniós jog alapján nem értelmezhető, hanem a jogsértés minőségét kell vizsgálni (kellően súlyos jogsértés doktrínája). Így a vétkesség nemzeti jog alapján történő vizsgálatát ki lehet zárni. Ugyanakkor ezzel az EUB nem a vétkesség vizsgálatának a tilalmát mondta ki. Ezzel azt oldotta fel az EUB, hogy a nemzeti jogrendszerek különböző vétkességi fogalma gátja legyen az igényérvényesítésnek. Tehát a vétkességi alapon történő felelősség alapvetően szabályozva van az uniós jogban: a vétkességet nemzeti jogi alapon nem kell vizsgálni, csak a jogsértés minőségét.

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 Biersteuergesetz 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 e szabályozás összeegyeztethetetlenlensége az EUMSZ 30. cikkel „nyilvánvaló volt”. Ezt a Bíróság korábbi

ítéleteiben is rögzítette, mint például a Rewe-Zentral ügyben²⁶², a Cassis de Dijon ügyben és a Bizottság kontra Olaszország ügyben²⁶³ 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 ügyben²⁶⁴ ítéletig, amelyben a Bíróság az EUMSZ 30. cikkel ellentétesnek ítélte e 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 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 kifejtetteket.

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

²⁶² EUB *Rewe-Zentral*

²⁶³ EUB *Commission v Italy* C-193/80. 1981.12.09.

²⁶⁴ EUB *Commission v Germany* C-178/84.sz. 1987.03.12.

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 mozgásterét, 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 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, valaminek a megtételére vagy valamitől való tartózkodásra vonatkozó kötelezettséget írhat elő számára, ami – adott esetben jelentősen – csökkentheti mérlegelési mozgásterét. Ez a helyzet – ahogy a fent hivatkozott Francovich-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 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 kellően súlyos sértése az uniós jognak. Nincsen a gyakorlatban arra egyértelmű kritériumrendszer, mikor van az, hogy a tagállam túllépi széles mérlegelési jogkörét.

Tehát a jogsértés akkor kellően súlyos, ha a tagállam, vagy annak szerve egyértelműen és jelentősen túllépte mérlegelési jogkörét. A kellően súlyos jogsértés megállapításához figyelembe kell venni az alábbi szempontokat: a megsértett szabály pontossága, egyértelműsége, a tagállami mérlegelési jogkör mértéke, a kárt szándékosan okozták-e, a hiba „megbocsátható-e”, valamint hogy az unió, vagy annak intézménye magatartása hozzájárult-e a nemzeti intézkedésekhez (vagy annak elmaradásához). (Brasserie/Factortame III, Haim-II, British Telecomm ügyek).

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. Okozatosság tehát akkor áll fenn, ha a kár nem következett volna be a jogsértés nélkül.²⁶⁵ Érdemes emlékezni a Brinkmann ügyre, mely a 79/32/EGK irányelv késedelmes dán átültetése tárgyában született. Az ügyben a dánok kellő időben elkezdtek alkalmazni az irányelvet, 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 kellően 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

²⁶⁵ DÖRR im 46. o.

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.

Az okozati összefüggésre ugyanakkor nincs általánosan elfogadott fogalom-meghatározás. Nehezen megfogható fogalom, melyet az ítélkezési gyakorlat alakít ki az általános elvekből, az eset körülményeiből és a jog természetéből²⁶⁶. Tény, hogy az okozatosságot a felperesnek (károsultnak) kell bizonyítania. Anélkül, hogy kitérnénk az okozatossági tanokra és azok mélyebb elemzésére, jelen téma szempontjából megállapítható, hogy az okozatosság lehet felelősség kitöltő és felelősséget alapító tényező. Ez különbözteti meg elsődlegesen a felróhatóságtól, ami csak felelősséget megalapozó tényező lehet. A kérdés, hogy a jogalkotással okozott kártérítés tényállása esetén melyik okozatosságot kell alkalmazni, melyik tényezőt kell bizonyítani. Mivel az uniós jog a felelősséget egyértelműen tartalmazza, így az okozatossági kapocs vizsgálata is uniós jogon kell, hogy alapuljon. Az ítéletekből azt olvashatjuk ki, hogy az okozatossági kapocs a kár és a károkozó felróhatósága között kell, hogy fennálljon. Az előreláthatósági klauzula szerepe ebben az esetben: ha a károkozó jogalkotó kellő gondossággal járt el, azaz ha a kár egyébként is bekövetkezett volna, akkor nem állapítható meg felelőssége, ha nem kellő gondossággal járt el, akkor felróható és felelőssége megállapítható.

A tagállami felelősség egyik alapköve a normavédelem: amennyiben a normát jogszerűen alkalmazzák, nem alapoz meg kártérítési igényt.²⁶⁷ A jogsértő magatartás és a kár között közvetlen okozatnak kell fennállnia – azaz a közvetett károkért a jogalkotó nem felel.

3.4. 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

²⁶⁶ Szladits is rámutatott 1937-ben arra, hogy „az okozatosság határait az élet számtalan lehetősége mellett általánosságban megvonni lehetetlen, mindössze útbaigazításul szolgálhatnak.” (SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlat*a Grill Károly Könyvkiadó Vállalata (1937) 289.o.)

²⁶⁷ Fritz OSSENBUHL – Matthias CORNILS: *Staatshaftungsrecht*, C.H. Beck (2013)

rendelkezés, a tagállami szabályozást kell alapul venni. Így a belső jogrend határozza meg az illetékes bíróságot, valamint a felülvizsgálatra vonatkozó eljárási szabályokat is²⁶⁸.

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 hatáskörüknek megfelelően biztosítsák az uniós jog teljes érvényesülését. Ezt mondta ki a bíróság a Küçükdeveci ítéletben²⁶⁹ (48. pont), vagy az Angelidaki ügy²⁷⁰ 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. Egyetérttek tehát ennek kapcsán Osztovits András véleményével, aki megállapította, hogy a „Közösséghez való hűség elve” közvetve az egyének felé is hatályosul²⁷¹.

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 összecszerűséget. Az ezekre vonatkozó nemzeti szabályoknak is összhangban kell állniuk az uniós rendelkezésekkel.

3.4.1. A tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elve

Amikor tehát a nemzeti bíróság uniós jogkérdésben foglal állást, uniós eljárásjogi szabályokat kellene 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

²⁶⁸ 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.)

²⁶⁹ EUB *Küçükdeveci* C-555/07 sz. 2010.01.19. (48. pont)

²⁷⁰ EUB *Kiriaki Angelidaki és társai* C-378/07 sz. 2009.04.23. (197. és 198. pontok), egyesített ügyek: *Charikleia Giannoudi* C-379/07 sz. és *Karabousanos és Sofoklis Michopoulos* C-380/07.

²⁷¹ 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.o.

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 ügyben²⁷² 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 nehézé teszi. Az alapügyben a vizsgálandó 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 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 elégtelennek 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 állt-e bármiféle védelem a nemzeti jog alapján, és hogy b) ha elméletileg rendelkezésre állt védelem,

²⁷² EUB Aziz C-415/11.sz. 2013.03.14.

akkor az legalább egyenértékű volt e (vagy sem) az uniós jog alapján rendelkezésre álló védelemmel²⁷³.

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.²⁷⁴ 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 vonatkozók. Itt talán azt a legnehezebb eldönteni, hogy a keresetek összehasonlíthatók-e vagy sem. Az összehasonlítás megítélésénél a keresetek hasonlóságát tárgyuk, indokaik és lényeges elemeik szempontjából kell megvizsgálni²⁷⁵, ahogy arra a Preston és társai ügyben²⁷⁶ 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-ítélet²⁷⁷ (74. pont), valamint az Orizzonte Salute ügyben született ítélet²⁷⁸ (67. pontja) is.

3.4.2. 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

²⁷³ EUB *Levez* C-326/96. (43. pont), EUB *Palmisani* C-261/95 (34-38. pont), Sharpston főtanácsnok Elaine Farrel kontra Alan Whitty ügyre vonatkozó indítványa, 32. pont

²⁷⁴ Az egyenértékűség elvét egyes szerzők a hátrányos megkülönböztetés tilalmával azonosítják. Lásd a külföldi szakirodalomból: 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., a magyar szerzők közül: OSZTOVITS András: *Új magyar polgári perrendtartás szükségességéről* Magyar Jog, 2010/3. 162-163. o.

²⁷⁵ Sharpston főtanácsnok Faber ügyre vonatkozó indítványa C-497/13 (58. pont)

²⁷⁶ EUB *Preston és társai* C-78/98, 2000.05.16.

²⁷⁷ EUB *Starjakob* C-417/13 2015.01.28.

²⁷⁸ EUB *Orizzonte Salute* C-61/14, 2015.10.06.

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. Ez azt feltételezi, hogy amennyiben uniós jog alapján az egyén kártérítési igényt érvényesít, abban az esetben a vétkesség helyett a kellően súlyos jogsértés ténye vizsgálendő.

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. Mit kell ezalatt érteni? Például a Ferreira de Silva ügyben kimondta az EUB, hogy uniós joggal ellentétes aza nemzeti szabályozása, ami határozat bírósági (hatósági) 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 szándékosságból vagy gondatlanságból eredő vétkességétől, amely túlmutat a közösségi jog kellően súlyos megsértésén. 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.

A jogalkalmazás során tehát a nemzeti bíróságnak el kell tekintenie a vétkességi alapon történő vizsgálattól és kizárólag a jogsértés súlyosságára kell koncentrálnia. 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.

3.4.3. Az elévülési idő

Az uniós jog alapján véve nem határoz meg elévülési időt, vagy jogorvoslati határidőt. Ez a sajátossága²⁷⁹. Így ez olyan terület, ahol a nemzeti szabályok érvényesülnek, azaz a nemzeti jogalkotó itt viszonylag tág mozgástérrel rendelkezik. 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* ügy²⁸⁰ 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 kapcsolatosan, 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 nemzetivel szemben. Egy keresetindítási vagy jogorvoslati határidő – noha a jogbiztonság egyértelmű kifejeződése – sérti az uniós jogot, amennyiben gyakorlatilag lehetlenné teszi annak érvényesítését. Akkor is, ha *expressis verbis* nem ütközik tételes uniós jogba. Ezzel a tényleges érvényesülés elvére vezetik 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* ügy²⁸¹ 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* ügy²⁸², ahol a 90 napos keresetindítási határidőt is összeegyeztethetőnek találta

²⁷⁹ Kivételként lehet itt említeni a közvetítői irányelvben foglalt azon kitétel, 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 túl (lásd: EUB *Merck, Sharp & Dohme* C-245/03.sz. ügy, 2005.01.20.).

²⁸⁰ EJEB *Stubbings és társai kontra Egyesült Királyság* 22083/93 és 22095/93. sz., (1996.10.22.) 50-56. bekezdés, EJEB *MPP Golub kontra Ukrajna*, 6778/05. sz. (2005.10.18.)

²⁸¹ EUB *Aprile kontra Amministrazione delle Finanze dello Stato* C-228/96. sz. (1998.11.17.) 19. pont.

²⁸² EUB *Recheio - Cash & Carry* C-30/02. sz. (2004.06.17.)

a tényleges érvényesülés elvével (26. pont). Ugyancsak nem találta uniós jogba ütközőnek azt a nemzeti szabályozást, mely azt mondja ki, hogy az állam valamely irányelv helytelen átültetése miatti felelősségének megállapítása iránti kereset elévülési ideje akkor kezdődik, ha e helytelen átültetés első káros következményei bekövetkeztek, és további káros következmények várhatók, még ha ezen időpont megelőzi is ezen irányelv szabályszerű átültetését²⁸³.

Ugyancsak uniós jogba ütközőnek tartotta az EUB azon nemzeti szabályozást, 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 adóalanyt ezen értékesítés adómentességétől.

Ugyanakkor a Profi Credit ügyben²⁸⁴ a tényleges érvényesülés 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-ítéletben²⁸⁵.

3.4.4. Összecszerűség

Az összecszerűség 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 kötelezettségszegést. Attól sem függ, hogy amennyiben mulasztásban megnyilvánuló jogellenességről van szó, akkor ezt gondatlanságból követte-e el, vagy szándékosan az adott állami szerv. Az összecszerűséget ezen körülmények tehát nem befolyásolják.

²⁸³ EUB *Danske Slagterier*

²⁸⁴ EUB *PROFI CREDIT Slovakia* C-485/19. sz. (2021.04.22.)

²⁸⁵ EUB *Rewe* C-33/76 sz. (1976.12.16.)

A jogalkotással okozott károk összecszerűsége tekintetében mind a felmerült kár, mind az elmaradt haszon és egyéb következménykárok vonatkozásában megtérítési kötelezettsége van az államnak²⁸⁶. 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. (Brasserie ügy 87. pont)

A célja a kártérítésnek egyfelől, hogy az államokat a „jó útra” tereljük, ugyanakkor a jóvátétel is, így a megelőzésre és a szankcionálásra irányuló célokra is figyelemmel kell lenni. Ezzel kapcsolatos a Metallgesellschaft ügy²⁸⁷-ben hozott ítélet. Az előzetes döntéshozatalra utalt kérdés arra vonatkozott, hogy a kártérítési 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 ügyben²⁸⁸ 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 ügyben²⁸⁹ 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,

²⁸⁶ EUB *Brasserie* (87), EUB *Francovich* (36), EUB *Test Claimants*

²⁸⁷ EUB *Metallgesellschaft* C-397/98. sz. (2001.03.08.), egyesített ügyek: C-410/98. sz. és C-397/98. sz.

²⁸⁸ EUB *Sutton* C-66/95. sz. (1997.04.22.)

²⁸⁹ EUB *Marshall* C-271/91. sz. (1993.08.02.)

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. A kártérítés mértékének egyfajta korlátja tehát, hogy a károsult előnyösebb helyzetbe tehát nem hozható, mint a károkozás előtt volt.

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 uniós joggal az a finn szabály, ami 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 Metallgesellschaft ügyben hozott ítélet, ugyanakkor ha jobban megnézzük, ez csak látszat-ellentét. Az utóbbinál ugyanis az elmaradt haszon, a kamat, melyet jogosan követel a fél.

Kérdésként felmerülhet, hogy csak pénzben van helye a kártérítésnek? A kereseti kérelemhez ebben a körben kötve van a bíróság, Ha a károsult a természetbeni reparációt igényli, akkor természetben. Ebben az esetben a hatékonyság elve kerül előtérbe a jogérvényesítés során. Ugyanakkor az vitatott, hogy ennek helyébe tud-e lépni a pénzbeli megtérítés.

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

A címben szereplő kérdés megválaszolásához az uniós alapelvek értelmezéséből kell kiindulnunk. Érintettük eddig az 1.2. pontban a közösségi hűség elvét (melyre napjainkban inkább az „uniós hűség” szóösszetételt alkalmazzák), az egyenértékűség elvét (3.4. pont), a közösségi rendelkezések hatékony érvényesülésének elvét, mint az uniós jogrend alapjait

képező elveket („alles beherrschenden Prinzip”: ”mindent uraló elvek”), s melyeken elsődlegesen a tagállami kárfelelősség is alapszik²⁹⁰.

Szintén fontos uniós elv, 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 ügy²⁹¹). 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. Az uniós aktus akkor rendelkezik közvetlen hatállyal, ha nem igényel végrehajtási intézkedést, kellően pontos és feltétel nélküli ahhoz, hogy arra közvetlenül jogokat lehessen alapítani. Figyelemmel arra, hogy az EUB ítéletei részei az uniós jognak, végrehajtási intézkedést nem igényelnek, így abban az esetben ha kellően pontos és feltétel nélküli, akkor a közvetlen hatály elve miatt lehet rá közvetlenül hivatkozni a nemzeti bíróság előtt.

Ahogy az egyes nemzeti jogok eljárásjogában, úgy uniós szinten is megtalálható a kérelemhez kötöttség, mint alapelv. Ezen elv alapján a bíróság csak olyan kérelmeket vizsgálhat, amit a felek elé terjesztettek. Ennek „párja” a hivatalbóliság elve, azaz amikor a bíróság hivatalból döntenek valamely kérdésben. Ez jogszabályi kötelezésből fakad. Tény, hogy minden tagállam maga határozza meg az eljárási rendet (tagállami eljárási autonómia elve), azonban ez nem diszkriminálhatja az uniós jogot a tagállamhoz képest (egyenértékűség elve) ÉS nem tehetik lehetetlenné, vagy aránytalanul nehezebbé az uniós jog érvényesítését (tényleges érvényesülés elve).

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. Ez alatt az eljárásjogi észszerűség elvét is figyelembe kell venni, melyek olyan eljárási korlátokat jelentenek, melyek összeegyeztethetőek az uniós joggal. Az összeegyeztethetőség feltétele az észszerű indokolás.

²⁹⁰ OSSENBÜHL-CORNILS im 601. o.

²⁹¹ EUB *van Gend & Loos* C-26/62. sz. (1963.02.05.)

A tényleges érvényesülés elve az uniós jog teljes, tényleges és hatékony érvényesülését írja elő, s 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. A hatékony bírósági jogvédelem elve²⁹² 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.

Az uniós jog elsőbbségét először a *Costa v. E.N.E.L.* ügyben²⁹³ 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* ügy²⁹⁴ 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”.²⁹⁵ Így álláspontom szerint a nemzeti eljárásjogi szabályozáson múlik, hogy a nemzeti bíróság hivatalból figyelembe veszi-e.

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

A *Peterbroeck* ügyben²⁹⁶ 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* ügyben²⁹⁷ kimondta, hogy

²⁹² EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és az Alapjogi Charta 47. cikke

²⁹³ EUB *Costa v. E.N.E.L.* C-6/64 sz. (1964.07.15.)

²⁹⁴ EUB *Simmenthal* C-35/76. sz. (1976.12.15.)

²⁹⁵ Érdekességként megjegyzendő, hogy nagy port kavart fel ebben a körben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. májusi döntése a kötvényvásárlási programmal kapcsolatban. OSZTOVITS 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. (lásd: OSZTOVITS András: A Német Szövetségi Alkotmánybíróság és az európai integráció In: Magyar Nemzet 2020.05.15-i szám forrás: <https://magyarnemzet.hu/velemenyt/2020/05/a-nemet-szovetsegi-alkotmanybirosag-es-az-europai-integracio> letöltve: 2021.04.10.)

²⁹⁶ EUB *Peterbroeck* C-312/93. (1995.12.14.)

²⁹⁷ EUB *van der Weerd and Others* C-222/05. (2007.06.07.) egyesített ügyek: C-223/05., C-224/05., C-225/05., C-222/05. sz. 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.

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, túllépnék a felek által körülhatárolt jogvita kereteit, és más tényeket és körülményeket vennének alapul, mint amelyre az említett rendelkezések alkalmazásában érdekelt 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-ítélet²⁹⁸ 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.

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 hivatalból nem vette figyelembe azt.

Helytállónak tartom Osztovits András azon megállapítását²⁹⁹, miszerint a tényállások közötti különbség a kulcsa az ítéletekben foglalt eltérő tartalomnak. Szerinte a Peterbroeck esetben a

²⁹⁸ EUB *Schijndel* C-430/93 sz. (1995.12.14.) 22. pontja szerint a közösségi jog nem írja elő a nemzeti bíróságnak, hogy hivatalból figyelembe vegye a közösségi jog megsértését, valamint olyan körülményeket, tényeket, amik túlmutatnak a felek kérelmein.

²⁹⁹ OSZTOVITS i.m. 36.

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 alkalmazásának korlátozását az eljárásjogi észszerűség jegyében. Nem tartozik ebbe a körbe, ha a félnek nincs és nem is volt arra lehetősége, hogy az eljárásban hivatkozzon az uniós normákra (például közigazgatósági határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban Spanyolországban az eljárási szabályok értelmében nem lehet uniós normára hivatkozni új jogalapként).

Kijelenthető azonban, hogy a hivatalbóliságot sem az egyenértékűség elve, sem a tényleges érvényesülés elve nem kívánja meg. Ez alól a kivételt a fogyasztók jogainak hatékony védelme, vagy közrendinek minősülő szabályok jelentik, mely esetekben az uniós jog hivatalbóli alkalmazásának tehát helye van.

4. 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 kötelezettségzegési eljárás indult, ezek a területek azok tehát, melyek több figyelmet igényelnek.

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 2020-as teljesítményük alapján a tagállamoknak összesen 837 kártyát osztottak ki (az előző, 2019-es évvel szemben (800) többet, ami azt jelenti, hogy a kötelezettségzegési eljárások száma nőtt). A 2019. évhez képest 7 tagállam (köztük Magyarország is) javított a helyzetén, 4 tagállam rontott. A 2020-as adatok alapján megállapítható, hogy az uniós átlag a kötelezettségzegési eljárások darabszámát illetően: 31. Spanyolország a listavezető 58-al, Magyarország az átlag közelében van 32-vel.

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.

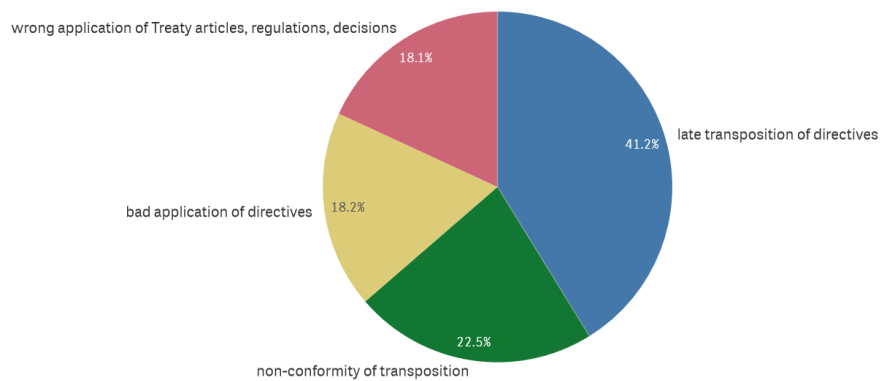
Az időben és helyesen történő átültetés megkönnyítése érdekében a Bizottság – mint korábban is – támogatást nyújtott a tagállamoknak: végrehajtási terveket, témaspecifikus honlapokat és iránymutatásokat bocsátott rendelkezésre, valamint lehetővé tette a bevált módszerek szakértői megbeszélések keretében 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 kiszabását³⁰⁰. A 2021-es ítélet szerint a Bíróság megállapította a kötelezettségzegést, 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 szemben³⁰¹ a nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok

³⁰⁰ EUB Bizottság kontra Spanyolország C-658/19.sz. (2021.02.25.)

³⁰¹ EUB Bizottság kontra Belgium C-543/17. sz. (2019.07.08.)

kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről szóló irányelv átültetéséhez szükséges valamennyi intézkedés meghozatalának és közlésének elmulasztása miatt.³⁰²



A 2020. december 1-én folyamatban lévő eljárásokat ábrázolja a diagramm. Az ügyek több, mint 64%-a az irányelvek késői, vagy nem megfelelő átültetése miatt vannak folyamatban egyes tagállamokkal szemben. Ez 6%-os növekedést mutat a 2019-es év adataihoz képest.

Az ügyek 82%-a irányelvekkel kapcsolatos (ez nagyjából fedi a 2019-es év adatait), míg 15%-a döntés, EUMSZ és rendeleti szabályozással kapcsolatos eljárások, ami csökkenést mutat az előző évi 19%-hoz képest.

³⁰² forrás: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/ (letöltés dátuma: 2022.04.01.)

V. A jogalkotással okozott kár állammal szembeni érvényesíthetőségének alakulása Magyarországon

A jelen fejezetben a vonatkozó a magyarországi szabályozás és az ezzel kapcsolatos bírói és alkotmánybírói gyakorlat áttekintésére kerül sor.

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) aktív³⁰³ 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 bírói gyakorlatot azonban a hazai jogszabályi környezet nem segíti, mivel jelenleg az állam jogalkotásért való kártérítési felelősségének hazai jogszabályi háttere teljesen hiányzik annak ellenére, hogy az uniós elvárás ettől eltérő.

A téma multidiszciplináris. Ha össze kellene foglalni, akkor a nemzetközi magánjog, a magánjog, az uniós jog 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 kel bepillantanunk, 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.

1. Immunitás Magyarországon

Az immunitás kérdéskörét részletesen körüljártuk már a II.2. pontban. A modern korban az államok túlnyomó többségében a funkcionális immunitás jelenik meg, melyet a joggyakorlat is igazol. A XX. századig végéig Magyarországon polgári jogilag az állam immunitást élvezett, azaz tulajdonképpen nem lehetett felelősségre vonni adott cselekmény(ek)ért abban az esetben

³⁰³ lásd előző fejezet bírói aktivizmusa III. fejezet 1.2. pont

sem, ha a felelősségre vonáshoz szükséges tényállási elemek fennálltak. A funkcionális immunitás felé történő elmozdulásra a XX. században került csak sor.

2. Abszolút immunitástól a funkcionális immunitásig

Az abszolút immunitás eszméje tükröződik még a XX. század eleji magyar szabályozásban is. A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk, majd az 1937. évi XVIII. törvénycikk³⁰⁴ szabályára támaszkodva – a gyakorlat következetesen kitartott e felfogás mellett.³⁰⁵ 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 korlátoltabb terjedelmű személyes mentesség illette meg. Nem határozta meg a jogszabály pontosan sem a kiváltságosok körét, sem a kiváltságnak tartalmát és terjedelmét, hanem megelégedett, 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

³⁰⁴ A területenkívüliséggel és a személyes mentességgel kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 1937. évi XVIII. törvény

³⁰⁵ Szász István 1948-as magánjogi törvénytervezete is ezt vette alapul.

állami vállalatok bonyolították.³⁰⁶ Márpedig velük kapcsolatban az immunitás kérdése – az uralkodó felfogás szerint – elvileg sem merülhetett fel.

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 vértetében, amikor csorbíthatlan 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 tudták levetkőzni az immunitás köntösét. Ugyanakkor 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 döntéseiben³⁰⁷”. A nyugati országokban már a jogszabályokban is testet öltött a funkcionális immunitás. 1972-ben megszületett az Európai Immunitás Egyezmény³⁰⁸, amelynek lényege, hogy az államok a tisztán *iure gestionis* ügyekben sem az idegen jog, sem az idegen bíróság hatálya, joghatósága 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 (Nmj.Tvr.) a viszonyosság alapján el is ismert³⁰⁹. Az új nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény (nemzetközi magánjogi törvény)³¹⁰ is

³⁰⁶ 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 megtűrte, azonban a sztálini alkotmány 1936-os hatályba lépését követően elutasították a '70-es évekig.

³⁰⁷ VALKI László: *A Közös Piac szervezeti és döntéshozatali rendszere* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest (1977) 426. oldal

³⁰⁸ 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.

³⁰⁹ MÁDL Ferenc: *Magyarország első nemzetközi magánjogi törvénykönyvéről* In: Állam- és Jogtudomány, 1980/2, 267- 278.o.

³¹⁰ a nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény 34. fejezete szól az immunitással kapcsolatos rendelkezésekről.

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 Nmj.Tvr. a funkcionális immunitást kivételes szabályok felállításával vezette be³¹¹, 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 viszonzóság esetén áll fenn (Kódex 17.§ (2) bekezdése, jelenleg hatályos nemzetközi magánjogi törvény 84.§). A funkcionális immunitás megjelenésének 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.

3. Az állam, mint jogi személy? avagy polgári jogi vagy közjogi jogalany az állam

A kérdés: az állam jogalanyiséga. 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 Tekla³¹² által kifejtett állásponttal, miszerint olyan, hogy közjogi személy, külön jogi kategóriaként, nem létezik. A közjog alanyai - az állam, az önkormányzat és a köztisztület kivételével – csak relatív jogképességgel ruházhatók fel: csak jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskörük keretei között járhatnak el. Az

³¹¹ 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.

³¹² Prof. dr. Papp Tekla – intézetvezető egyetemi tanár Nemzeti Közszoigalati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztika tanszék

állam és az önkormányzat ugyanakkor felruházható „általános” polgári jogi értelemben vett jogképességgel is.

3.1. Jogi személy elméletek az állam vonatkozásában

Jelen fejezetnek nem tárgya, hogy a jogi személy elméleteket bemutassa, azzal foglalkozzon, mert ez jóval túlmutatna 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 mindenképpen előbbrevaló, mint a részé”, az olyan ember pedig, aki „nem része az államnak”, nem is ember, hanem „vagy állat, vagy valami isteni lény”.³¹³ Sokkal inkább annak a folyamatát mutatja be, hogyan ruházták fel az államot jogi személyiséggel. Valamint azzal a kérdéssel, hogy a jogi személy fogalom csak magánjog által értelmezhető fogalom?

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 kötelezettségek, akkor az állam jogi személy-voltát sem tagadhatjuk. Az államot nem tekinthetjük tehát a jog felett álló hatalomnak. Ez a jogi személyiség jogágakon 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 közhatalmi jogosítványokkal és kényszerrel résztvevő jogalanyokat (például állam, önkormányzat) takar – nem önálló jogi személy típust fed le, hanem a magánjogtól eltérő jogág jogalanyainak jogi személyiséggel rendelkező halmazát jelenti.

3.2. „Nemzeti” jogi személy – az állam a civiljog szemszögéből

A jogi személy fogalmát a magyar jogirodalomba Wenzel Gusztáv vezette be egy 1863-as művében³¹⁴. Ő a *fiscus*-t említi a jogi személyek között elsőként. Ehhez hozzáteszi, hogy „[...] támadnak azon esetek, melyekben a királyi *fiscus* mint jogi személy magánjogilag szerepel.”³¹⁵. Ezzel tulajdonképpen elismeri az állam jogi személyiségét magánjogi szempontból.

³¹³ ARISTOTELES: *Politika* 1253 a. Szabó Miklós fordítása, MTT Budapest, 1923, 19-20.o.

³¹⁴ WENZEL Gusztáv: *A magyar és erdélyi magánjog rendszere Budán*, 1863-64. Kir. M. Egy. Ny. XIX, 424p., X, 388p.

³¹⁵ WENZEL Gusztáv: *A magyar magánjog rendszere* Athenaeum Nyomda, Pest, 1872. 243-244. o.

Már 1871-ben, dr. Hoffmann Pál által jegyzett Magánjogi Törvényjavaslatban (Általános Rész) találunk arra vonatkozó rendelkezést, hogy az államot jogi személyiséggel ruházza fel.³¹⁶

Az 1928-as Magánjogi Törvényjavaslat is tartalmazta az államra vonatkozó rendelkezéseket, amennyiben a Kincstárat ruházta fel jogi személyiséggel.³¹⁷

Szászy-Schwarz Gusztáv a jogi személyek vonatkozásában a célvagyon-elméletet dolgozta ki. Jogi személy alatt azt a célt értette, amit a vagyon szolgálni hivatott.³¹⁸ Zseniális hasonlata, mely az uralkodó jogi-személy elméletekre rávilágít, a következő volt:

„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» Vetí 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

³¹⁶ Az 1871-es tervezet 15§-a tartalmazta: „Az állam vagyonjogi viszonyaiban, s a király magánjogi viszonyaiban szinte a magánjogi szabványoknak van alávetve.” dr. Hoffmann Pál – Általános Magánjogi Törvénykönyv 1871.

³¹⁷ 1928-as Magánjogi Törvényjavaslat 43.§

³¹⁸ SZÁSZY-SCHWARZ Gusztáv: *A jogi személy magyarázata*, Franklin, Budapest (1906)

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 fejt 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».³¹⁹

Grosschmid álláspontja szerint a jogi személy lénye a hangsúlyos. Szerinte a jogi személy: „...éppen csakugy létező, mivelhogy szellemileg önállóan respiráló, kész egyediség, akárcsak fizikailag az ember»³²⁰.

Változást az 1959. évi IV. törvény (rPtk) hozott, melyben első alkalommal került (hatályosan) kodifikálva az állam jogi személyisége. (rPtk. 26. §).³²¹ Látni a szabályozásról, 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 fogalmazza meg az állammal, 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 módosult a későbbiekben³²², 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 nem lehet különbséget 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

³¹⁹ SZÁSZY-SCHWARZ [Im] 1-2. o.

³²⁰ GROSSCHMID Béni: *Jogi és lénygtani személyiség* Magyar Jogi Szemle, Budapest, Globus Műintézet Rt. 1920/4.sz. 219-224. o.

³²¹ 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 szerve ruházhatja át.

³²² 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.

államot sui generis jogi személyként kezeli, tehát nem egy jogi személy a többi között³²³. Amikor tulajdonosként jár el, akkor értelmezhető jogképesnek a magánjog szabályai szerint³²⁴. A Ptk. 3:405. § (1) bekezdése szerint a Magyar Állam polgári jogi jogviszonyokban 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. Adott esetben a kártérítési felelősséget tekinthetjük vagyoni jogviszonynak? Értelmszerűen igen, amennyiben a károkozás kötelemkeletkeztető tényállás, így ez a helytállási kötelezettség vagyoni jogviszonyt keletkeztet.

3.3. (Köz)jogi személy kérdése

A közjogi személy fogalma a jogirodalomban nagyon sokáig fel sem merült. Nem érintette az 1928-as Javaslat, ugyancsak adósok maradtak ezzel a jogtudósaink: Szászy-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 töredevezve látták az államot, az állam jogi személyiségének grandiózus teóriáját alkotta meg a Szent Korona elméletében.”³²⁵ Álláspontja szerint az állam nem egyéb, mint az állami cselekvések összessége, jogi személyisége speciális³²⁶. Szladits Károly a jogi személyeket – Moór Gyula gondolatát elfogadva – inkább tipizálta: magánjogi vagy közjogi alapítású jogi személy; általános vagy

³²³ 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 un. jogi személyek is.” In: VILÁGHY Miklós – EÖRSI Gyula: *Magyar polgári jog I. kötet* Budapest Tankönyvkiadó, Bp. (1962)

³²⁴ Amikor a forgalomképtelen dolog tulajdonosaként jár el, akkor sem magánjogi jogalanyként jár el, hanem közjogiként. Az aktus, amikor rendelkezik vele, közjogi aktus lesz.

³²⁵ MOÓR Gyula: *A jogi személyek elélete* A M.Tud.Akadémia Jogtudományi Bizottságának Kiadványsorozata Szeged, (1931) 32. o.

³²⁶ MOÓR i.m. 365. o.

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 közttestületek olyan polgári jogi személyek, amelyek közcélra irányítottak, hasonló a helyzet a közintézetekkel, illetve a közjogi alapítványokkal.” – jelentette ki Sárközy Tamás³²⁷ is.

Visszatérve Papp Teklára, ahogy kifejtette egy tanulmányában³²⁸: „Meglátásunk szerint a közjogi jogszabályok személyi és tárgyi hatálya alá tartozik, hogy kiket/miket minősítenek jogalanynak, 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. Az, hogy a magánjogi szabályok kikre terjednek ki, az pedig a magánjogi szabályozás tárgyköre. A jelenleg hatályos Ptk. a személyeknek két fajtáját ismeri: a természetes személyeket és a jogi személyeket. Azonban az csak jogalkotói szándék, hogy mikor és hogyan bővíti ki ezt a kört (akár az állam, mint sajátos (jogi)személyiség meghatározásával, vagy például elektronikus személyiséggel (robotika)).

3.4. Az állam, mint nemzetközi jogi személy

A nemzetközi jogban az állam elismerten jogi személyiséggel van felruházva³²⁹. 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

³²⁷ SÁRKÖZY Tamás: *Jogképesség – személyiség – jogalanyiség az embertöbbségek – csoportok – szervezetek körében* (PJK, 2000/4., 3-9. o.)

³²⁸ PAPP Tekla: *Közjogi személy – jogi személy kategória?* In: Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére I.-II. kötet. Szikora Veronika, Török Éva (szerk.) Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, (2017) 121-129.o.

³²⁹ Hangsúlyozom, hogy ez a kialakult gyakorlat. Vannak elméletek természetesen, amik ezt is vitatják. Például Duguit (*Traité de droit const.*, 1930, 325. skv. 1.) 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 Staats-Idee*, 1919. 275. skv. 1.) 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 egyesek, de nem az állam. (Scelle, *Précis de droit des gens*, 1932, J. 49. I. Spiropoulos, *L'individu en droit international*, 1928, Kelsen: *Das Problem der Souveranität und die Theorie des Völkerrechts*, 1920, 162. skv. I. Politis, *Les nouvelles tendances du droit international*, 1927, 55. skv. 1.). Ugyancsak tagadja, hogy az állam jogi személy pl. Otto Mayer (*Deutsches Verwaltungsrecht*, id. kiadás, II. köt.; *Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht*) 329. o.

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”³³⁰. 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 elve). 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 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 tekintenek, amelynek számos, különböző résztvevője van, és amelyek eltérő fokú jogi személyiséggel rendelkeznek³³¹. 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.”³³²

A 2017-es nemzetközi magánjogi törvényből kikerültek az állam jogi személyiségével kapcsolatos rendelkezések. Ezek az eljárásjogi részben kaptak helyet, mely kimondja, hogy „a fél perbeli jog- és cselekvőképességére személyes joga alkalmazandó”.³³³ Ebből levezethető, hogy a magyar állam jogi személy voltát elismeri.

³³⁰ ARATÓ István: *Joghatóság a külföldi állam magánjogi ügyletei felett* a Pécsi M. Kir. Erzsébet Tudományegyetem Nemzetközi Jogi Intézetének kiadványa, Pécs (1942.)

³³¹ Rosalyn HIGGINS: *Problems and process: International law and how we use it* (1995.) 84-92. o.

³³² KISS Amarilla: *A nemzetközi jog különleges alanyai* in: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SULYOK Gábor) JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): <http://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-kulonleges-alanyai> (2019)

³³³ 2017. évi XXVIII. törvény 68.§ (1) bekezdés

4. A nemzetközi, a nemzetközi és az uniós jog egymáshoz való viszonya

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: a 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 általi 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.³³⁴

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 nemzetközi jog. Témánk szempontjából kiemelendő az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által kidolgozott 2001. évi államfelelősségi tervezet 4. cikk (2) bekezdésében, amely az államnak betudható tettek kapcsán

³³⁴ Lásd például, amikor Jeruzsálem státuszának (t.i. Izrael fővárosának nyilvánították) megváltoztatása tárgyában elfogadott izraeli szabályt nemzetközi jogilag semmissé nyilvánította az ENSZ BT.

az egyes állami szervek és a közfunkciót ellátó személyek körének meghatározását kifejezetten az államok belső jogára bízza³³⁵. Ehhez igazodott az ítélkezési gyakorlat is.³³⁶

Az uniós jog és a nemzetközi jog viszonyára pedig az jellemző, hogy az uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi jog részét képezi az uniós jogrendnek, így kötelező az Unió intézményeire.

Amennyiben egy tagállam az Európai Unió utasításának megfelelően megsérti harmadik fél valamilyen jogát, akkor a harmadik fél az Európai Uniót vonhatja csak felelősségre a jogsértő és kárt okozó magatartásért, mivel a tagállam nem válik a saját nevében a jelen esetben kétoldalú, de három fél érintettségét magában foglaló nemzetközi felelősségi jogviszony alanyává, mert őt a kérdéses szerződés rendelkezései nem jogosítják, illetve nem is kötelezi.³³⁷ Azonban a tagállamnak is felelősséget kell vállalnia a megvalósított cselekményért, ha az ellentétben áll a tagállam által saját nevében vállalt nemzetközi kötelezettségekkel.³³⁸

Nem lehet kérdéses, hogy amikor jogalkotásból fakadó tagállami kártérítési felelősségről beszélünk a magyar bírónak az uniós (beleértve a nemzetközi jogot) és a nemzeti jogot is alkalmaznia kell az eljárás során. Ugyanakkor a jogalap vonatkozásában elég az uniós jogra támaszkodnia, hiszen az az uniós jogban keresendő.

5. Felelősségi kérdések

5.1. Felelősség a nemzetközi jog szempontjából

A felelősség szempontjából tudvalevő, hogy a nemzetközi jog két esetet különböztet meg a nemzetközi jogi felelősségek szintjén: az állami kötelezettségvállalásokért (megállapodásokért, éves jegyzőkönyvekért) való felelősséget, és a magánjogi alanyok szerződéseinek kapcsán fellépő igényeket és érvényesítésük módját. Az előbbieken tárgyaltak alapján ugyanis az egyének is alanyai a nemzetközi jognak. Ennélfogva a jogalanyok vonatkozásában is meg lehet

³³⁵ A Nemzetközi Jogi Bizottság 2001-ben elfogadott, 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” forrás: <https://legal.un.org> (letöltve: 2022.01.24.)

³³⁶ ICJ *Barcelona Traction* ügy (1970.3.) 1970.02.05.: „a Bíróság tehát [...] nem csak tudomásul veszi a belső jogot, hanem hivatkozik is rá [...]” Lásd: KECSKÉS Gábor: A Nemzetközi Bíróság ítélkezési gyakorlata a környezeti tárgyú ügyekben (2016) <http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Allam-%20es%20J...>

³³⁷ SZABÓ Marcell: *Az Európai Unió nemzetközi jogi felelőssége* In: Európai Jog 2010/6.

³³⁸ SZABÓ M. (2010) i.m.

állapítani a nemzetközi felelősséget³³⁹. Ezt a koncepciót vették alapul a LaGrand-ügyben³⁴⁰, amikor a Nemzetközi Bíróság azt vizsgálta, hogy egy nemzetközi szerződés ruházhat-e az egyénre jogokat. Az ügyben 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 jogai³⁴¹. 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 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 – méghozzá 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 felelősség), 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 Szászy 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

³³⁹ KISS i.m. (3.o.): „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.”

³⁴⁰ ICJ *Germany v United States (La Grand Case)* I.C.J. 466. (2001.) 2001.06.27.

³⁴¹ Ugyanezt tükrözi a Nemzetközi Bíróság 2004. március 31-én az ú.n. Avena-ügyben hozott ítélete (ICJ *Mexikó v Amerikai Egyesült Államok* 2004, 12) 2004.03.31.

mutatkozik célszerűnek. Az egész szabályrendszernek a polgári jogi felelősség mintájára és irányába kell a tradicionális állami felelősséghez képest elmozdulnia." forrás?

5.2. Uniós jogi felelősség

Az uniós jog alapján történő tagállami felelősséget már részleteztük a korábbiakban. Erre így nem térek ki részletesen, összefoglalóan csak visszautalok a korábbi megállapításaimra: az uniós jogot a nemzetközi jogra tekintettel kell alkalmazni, melyből következik, hogy az uniós jognak a nemzetközi jog is része. Ezt tükrözi többek között az EUMSZ joghatóságra utaló 340. cikke is, mely szerint ezen kérdésekben a felek döntenek, amennyiben nem döntenek, akkor a nemzetközi magánjogi szabályokat kell életre hívni. Adott esetben tehát a felek jogvitájában uniós és nemzetközi jogi szabályokat is figyelembe kell venni az eljárás során, valamint az EUB, és valamennyi tagállami bíróság is jogosult eljárni pl. egy szerződészegéssel okozott kártérítési ügyben. (EUMSZ 272. cikke alapján pedig, amennyiben választottbírósági kikötés van a felek között, a Választottbíróság is jogosult lehet).

El kell különíteni azt az esetet, amikor az unió, vagy annak valamely szerve, alkalmazottja követi el a jogsértés attól, amikor a tagállam, vagy annak szerve, alkalmazottja. Átfedés persze lehet a kettő között, például amikor a tagállami hatóság uniós pénzt, vagy vámot gyűjt be, a tagállam uniós jogszabály alapján alkot jogszabályt, vagy tagállami hatóság uniós előírások szerint ad ki valamilyen engedélyt, határozatot. Ilyenkor kérdéses, hogy az unió, vagy a tagállam felel, hiszen egyszerre mindkettő egy eljárásban nem vonható felelősségre. Az uniós jogsértésekben az uniós bíróságok, míg a tagállami felelősség körében a tagállami bíróságok döntenek.

Az uniós jogi felelősség körében az Unió lehetőséget biztosít mind a tagállamok, mind az uniós polgárok számára, hogy közvetlenül az EUB-hez (magánszemélyek esetében a Törvényszék bír majd hatáskörrel) forduljanak kártérítési igényük érvényesítése kapcsán, amennyiben az Uniónak felróható okból keletkezett a kár. A felelősség lehet szerződésen alapuló, vagy deliktuális is. Az utóbbi esetkörbe azon ügyek tartoznak, ahol a károkozó az unió valamely intézménye, szerve, vagy alkalmazottja, aki a kárt a feladatkörében eljárva okozta. Mind a deliktuális, mind a kontraktuális felelősség alapja az EUMSZ 340. cikke.

A kártérítés feltételei az Unió jogellenes magatartása (kellően súlyos jogsértés), az ennek folytán keletkezett kár, valamint ezek közötti okozati összefüggés. A kár vonatkozásában elvárás, hogy a kár valós és meghatározható legyen. Ugyanakkor a bírói gyakorlat alapján egy

jövőbeli lehetőség elvesztése is az érvényesíthető kár körébe tartozik. Az elévülési időt 5 évben határozzák meg (EUB Alapokmánya 46. cikke), a bizonyítási teher a felperesen van.

Ugyanakkor léteznek sui generis uniós jogon alapuló felelősségi formák is, mint például az uniós környezeti kárfelelősség³⁴², munkáltatói kárfelelősség, bírói kárfelelősség³⁴³, valamint a jogalkotásért való felelősség is. Ez utóbbi felelősségi forma nem az EUMSZ-ben került rögzítésre, hanem a bírói gyakorlat építette ki. Az eljárást a nemzeti bíróság folytatja le – Magyarországon elsőfokon nem járásbíróság, hanem törvényszéki szint tárgyalja.

5.3. 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 megállapíthatósága valamilyen jogszabályban rögzítésre kerül, akkor annak a polgári jogi szabályok között van a helye, mivel a kártérítéssel járó felelősségi konstrukció elődlegesen polgári jogi fogalom. A nemzetközi, vagy uniós szabályok megsértése esetén is a polgári jogi felelősségi szabályok lesznek irányadók.

A gyakorlatban a közjogi (alkotmányjogi) felelősséget politikai felelősségnek is nevezik. A politikai felelősség 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 felelősségről. Ugyanakkor, mint jogalkotó szervet, az országgyűlést is felelősségre lehetne vonni, ha lenne neki jogalanyisága. De nincs. Marad a miniszterek felelőssége, akik azonban felhatalmazás alapján alkothatnak jogot (rendeleteket) a hozzájuk rendelt feladatkörben. Ide tartozhatnak továbbá az önkormányzatok, mint rendeletalkotók.³⁴⁴ Ebben a körben közjogi felelősségük fennáll, azonban hangsúlyozni kell, hogy a közjog felelősségi rendszerének a célja, így a

³⁴² A környezetvédelemben ismert „szennyező fizet elve” például az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdéséből olvasható ki, mint felelősségi elv (tehát a szennyezőnek kell viselnie a megelőzés költségeit például), ugyanakkor az elv akkor lesz hatékony kártérítési elv, amennyiben a másodlagos jogalkotás és a bírói gyakorlat ezt kiegészíti.

³⁴³ BORBÁS Beatrix: Fejezetek a bírósági kárfelelősség köréből a magyar és az európai szabályozás tükrében – különös tekintettel a tisztességes eljárás követelményére c. doktori dolgozata forrás: <https://doktori.hu/index.php?menuid=193&lang=EN&vid=9434> (letöltve: 2019. június)

³⁴⁴ 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.

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”.³⁴⁵

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

5.4. A magánjogi felelősség

A jogalkotással kapcsolatos magánjogi felelősség kapcsán leszögezhetjük, hogy a fentiekben (I. pont, jelen fejezet 2. pontja) kifejtettek értelmében az állam nem burkolózhat az immunitás köntösébe. Amikor tagállami kártérítési felelősségről beszélünk, a nemzeti jogalkalmazónak

³⁴⁵ TAKÁCS Albert: *Politikai felelősség, jogi felelősség, alkotmányjogi felelősség* In: Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében (szerk.: Borbás Beatrix) Budapest, Dialog Campus (2018)

uniós és nemzeti jogot is kell alkalmaznia. Álláspontom szerint az utóbbi vonatkozásban az állam jogalkotással okozott kártérítési felelőssége nem csak polgári jogi alapon határozható meg, hanem és a jogalkotással okozott károk megtérítésére pusztán uniós szabályok alapján lehetőség van. Természetesen erre a polgári bíróságok eljárásán belül, polgári per keretében van lehetőség. Erre vonatkozathatók a Ptk. 3:405-406.§§-ai, melyek alapján megteremtik az Alaptörvény XXIV. cikkével együttesen a jogalapot az állam perlésére.

A legnagyobb problémát az jelenti, hogy a magánjogi felelősség megállapításához szükséges, hogy polgári jogi jogalany jogellenesen, felrúthatóan polgári jogviszonyban okozzon kárt. Ha a Magyar Államot polgári jogi jogalanynak is tekintjük, a jogalkotás akkor is közjogi aktus lesz. Így alapján 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, vagyonejtőlódás 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 alperes 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 kötelelemkeletkeztető tény, a kötelelem 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 hirdeti ki jogszabályt, akkor a jogi norma alkalmazása folytán beálló vagyonejtőlódás okozta károsodás vonatkozásban polgári jogilag értékelhető igényhelyeztet

(kárkötelmet) lát kialakulni, melynek alanya a Magyar Állam is. Erre a kötelekre a deliktuális kárfelelősség szabályai lehetnek csak irányadók, melyet egyébként a Ptk. miniszteri indokolása is tükröz³⁴⁶.

A mulasztásban megnyilvánuló jogellenes magatartás kapcsán kiemelendő, hogy alkotmánybíróági 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 határozatában³⁴⁷ 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 vagyonejtölődásokat jogcím hiányában vissza kell fizetni, amennyiben pedig irreverzibilis a károsodás, felmerülhet a felróhatóan eljáró személy vagy jogalkotó felelőssége. Ezen alkotmánybíróági határozat alapján megállapítható az állam mulasztásban megnyilvánuló jogellenes magatartása³⁴⁸. A törvényszék szerint a közjogi kötelezettség hiányában elszenvedett hátrány szükségképpen kötelmet, azaz polgári jogi jogviszonyt eredményez, ha az tényállásszerű.

Ugyanakkor a jogalkotással okozott tagállami kárfelelősség elve uniós szinten (EUB ítéletek) van rögzítve. Az elvet pedig a magyar igazságszolgáltatásban is alkalmazni kell. Így annak vizsgálata, hogy a jogalkotás köz-, vagy magánjogi aktus, alapjában véve feleslegesnek is bizonyulhat, amennyiben a jogalapot az uniós jogban keressük. A jogalkalmazásban a nagyobb

³⁴⁶ A miniszteri indokolásban megjelenő jogalkotói koncepció szerint a jogalkotással okozott kár a kártérítés általános alakzata alapján felel a jogalkotó.

³⁴⁷ IV/348/2014. sz. AB határozat

³⁴⁸ Szegedi Ítéletábla 20.329/2017/10. sz. ítélete

gondot az jelenti, hogy hiányzik az állam felelősségre vonásának szabályozása még közjogi szinten is. Amennyiben egy közjogi szabály (pl. Alaptörvény) ennek a lehetőségét kimondaná, és megteremtené a kapcsolatot a polgári jogi kártérítési szabályok alkalmazásával, nem lenne probléma az uniós elv alkalmazásával.

VI. A magyar szabályozás

Magyarországon jogszabály nem mondja, és nem is mondta ki az állam jogalkotással okozott károkért való felelősségét. Sem közjogi, sem magánjogi alapon. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a nemzeti - így a magyar is - jogalkalmazó szervek kötelezettsége, hogy eljárásuk alatt a nemzeti jogot az uniós joggal összhangban alkalmazzák. Az uniós jog nemzeti bíróság általi alkalmazásának feltételeit a magyar ítélkezési gyakorlatban (különösen a Kúria gyakorlata és elvi döntései) megteremtették. A bíróságok alkalmazzák az uniós jog elsőbbsége, közvetlen hatálya és a rendeletek közvetlen alkalmazandóságának elveit, az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésében pedig uniós szinten a többi tagállamhoz viszonyítottan élünk. Ez azonban korántsem azt jelenti, hogy az uniós jog bírói alkalmazása hazánkban tökéletes, hiánytalan. Erre láthattunk több példát is, például az Alapjogi Charta értelmezése kapcsán a Repcevirág Termelőszövetkezet és a Kásler ügyben kritizálta az EJEB a magyar ítélkezési gyakorlatot, míg az UMTS-ügyben, a Szerencsejáték törvény kapcsán és a Budaörsi szolidaritási ügyben az uniós jog alkalmazásának a hiányosságaival kell szembenéznünk.

A gyakorlat szerint az ilyen típusú perekben a Magyar Állam lesz alperes, de nem mint közjogi személy, hanem, mint polgári jogi jogi személy (Ptk. 3:405.§).

Mivel a vonatkozó, tagállam jogalkotásért való polgári jogi felelősségét jogszabály nem rendezi, 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 a tényállást. 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. A jogalkalmazó így kreativitására van némileg utalva ezen ügyekkel kapcsolatos ítéletek meghozatala során. A következőkben a szabályozás alakulását tekintem át.

1. Alaptörvény

Magyarországon elsődlegesen az Alaptörvényt³⁴⁹ 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.” A korábbi alkotmányban ilyen jellegű szabályozás nem szerepelt. Ez alapjában véve egy általános megfogalmazás. Tartalommal a magánjogi szabályok töltik ki és a bírói gyakorlat. Ugyanakkor az Alaptörvény egyértelműen a hatóságok felelősségét mondja ki ebben a cikkben, és az állam felelősségét nem említi. Még szubszidiárius jelleggel sem. Amennyiben a szabályozásban lenne a megoldás kulcsa, álláspontom szerint az Alaptörvény ezen cikkét kellene kiegészíteni egy második bekezdéssel, mely megadná a lehetőséget az állam polgári jogi alapon történő perlésére jogalkotásért okozott károk vonatkozásában.

2. Az 1928-as Magánjogi Törvényjavaslat

Jogtörténeti gyökereket keresve, amennyiben a fenti deliktuális felelősségi tényállásból indulunk ki, akkor már az 1928-as Magánjogi Javaslat (Javaslat)³⁵⁰ is tartalmazta a vonatkozó rendelkezést. A károkozás jogellenesége itt is vélelmezett volt, ugyanakkor a felelősség körében a két alakzatot a vétkesség megléte alapján választották el.

A Javaslat 1709. §-a szerint „Aki másnak jogvédte érdekét jogellenesen és vétkesen, bárcsak közvetve is megsérti, köteles a másiknak — 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 (vétkes 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

³⁴⁹ 2012. január 1. napjával hatályos

³⁵⁰ Magánjogi törvénykönyvünk és elő tételes jogunk Szerk.: Dr. Vadász Lajos, Dr. Cserta Kálmán, vitéz Dr. Szentkúthy István (1930)

szabályozást, valamint az épületből kieső, onnan lehulló tárgyak által okozott kárral kapcsolatosan szabályokat.

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 bíró és a közhivatalnok felelőssége is, mely értelmében a bíró és a közhivatalnok volt felelőssé tehető. Az 1735. § értelmében: „a közhivatalnok (köztisztviselő), aki hivatali kötelességének 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]író az Ítélethozatalban elkövetett kötelességsértés 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 Javaslát szerint a bíró elleni igényérvényesítés előfeltétele a bírót marasztaló büntetőbíróági ítélet, vagy fegyelmi bírósági határozat volt. Ebben meg kellett állapítani, hogy „kártokozó cselekményével hivatali kötelességét 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 körű³⁵¹.

Általános szabály volt már ekkor 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. Ugyanakkor már a Javaslátban találunk rendelkezéseket a másokért való helytállási kötelezettségre is többek között a megbízással³⁵² kapcsolatosan, a szülő-gyerek

³⁵¹ A Javaslát alapján ebbe a körbe tartozott többek között az 1874:XVIII. t.cikk, mely a vasúti üzem felelősségével kapcsolatos szabályozást tartalmazta (veszélyes üzemi felelősség), valamint például az 1836:XXV. t.cikk, mely szerint a vállalatok feleltek a „szolgálatukban levő embereik által okozott károkért”. Ez utóbbi kifejezetten a csatorna, vasút, hidépítés körében érvényesült.

³⁵² 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 bekövetkezett volna.”

kapcsolatában³⁵³. Amikor a Javaslát a mások (családfő, gyám, gondnok, vagy gazda) felelősségét állapította meg, ott – az indokolás szerint - egyrészt az elkövetett kárselekmények 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 vétkeisége.

Ugyancsak másokért való helyállási 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 jogorvoslással nem volt elhárítható és ha a károsult fél a vétkes alkalmazottól önmagának vagyontalansága miatt kártalanítást nem kaphat.”³⁵⁴

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 jogorvoslással nem volt elhárítható.

Ugyancsak kitér a Javaslát az „ártatlanul letartóztatottak” kártalanítási 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 előfeltétele a károsult igényének

³⁵³ 526. 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

³⁵⁴ A Javaslát 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 állított fel. In concreto a felperes emiatt lovával a két méter mély patakba zuhant”;
- állami gyermekmenhely orvosának csak vétkes gondatlansága esetében felelt a gyermek kiadásából a nevelő szülőre hárult kárért;
- a törvényhatóság az őt 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 elleni kereset elutasítandó”.

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 Javaslát: 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 előidézti, az felel azért a kárért, amely a jogos védelemből a támadóra hárul.”³⁵⁵ 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 bírói gyakorlat a másokért való deliktuális felelősségre vonatkozó tényállás körében látta elbírálhatónak a jogalkotással okozott kárigényeket 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 volt a 349.§-ban szabályozott államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség, melynek

³⁵⁵ Javaslát 1712.§-a

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”³⁵⁶ 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.³⁵⁷

Az 1977-ben történő rPtk-módosítását követően 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 1992-ben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánított a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alapelve, valamint a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elvére hivatkozással, s megsemmisített (53/1992. (X.19.) AB hat.)³⁵⁸. Ugyanakkor az állam továbbra is államként viselkedett a civiljogi jogviszonyokban.

Nemzeti jogforrások között 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 határozat (BH 1994.312.)³⁵⁹ 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 még akkor sem, ha az Alkotmánybíróság utólag a normát megsemmisíti a hatálybalépésének időpontjára visszamenő hatállyal.

³⁵⁶ 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.

³⁵⁷ NAGY István: *Jogalkotással okozott kár* Bp. 2003. forrás: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129> (letöltve: 2018.10.05.)

³⁵⁸ A Ptk. 348.§ (2) bekezdésében foglalt privilegizált elévülési időt az 1/1996. (I. 26.) AB határozat semmisítette meg kimondva annak alkotmányellenességét.

³⁵⁹ BH 1994.312. sz. „A jogszabály általános érvényű és elvontan megfogalmazott magatartásszabályokat állapít meg, ezért a jogalkotásra a közjogi szabályai az irányadók, amelyek alkotmány sértés esetén még akkor is védelmet biztosítanak a jogalkotó számára, ha az Alkotmánybíróság a jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenő hatállyal semmisíti meg.”

A rPtk 349.§-át a PK 42. számú Legfelsőbb Bírósági állásfoglalás töltötte ki tartalommal: kimondta, hogy akkor alkalmazható, amikor a közhatalom gyakorlása szervező-intézkedő tevékenységben, vagy mulasztásban nyilvánul meg. Nem az eljáró szerv minősége, 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 peresztes 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 meg³⁶⁰.

4. A Szerkesztőbizottsági Tervezet és a Szakértői Javaslat³⁶¹

A rPtk. szabályainak felülvizsgálatára 1989-ben állt fel első alkalommal Kodifikációs Bizottság, mely kísérlet elhalt, és 1998-ben kezdődött újra a munka. A Szerkesztőbizottság 2003-ban tette közzé az átdolgozott törvénykonceptiót. A Szerkesztőbizottsági Tervezet 2006-ra készült el, melynek 611.§-a is rendelkezett az állami kártérítési felelősségről.

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.

³⁶⁰ A jogorvoslati lehetőség kimerítésének elmulasztása esetén a kárigényt elbíró bíróság nem vizsgálhatja, hogy a rendes jogorvoslat mennyiben lett volna alkalmas a kár elhárítására. (BH 2002.184.)

³⁶¹ VÉKÁS Lajos: *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez* COMPLEX Kiadó (2008)

(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.

Látható, hogy a Tervezet a bírói gyakorlatot kívánta pusztán kodifikálni. Már ez is öröndetes és előremutató lett volna. Sok jogalkalmazási bizonytalanságot küszöbölt volna ki. A kodifikáció ezen formája tehát azt rögzítette volna, hogy az állam jogalkotásért való polgári jogi felelőssége megállapítható azon esetekben, amikor az Alkotmánybíróság a norma alaptörvényellenességét megállapítja, vagy az állam nem (vagy nem határidőben) teljesítette nemzetközi jogharmonizációs kötelezettségét. A jogellenességnek tehát a két gyakorlati megnyilvánulása került volna be a törvénybe: amikor egy speciális felsőbb bíróság (jelenleg ez az Alkotmánybíróság vagy az EUB) kimondja a jogszabály alaptörvény-ellenességét, vagy uniós jogszabályba (vagy alapszerződésbe) ütközését. Ezek azonban nem emelkedtek törvényi erőre, ugyanakkor a magyar ítélkezési gyakorlatban megtalálhatók.

A kodifikáció későbbi szakaszában Vékás Lajos professzor által elkészített Szakértői Javaslat külön mű formájában kiadásra került 2008-ban. A Szakértői Javaslat is tartalmazott pontos rendelkezéseket az állami felelősség jogszabályi rendezésére – a Tervezeten kissé túlmutatva. A Szakértői Javaslat 5:550.§ (felelősség jogalkotással okozott károkért) az alábbiakat tartalmazta:

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 jog-harmonizációs kötelezettsége elmulasztásával vagy nem megfelelő teljesítésével okozott.

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

Azonban a Szakértői Javaslát is csak javaslati forma maradt sajnálatos módon.

5. 2013. évi V. törvény (Ptk., Kódex)

A Kódexbe annak ellenére nem került bele a jogalkotással okozott károk vonatkozásában az állami kárfelelősség tényállása, hogy több javaslat is tartalmazta azt.³⁶² A bírói gyakorlat is csak részlegesen épült be.³⁶³ Annak jogalapját, hogy polgári jogi jogviszonyokban az állam felelősségre vonható, a Kódex 3:405.§-a adja. A Metró-per³⁶⁴ hatására bekerült a Ptk-ba, hogy az államot és az államháztartás részét képező jogi személyt a polgári jogi jogviszonyból fakadó kötelezettsége költségvetési fedezet hiányában is terheli (Ptk. 3:406.§), ezen rendelkezések ugyanakkor nem oldották meg az állam civiljogi felelősségi kérdését jogalkotás vonatkozásában. Az állam felelőssége a funkcionális immunitás tanát követve csak a kereskedelmi ügyekben szerződő államra (de iure gestionis) terjed ki.

Maradt tehát továbbra is az általános kárfelelősségi alakzat, melynek szabályai a Kódex a rPtk-hoz képest érdemben nem változtatott. Kimondja a károkozás általános tilalmát, 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 gyakorlásával okozott kárért való

³⁶² A dr. Vékás Lajos által vezetett Kodifikációs Főbizottság 2001-es tervezete pl. indokoltan látta, hogy a Pp. 2.§-a szerinti anyagi jogi felelősségi szabály beiktatás lenne indokolt felróhatóságtól 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.

³⁶³ A 42. PK és a 43. PK sem irányadó már az 1/2014. PJE határozat alapján

³⁶⁴ A Metró-per tárgya a négyes metróra kötött szerződés volt (a szerződést 1998. április 7-én foglalták írásba). A fele, a Magyar Állam és a Fővárosi Önkormányzat a beruházás vonatkozásában a költségeket 60-40%-ban osztották fel. Az 1999. évre vonatkozó költségvetésben azonban nem szerepelt ezen tétel. A Fővárosi Önkormányzat két pert is indított az állammal szemben. Az első, megállapítási keresetének helyt adott a bíróság, és megállapította, hogy a szerződés hatályban van. A második, marasztalási (kártérítési) perben viszont a Legfelsőbb Bíróság jogi és gazdasági lehetetlenülés miatt osztotta az alepres álláspontját, és a funkcionális immunitás tanából kiindulva vezette le az állam kettős (köz- és magánjogi) funkcióját, valamint az ezekből fakadó magánjogi felelősségét, illetve felelőtlenségét.

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 kodifikáltak - az új kódex elkészítői is osztották. Ez megjelenik a Ptk-ról szóló törvényjavaslatban, melynek indoklásában kitérnek a törvényhozó felelősségére. Az indoklás is rögzíti, hogy „a joggyakorlat mereven 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 viselnie³⁶⁵. A jogalkotó tehát továbbra is a gyakorlatra bízta az ilyen esetek megítélését, az állam jogalkotással okozott károkért való felelősségét hatályos jogszabály nem mondja ki *expressis verbis*.

A gyakorlatban problémát okozhat továbbra is az okozatosság kérdésköre is, ami a jelen tényállás mellett korántsem annyira egyértelmű. Vitatom 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.”³⁶⁶ Álláspontom szerint ezen esetekben az okozatosság vizsgálata pontosan annyira fontos és hangsúlyos eleme az eljárásnak, mint egy „hagyományos” kártérítési perben. (5.3. pont)

5.1. Az általános felelősségi alakzat alkalmazása

A tagállami felelősségi perekben a bírósági gyakorlat is egyértelműen azt támasztja alá, hogy deliktuális felelősségi szabályokat kell alkalmazni ezen esetekben. Ezt az EUB gyakorlata is alátámasztja. Hiszen ezen kötelmek kárkötelmek, ahol a természetes, vagy jogi személyek a károsultak és a jogalkotó felelősségét állítják (harmadik személynek okozott kár, felelősség más magatartásáért). Továbbá a károsult és a jogalkotó között nem beszélhetünk szerződésről, amelynek megsértéséért felelne. A nemzeti bíróság gyakorlatában volt ugyan kísérlet arra, hogy szerződésszegés miatti kárfelelősségi szabályok alapján próbálta megoldani a jogvitát

³⁶⁵ „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.”

³⁶⁶ ELŐ im.

(Budaörsi Szolidaritási hozzájárulási per), ez azonban egyedi eset maradt és a felsőbb bíróságok nem is osztották ezen álláspontot.

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 jogellenesség és a felróhatóság hiányát az alperes állam bizonyítja, míg a kárt és az 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, kizárólag az egyes kárelemek vonatkozásában.

5.2. Jogellenesség, felróhatóság

A jogellenesség kérdésében osztom Fuglinszky Ádám kijelentését³⁶⁷, miszerint: „elvileg a bárkinek okozott bármilyen (és valamennyi) kárt meg kell téríteni.” Ez annyit tesz, hogy nem kevesebbet, mint a teljes kárt meg kell téríteni. Ugyanakkor felső határ is van: nincs helye a károsult gazdagodásának (káronszerzés tilalma). Ugyancsak ezt mondja Marton Géza is: a kötelem fel kell, hogy ölelje a károsult egész érdeksérelmét, másfelől a kártérítő kötelem nem mehet túl saját célján, a kiegyenlítésen, nevezetesen nem lehet nyereség forrása.”³⁶⁸ Rögzíthetjük továbbá azt is, hogy minden károkozás jogellenes (Ptk. 6:520.§), 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 kifejezetten megengedő szabályai szerint (lásd: jogági jogellenesség³⁶⁹). Ugyancsak ezt az álláspontot támasztja alá az AB 1998-as ítélete, melyben a joggal való visszaélés jogalapi alapon 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

³⁶⁷ FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog*, HVG-ORAC (2015) 46. o.

³⁶⁸ MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség*, Triorg. Budapest, (1992) 162.o.

³⁶⁹ 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.”

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.

Ugyanakkor figyelemmel arra, hogy a Ptk. nem tartalmazza az állam jogalkotásért való kárfelelősségét, mint tényállást, kérdéses, hogy az állam közjogi szereplése értékelhető-e magánjogilag, azaz a jogalkotó jogalkotási tevékenységének jogellenes voltát lehet-e vizsgálni a Ptk. hatálya alatt.

A felróhatóság körében 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 elég magas 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 tart³⁷⁰, Lajer és mások ezt csak abban az esetben tartják felróhatónak, ha a jogértelmezés a jogszabály szövegével ellentétes s így nyilvánvalóan téves volt.³⁷¹ A jogalkotói mérlegelés során történt károkozás akkor minősülhetne felróhatónak, ha az kirívóan okszerűtlennek tekinthető.

A 6:548.§³⁷² 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. Ez alapján 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.³⁷³ A Kódex

³⁷⁰ SZAMEL Lajos: *Az államigazgatási tevékenység körében való károkozás egyes államigazgatási jogi vonatkozásai* In: Állam és Igazgatás, 9. évf. 8. szám (1959)

³⁷¹ LAJER Zsolt: *A jogalkotó kárfelelőssége* In: Magyar Jog 3/95.170-173.o.

³⁷² Felelősség a közigazgatási jogkörben okozott kárért

³⁷³ Az alkalmazott, a tag, a vezető tisztségviselő károkozásáért való felelősség

kommentárja alapján közigazgatási jogkörben okozott kárról csak abban az esetben lehet szó, amennyiben maga a károkozó magatartás a közhatalom gyakorlása körébe eső közigazgatási tevékenység és rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható. Fenn kell továbbá állniuk a kártérítés általános (6:519.§) és különös (6:548.§ (1) bekezdés) feltételeinek is, így a jogellenességnek és a felróhatóságnak is. Mivel a jogalkotás továbbra sem tartozik ebbe a körbe, nem valószínű, hogy a bírói gyakorlat változna tekintetben, hogy a jogalkotást nem vonja ebbe a körbe tartozónak.

5.3. Okozatosság

Az okozatossági összefüggésre nincs általánosan elfogadott fogalom-meghatározás. Nehezen megfogható fogalom, melyet az ítélkezési gyakorlat alakít ki az általános elvekből, az eset körülményeiből és a jog természetéből. Már Szladits is rámutatott 1937-ben, hogy „az okozatosság határait az élet számtalan lehetősége mellett általánosságban megvonni lehetetlen, mindössze útbaigazításul szolgálhatnak” egyes tételek³⁷⁴. Tény, hogy az okozatosságot a felperesnek (károsultnak) kell bizonyítani. Az okozatosság lehet felelősség kitöltő és felelősséget alapító tényező. Ez különbözteti meg elsődlegesen a felróhatóságtól, ami csak felelősséget megalapozó tényező lehet. A kérdés, hogy a jogalkotással okozott kártérítés tényállása esetén melyik okozatosságot kell alkalmazni, melyik tényezőt kell bizonyítani a nemzeti jog alapján.

A magyar bírósági gyakorlat több okozatossági elvet is ismer, alkalmaz a magánjogi kártérítési perekben. Viszonylag egyszerűen összefoglalva a vizsgálat alapvetően jogi és ténybeli okozatosságra bontható. A ténybeli okozatosságnál a bíró azt vizsgálja, hogy vajon bekövetkezett volna az eredmény az alperes jogellenes magatartása hiányában is? (feltételek egyenértékűségének a tana). A tant Buri, német jogtudós fogalmazta meg az alábbiak szerint: „az eredmény minden egyes előfeltétele egyenértékű, mert bármelyik nélkül az elmaradt volna, így egyetlen előfeltétel megvalósítója is okozója az egész eredménynek”. A nem szükségszerű feltételeket tehát kizárja az okok köréből, viszont ami szükségszerű, azt mind annak tudja be.

A második – kiemelendő – elv az adekvát kauzalitás elve, amit a bírók a jogi okozatosság körében alkalmaznak általában. Eszerint az okozatosság csak akkor állapítható meg az esemény és az eredmény között, amennyiben a károkozó esemény az eredmény bekövetkezésének a

³⁷⁴ Szladits i.m. 1937.289.

valószínűségét megnöveli.³⁷⁵ A vizsgálata során a bíróságnak figyelembe kell vennie minden olyan körülményt, ami egy általános emberi tapasztalat szerint előrelátható volt (objektív előreláthatóság) a károkozó esemény bekövetkeztekor, és minden olyat is, amiről a károkozónak tudnia kellett (szubjektív előreláthatóság). Az okozatossági láncba továbbá különböző külső hatások is bekapcsolódhatnak, melyek befolyásolhatják a bekövetkezett kárt, mint például természeti hatások, pszichikai ráhatás, a károsult fizikai és pszichikai állapota és az előreláthatóság. Ezek az „állapotok” azonban inkább csak az összecszerűség szempontjából bírhatnak jelentőséggel, nem a jogalapi döntésnél.

Meg kell továbbá említeni, hogy a gyakorlatban találkozhatunk a „releváns kapcsolat” vagy „szerves összefüggés” fogalmával is, ami az okozatosságnak egyfajta szinonímájaként értendő. A károkozó magatartás és a bekövetkezett kár között akkor áll fenn „szerves kapcsolat”, amennyiben a jogellenes magatartás eredményével „elvileg számolni lehet”³⁷⁶. Tehát a relevancia feltétele az eredmény előreláthatósága. Ezen esetekben a negatív megközelítés eszközével Eörsi felsorolja példálózó jelleggel, mikor hiányzik a szerves kapcsolat. Ilyen amikor eltér a köteleességszegés és a kár jellege, vagy ha közbeékelődött egy vagy több olyan esemény, ami megszakította az okfolyamatot. Az „elvileg számolni lehetett” a következményekkel pedig az előreláthatósághoz visz minket vissza, az adekvát kauzalitáshoz azzal, hogy jelen esetben azt nem kell vizsgálni, mennyivel növeli meg az eredmény bekövetkezésének a valószínűségét a károkozó magatartása.

A megsértett norma védelmi körén kívüli mérce (protective purpose of the norm theory³⁷⁷) szintén alkalmazható ezen ügyekben. Ez az elv tulajdonképpen azt tartalmazza, hogy minden hátrányt, kárt okozó magatartás sért valamilyen jogszabályt, jogelvet. Jelen esetben a tagállam „hibás jogalkotó” magatartása sérti az unió valamely EUSZ-be foglalt rendelkezését, vagy alapelvet. Az a jogszabály, vagy elv, amit sért ez a magatartás, ugyanakkor valamilyen egyéni

³⁷⁵ Blutman László egyik tanulmányában kifejtette, hogy a bírói jogalkalmazás nem ennyire konzekvens. A jogi és ténybeli okozatosság vizsgálata körében – az ítéletek indokolásából kiindulva – a különbség ennyire nem érzékelhető. A gyakorlatban sokszor összemosódik a tanok alkalmazása. Ő arra a következtetésre jutott, hogy „Zavar észlelhető, amikor az adekvát kauzalitás mércéjét valódi szűrőfeltételként, tudatosan használják. Például több, egészségügyi szolgáltatással kapcsolatos kártérítési ügyben a bíróságok, *miután a ténybeli okozatosságot megállapították*, második lépésként az adekvát kauzalitás alatt azt vizsgálják, hogy a „kár akkor is bekövetkezett volna-e, ha az orvos kellően gondos magatartást tanúsít”. Kérdés azonban, mit vizsgáltak az első lépésben, a „ténybeli okozatosság” megállapításánál, ha az adekvát kauzalitás vizsgálatánál próbálják elemezni azt a helyzetet, amikor a rendhagyó (jogellenes) magatartás nem valósul meg.” (BLUTMAN László: *Okozatosság, oksági mércék és a bírói gyakorlat* In: Jogtudományi Közlöny 2011. június, HVG-ORAC Bp., 315. o.)

³⁷⁶ Eörsi 1966. 147

³⁷⁷ Marjeta TOMULIC VEHOVES: *The course of Member State Liability* – European Review of Private Law, Netherlands (2012) 851-880. o.

vagy társadalmi, közösségi érdeket véd. A szabályozás mögött tehát mindig van védett érdek. Minden esetben vizsgálni kell, hogy az adott norma védelmi körön belüli (jelen esetben polgári jogi érdeket véd-e), vagy azon kívülre esik. Utóbbi esetben a magánjogi felelősség nem állapítható meg.

Nem lehet továbbá figyelmen kívül hagyni a hipotetikus okozatosság kérdését sem, ami arra ad választ, miként ítélendő meg, ha a szóban forgó kár bizonyítottan a károkozótól függetlenül is bekövetkezett volna egy későbbi időpontban. Ezen ritka esetekben előfordul, hogy a bíró beszámítási mérlegeléssel mellőzi a kártérítést, mivel nem felel meg az alapelveknek (reparáció, prevenció) és a káronszerzés tilalmába ütközne.

Melyiket is alkalmazzuk a tagállam ellen indított kártérítési perekben? A feltételek egyenértékűségének a tanát a strict felelősségnél nem kell alkalmazni, csak a vétkes (fault), vagy hanyag (negligence) felelősség esetén. Mivel a tagállami felelősségi esetek többsége ezekbe tartozik, ezen elv alkalmazása üdvös lehet. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy azon esetekben, ahol a felelősség objektív alapú, nincs helye. Ezen esetekben elő lehet hívni a feltételek egyenértékűségének a tanát például. A másik lehetőség, hogy figyelmen kívül hagyjuk az adekvát kauzalitást és a szükségszerűség mércéjét is, és csak azt vizsgáljuk, hogy az adott jogalkotói magatartás alkalmas lehet-e a felmerült kár kiváltására. Ezeket az „alkalmas okokat” hívhatjuk-e „releváns okoknak”? A relevancia-elmélet alkalmazása során nem hagyható figyelmen kívül, hogy a felelősségrevonás feltétele az előreláthatóság. Blutman László fogalmazott meg kritikát egyik tanulmányában³⁷⁸ ezen alkalmassági mérce vonatkozásában. Az alkalmassági teszt nem elismert a gyakorlatban, mert „tisztá potencialitás és nem aktualitás.”

VII. 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 ezideáig a kérdéssel részletiben. Azonban fellelhetőek olyan határozatok, melyek indokolási része, vagy egyes alkotmánybírák különvéleménye kifejezetten értékes és előrevivő

³⁷⁸ Blutman i.m. 2011. 317.

gondolatokat tartalmaz e körben. A testület a jogalkotással kapcsolatos esetleges diszfunkciókat a jogállamiság egyik alaptételéhez, a jobbiztonság 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.³⁷⁹” 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 határozatokat kell kiemelni. A magánjogi értelemben vett kártérítési kötelezettség megállapításának egyik alapeleme 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 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.

³⁷⁹ 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.

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 alkotmánybírói gyakorlatban erre két esetkörben találhatunk példát: egyfelől a „szuperbíró” intézményével kapcsolatosan, másfelől jogszabályi rendelkezések (pl. semmisségi törvények) kapcsán. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy ezen gyakorlat a bírói ítéletek jogerejével, azok sérthetlenségével, áttörhetlenségével kapcsolatosan alakult ki. A közigazgatási határozatokat nem érintette³⁸⁰. A közigazgatási határozatok körében csak annyit állapított meg a Testület, hogy a hatósági jogkörben jogellenesen okozott károk megtérítéséhez való jogot kimondó alaptörvényi rendelkezés egyrészt „[d]eklarálja a hatóság kártérítési kötelezettségét jogellenes károkozás esetén, másrészt kötelezi a jogalkotót az erre vonatkozó törvényi szabályozás megalkotására”³⁸¹. E feladatának eleget téve a jogalkotó a hatóság kártérítési kötelezettségének anyagi jogi szabályait a Ptk. (6:548.§), valamint a rPtk. (349.§). is rendezte, rendezte.

Az Alkotmánybírói jogerő intézményét elsősorban a jogállamiság követelményével összefüggésben tárgyalta, azonban újabb gyakorlatában kapcsolatba hozta a tisztességes bírói eljáráshoz való joggal, azon belül a bírósághoz fordulás alapjogával is³⁸². 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 beálltához előírt feltételek teljesültek, akkor annak hatálya a határozat tartalmi helyességétől függetlenül beáll.³⁸³[...] 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

³⁸⁰ A IV/00106/2017 AB határozattal ugyan elutasításra került az alkotmányjogi panasz, mindemellett foglalkozik a határozat a közigazgatási határozatok jogerejével is.

³⁸¹ Ezt tartalmazta a 3218/2014 (IX. 22.) AB határozat 26. pontja, és a 3105/2018 (IV. 9.) AB határozat 32. pontja

³⁸² 30/2014. (IX. 30.) AB határozat 81. pont

³⁸³ 30/2014 (IX. 30.) AB határozat

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 korrigálják, 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.³⁸⁴ 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.”³⁸⁵ 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 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.”³⁸⁶

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 végzésével³⁸⁷, 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

³⁸⁴ Ezen gyakorlat egyébiránt az EJEB határozataiban is megjelenik. Pl.: EJEB Ryabykh kontra Oroszország (52854/1999, 2003.07.24-i ítélet 51., 52., 55 pontok), EJEB Mitrea kontra Románia (36105/2003, 2008.07.29. ítélet 23., 24 pontok, EJEB Varniene kontra Litvánia (42916/2004, 2013.11.02-i ítélet 37., 38. pontok)

³⁸⁵ 3198/2013. (X. 22.) AB végzés 22. pontja, 3089/2021. (III. 12.) AB végzés 29. pontja

³⁸⁶ ABH 2014/78

³⁸⁷ 3034/2020 (II. 24.) AB végzés; Ugyancsak ezt tartalmazta a végzésben hivatkozott 3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás 14-15.

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 „szuperbíróként” felülmérlegeléssel nem lehet alkotmányosan megváltoztatni. Fentiekén túl a fél nincs elzárva azelől, hogy kártérítés jogcímen igényét érvényesítse egy újabb perben.³⁸⁸ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez úgy jelenik meg, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése kapcsán mondja ki, hogy ez olyan alapvető jogot deklaráló 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.”³⁸⁹

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. Lévay 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

³⁸⁸ 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 igényli az alapügyben született jogerős döntés felülvizsgálatát.

³⁸⁹ 3105/2018 (IV. 9.) AB határozat 33. pontja

büntetőeljárások felülvizsgálatát az elítélt javára, ha az eljárás később alkotmányellenesnek bizonyult jogszabályon alapult.³⁹⁰

2. Jogalkotói hatalommal való visszaélés

A jogalkotói hatalommal való visszaélés kérdése szintén az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgya. A visszaélésszerű jogalkotás leginkább három módon fordulhat elő: a) az általános szabályok alóli kivételképzésben, b) az ú.n. politikai zsákmányelv bizonyos eseteiben, valamint c) egyediesítéssel (amikor a jogalkotó nem általános érvényű normát alkot)³⁹¹. Az alkotmánybírósági gyakorlat ezen esetkörökre egyértelműen a norma alkotmányellenességét mondja ki, melyet a jogalkotói hatalommal való visszaélés elvének tilalmából vezet le. S mint ilyen, alapja lehet egy jövőbeli polgári jogi igénynek.

Érdekesség képen jegyzem meg, hogy a taláros testület az 1531/B/1991. AB határozatában kifejtettek szerint az elv (jogalkotói hatalommal való visszaélés elve) a polgári jogi joggal való visszaélés elvéből, s annak tilalmából vezethető le. Tehát egy polgári jogi alapelvet ültetett át közjogi jogviszonyokra. Kimondta, hogy „megfelelően érvényesül a joggal való visszaélés tilalma a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására.” 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indokolás IV. pont). Alkotmányellenes továbbá az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használ fel.

Visszatérve a visszaélésszerű jogalkotásra, az első két kategóriát sokszor nehéz elválasztani egymástól. A kivételképzés alatt az ú.n. „lex”-eket (pl. lex OTP³⁹², lex MAL³⁹³, lex CBA³⁹⁴,

³⁹⁰ 1459/B/1992 AB határozat ABH 1994 566, 569., 570. pont

³⁹¹ ERDŐS Csaba: *Visszaélés jogalkotással – avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése* (forrás: https://epa.oszk.hu/02200/02234/00007/pdf/EPA02234_diskurzus_2013_2_047.pdf) (letöltés: 2021. 04.02.)

³⁹² 2010-ben egyes adóterheket úgy módosítottak, hogy azok az OTP-nek a legkedvezőbbek legyenek

³⁹³ A MAL Zrt. a vörösiszap-katasztrófaért volt felelős. 2010-ben azon célból, hogy gyorsan állami irányítás alá lehessen vonni a magántulajdont, módosították a honvédelemről szóló törvényt.

³⁹⁴ A jogszabálmódosítás célja az volt, hogy a CBA adókedvezményekben részesülhessen.

vagy a Lex Szapáry³⁹⁵, lex Biszku³⁹⁶, lex Schmitt³⁹⁷, lex Baka³⁹⁸, lex Kaderják, stb.) értjük, melyek mögött mindig jogalkotói szándékot vizsgál az AB. Konzekvens álláspontja, hogy ezen normák alaptörvényellenesek. Sokszor persze inkább előnyt jelentenek egy adott személy számára, így ezen törvények vonatkozásában a kár bekövetkeztét nehéz bizonyítani. Kártérítési per sokkal inkább akkor indult, amikor adott személyre (sokszor tisztségre) vonatkozóan hátrányt fogalmazott meg a jogszabály. Ebbe a körbe pedig már inkább a szervezetalakítás módszerével történő „politikai zsákmányelv” megvalósulását láthatjuk (pl.: Lex Baka, Lex Gadó).

Ezen esetkörökre az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a bírói gyakorlatba is bekerült a „diszfunkcionális jogalkotás” fogalma (1/2014. számú polgári elvi döntés), mellyel a Kúria a polgári jogi felelősséget és így a kártérítési igényt is megalapozottnak találhatja (lásd még: lex Kaderják, VIII. fejezet 2. és 3. pont).

A „politikai zsákmányelv” az állami tisztségek adott időpillanatban éppen hatalmon lévő politikai többség közötti szétosztását jelenti. Ez nagyon sokszor egybefonódik a „lex”-ek kategóriával. Sok esetben ugyanis a tisztségeket kormányzati ciklusokon átívelően töltik be, s ha a mindenkori kormányzat nem kívánja az előző kormányzat emberét abban a státuszban megtartani, akkor erre a szervezetátalakítás a megoldás, mely jogszabályi módosítással a mandátum rövidülését, vagy az adott mandátum megszűnését fogja eredményezni. Ebben az esetben a határozatlan idejű megbízatásokkal van a több probléma. A gyakorlat ellentmondó képet mutat. 2004-ben például az AB (7/2004. (III. 24.) AB határozat) a PSZÁF (Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, jelenleg MNB) elnökének és elnökhelyetteseinek megbízatása megszűnése körében élesen elválasztotta az Alkotmányban szereplő szervek és a kormány alárendeltségében működő szervek mandátumait. Minthogy a PSZÁF az utóbbi kategóriába

³⁹⁵ A kormány 2010-ben washingtoni nagykövetet akart kinevezni. A posztra Szapáry György volt a jelölt, aki ekkor már betöltötte a 70. életévét. Ugyanakkor a kormánytisztviselők jogállásáról szóló, ekkor hatályos 2010. évi LVII. Törvény értelmében csak 70 év alatti személy tölthetett be külszolgálati képviselő-vezetői megbízatást. A törvényt így módosították (a miniszterelnök felmentést adhatott ezen feltétel vonatkozásában).

³⁹⁶ Biszku Béla egykori belügyminiszter büntetőjogi felelőssége kapcsán kimondásra került, hogy elvülhetetlenek az emberiesség elleni bűncselekmények, így az eljárást meg lehetett indítani vele szemben. Az már csak érdekesség, hogy a vád jogalapjává tett, akkor hatályos Btk (1978:IV. tv.) 269/C.§-a, mely a nemzetiszocialista és a kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása büntett címet viselte, utóbb alkotmányellenesnek bizonyult.

³⁹⁷ Schmitt Pál államfő kapcsán a lemondott államfők fizetését is sarkalatos törvénybe foglalták.

³⁹⁸ Baka András a Legfelsőbb Bíróság elnöke volt egészen addig, amíg a Legfelsőbb Bíróság Kúriává nem alakult. Az új bírósági törvény értelmében a Legfelsőbb Bíróság elnökének megbízatása az átalakulással lejárt, és az új elnököt 2011. december 31-ig meg kellett választani. A kinevezés új feltételei között pedig szerepelt, hogy legalább 5 éves bírói szolgálati viszonyal kell rendelkeznie a jelöltnek, amibe Baka András 17 éves strasbourgi jogviszonya nem számított bele.

tartozott, így nem találta alkotmányellenesnek az elnöki mandátum átszervezés miatti megszűnését. Ugyanakkor alaptörvényellenesnek minősítette 2007-ben a MEH-elnök mandátumát érintő jogszabálmódosítást (5/2007. (II. 27.) AB határozat). Álláspontja szerint itt más volt a jogi helyzet: nem került sor átszervezésre, az elnöki tisztség továbbra is fennmaradt.

2010-ben a GVH elnökhelyettesi megbízatásának egy újabb megszűnési okaként a tőkepiaci törvénybe beiktatott rendelkezést (35.§ (4) bek. e. pontja) ugyanakkor nem minősített visszaélésszerű joggyakorlásnak (183/2010. (X. 28.) AB határozat). Ebben az esetben a GVH elnökhelyettesének a határozott idejű megbízatása megszűnt a határozott idő letelte előtt. Megvizsgálta a GVH hatalommegosztásban elfoglalt helyét, s megállapította róla, hogy egy autonóm államigazgatási szerv, mely nem tartozik a Kormány irányítása alá. Funkciója a gazdasági verseny tisztaságának a felügyelete. E speciális státus és jogkör miatt az Alkotmánybíróság szerint „a GVH jogállására és rendeltetésére tekintettel a vezetői megbízatások időtartamának összehangolása érdekében megállapított új megbízatás-megszűnési jogcím nem elegendő indok arra, hogy azt a törvényhozó a hivatalban lévő elnökhelyettesek megbízatására visszaható hatállyal kiterjessze, s ezáltal megbízatási idejüket lerövidítse.”

A harmadik eset az egyediesítés, mely alatt azt értjük, amikor a jogalkotó nyíltan egyedi rendelkezést illeszt normatív aktusba. A normák között jellegüknél és tartalmuknál fogva vannak olyanok, ahol kívánatos az egyediesítés (pl. közjogi méltóságot választ a T.Ház), de vannak olyanok, ahol ez alaptörvénybe ütköző lehet. Ez főleg az önkormányzati rendeletalkotás folyamatában fordul elő, amikor valamilyen alapelv sérelme (általában jogorvoslati jog elvonása) áll a szabályozási technika mögött. Az egyediesítés alatt például a csepeli szabadkikötő ügyét³⁹⁹ lehet említeni, melynek kapcsán az AB a szabályozási technikát amiatt minősítette alaptörvényellenesnek, mivel az addigi tulajdonosokat elzárta a jogorvoslat lehetőségétől (45/1997. (IX. 19.) AB határozat).

Az alkotmánybírósági gyakorlatban a jogalkotással okozott kár fogalma tehát szorosan összefügg a „jogellenes jogalkotás” fogalmával, melyet mind aktív jogellenes magatartással, mind mulasztással elkövethet a jogalkotó.

³⁹⁹ Az ügy tényállása szerint az Országgyűlés a Csepeli Nemzeti Szabadkikötőt is név szerint megemlítve a törvényben országos közforgalmú kikötőnek minősítette, melynek működtetésére így speciális szabályok vonatkoztak.

3. Aktív jogellenes magatartás

A „jogellenes jogalkotás” fogalma a jogalkotói hatalommal való visszaéléshez kötődik tehát, melynek alapja a polgári jogi alapelv: a joggal való visszaélés. Az aktív jogellenes magatartások a jogalkotásban megnyilvánuló visszaállások, melyeket a fentiekben részleteztem.

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 a módosítás⁴⁰⁰. 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.⁴⁰¹

Majd az ezredfordulón ez kicsit szofisztikáltabb lett. Elhelyezték a jogintézményt a polgári jog viszonylatában. Kimondásra került, hogy a jogalkotói hatalommal való visszaélés a polgári jogi joggal való visszaélés kategóriájának felel meg. Ezen alapveti 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.⁴⁰² Ugyancsak a jogintézmények célhoz kötött felhasználási lehetőségére, mint a jogalkotó hatalom egyik alkotmányos korlátjára, mutatott rá a bíróság elvi éllel 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 –

⁴⁰⁰ ABH 1993.500.501.

⁴⁰¹ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat.

⁴⁰² Ugyancsak ezt tartalmazta a 125/2008. (X. 17.) AB határozat

céljától eltérően – a tiszteletdíj kiegészítéseként, a költségtérítést pedig a juttatás részleges megkettőzéseként szabályozza.”⁴⁰³

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.

Az aktív jogellenes magatartások körébe tartozik továbbá a visszaható jogalkotás, melynek tilalmával a gyakorlatban szintén számos határozatában foglalkozott az Alkotmánybíróság. A retroaktív hatály azt jelenti, hogy a jogszabály a hatályba lépése előtti eseményekre is hatályos. Ez magában foglalja azt az esetkört, amikor már lezárt 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 alkalmazását⁴⁰⁴. A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát a Jat. 2.§ (2) bekezdése deklarálja. A jogszabály a kihirdetését megelőző időben keletkeztetett jogviszonyokra és tényekkel kapcsolatosan nem állapíthat meg kötelezést. Következetes ugyanakkor az alkotmánybírósági gyakorlat 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

⁴⁰³ 24/1997 (IV. 25.) AB határozat

⁴⁰⁴ 55/1994. (XI. 10.) AB határozat

illetékfizetési kötelezettséget megállapító, vagy az adókedvezmény, adómentesség megvonását tartalmazó rendelkezéseket⁴⁰⁵.

Ahogy dr. Kiss László, dr. Kukorelli István és dr. Czucz Ottó alkotmánybírók a 349/B/2001. számú AB határozathoz fűzött különvéleménye is tükrözi: „A visszaható hatályú jogi szabályozás elutasításának egyik legmarkánsabban megfogalmazott indoka szerint a retroaktív norma a jogrendszer egyik alappillérét ingatja meg.” Egyetértve Peschka Vilmossal, aki az „ignorantia iuris neminem excusat⁴⁰⁶” 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 jogrendszerre kiható jelentőségénél fogva különös gondossággal kell eljárni. Kiemelten igaz ez a „kivételek” esetében akkor, ha más alkotmányos érték érvényesülése szolgálatában áll a kivétel megállapítása, ha az előállt 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 elkerülhetetlenné 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.”⁴⁰⁷

Ugyanakkor a 813/B/2009. AB határozattal⁴⁰⁸ 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

⁴⁰⁵ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, 7/1992 (I. 30.) AB határozat, 16/1996. (V. 3.) AB hat.

⁴⁰⁶ A törvény nem tudása senkit nem mentesít

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

⁴⁰⁸ ABH 2010. 2136

követő időszakban elhasznált gáz árában a „középfogyasztóknak” kellett utólag megfizetniük. Egy ilyen szabályozás ugyanis nem valósít meg „valódi” visszaható hatályú jogalkotást.

Szintén a visszaható hatály kérdésével foglalkozott az AB az ún. „elévülési törvény” kapcsán. A törvény egyébiránt a Lex Biszku-ként már említett jogszabály előzményének is tekinthető, mely azonban ekkor még nem lépett hatályba az Alkotmánybíróság döntése miatt. A visszaható hatály tilalmát és az elévülés kérdéskörében is világosan kifejtette álláspontját a Testület, melyet ezt követően az ú.n. „kommunista bűncselekmények”-el kapcsolatos törvényhozás körében született további négy jogszabály⁴⁰⁹ vonatkozásában is fenntartott. Az AB megállapította tehát⁴¹⁰, hogy „Az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről” szóló törvény alkotmányellenes. Az indokolásban többek között rögzítésre került, hogy azon túl, hogy a törvény szövegezésének a határozatlansága és bizonytalansága sérti a jogbiztonság követelményét, a törvény sérti az alkotmányos büntetőjognak azt a követelményét is (visszaható hatály tilalma), hogy a bűncselekmény büntethetőségének elévülésére – beleértve az elévülés félbeszakítását és nyugvását is – az elkövetéskor hatályos büntető törvényt kell alkalmazni, kivéve azt az esetet, amikor az elévülés időszakában az elkövetőre nézve kedvezőbb szabályok léptek hatályba.⁴¹¹

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” miatt⁴¹². 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

⁴⁰⁹ „A büntethetőség elévülésének értelmezéséről” szóló, 1/1993. (II. 27.) számú OGY elvi állásfoglalás, „Az egyes büntető eljárási szabályok kiegészítéséről” szóló, az országgyűlés 1993. február 16-i ülésén elfogadott törvény, „Az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról” szóló, ugyancsak az országgyűlés 1993. február 16-i ülésén elfogadott törvény, valamint „Az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról” szóló 1993. évi XC. törvény

⁴¹⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

⁴¹¹ STEINER Gábor: Az ún. „kommunista bűncselekmények” miatt indult büntetőeljárások, illetve egyéb felelősségre vonási kísérletek, és az azokkal kapcsolatos eljárási problémák, különös tekintettel az ún. Biszku-ügyre c. PhD értekezése 2021. Pécs

⁴¹² IV/02352/2012. sz. AB határozat és a IV/01355/2014. sz. AB határozat

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 élel hangsúlyozta azt, hogy a rendszerátalakító változtatás „alkotmányosan csak 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.”⁴¹³ 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 alapelveivel kapcsolatosan vezette le a Bíróság a „diszfunkcionális jogalkotás” elvét és mondta ki ennek tilalmát. A már hivatkozott 31/1998. (VI. 25.) AB

⁴¹³ 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...”

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 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 kétséggkívül 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 visszaélésszerűvé válik.

Kijelenthető tehát, hogy míg az Alkotmánybíróság határozataiban a joggal való visszaélés polgári jogi elve megjelenik bizonyos ügýtípusoknál (visszaélésszerű jogalkotás, mint aktív jogellenes magatartás), addig a jogalkotással okozott kár alkotmányjogi összefüggéseivel nem szembesíti a törvényhozót az Alkotmánybíróság. Fentiekben meghatározásra kerültek tehát azok az „ügýtípusok”, amikor a joggal való visszaélés alapelve visszavezetve állapította meg az Alkotmánybíróság a norma alkotmányellenességét.

4. 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. §-ában⁴¹⁴ meghatározott mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség állapítható meg akkor, ha a

⁴¹⁴ 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.

jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A „jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének 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.”⁴¹⁵

Az egyik ilyen ügy a MÁV-ÁBE ügy volt.⁴¹⁶ 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 üzemeltetőjének 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

⁴¹⁵ 22/1990. (X. 16.) AB határozat ABH 1990, (83., 86 pontok)

⁴¹⁶ 83/2011. (XI. 10.) AB határozat, 482/E/2010 sz. ügy

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. 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 alkotmánybírósági gyakorlatban megjelenő tétel, hogy 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.⁴¹⁷

Ugyancsak ki kell emelni az ún. szerencsejáték ügyben hozott 1053/E/2005. AB határozatot, melyben a Testület nem találta alkotmányellenesnek a magyar jog mulasztás útján fennálló ütközését uniós joggal. Az AB ugyanis az EU-t létrehozó és módosító szerződéseket szerződéses eredetük ellenére nem nemzetközi szerződéként kezeli. Az AB fokozottan óvatos az EU-s jog és a hazai jog viszonyát tekintve. Az ügyleti díjak kérdésében is csupán a jövőre nézve semmisítette meg az uniós szabályozással ellentétes normát, miközben a rendes bíróságok már mellőzték azt az uniós jog elsőbbsége és közvetlen hatálya miatt.⁴¹⁸

⁴¹⁷ 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.”

⁴¹⁸ VÖRÖS Imre: *Csoportkép Laokoóonnal – A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest (2012)

A jogalkotással okozott kártérítési kötelezettség vizsgálata, dogmatikai megközelítése 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 kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat 3.). Ezen jogbiztonsági elv mentén haladva fejtette ki több ízben is a testület a jogalkotáshoz kapcsolódó felelősségre vonatkozó nézőpontját.

VIII. 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 szolgált, hogy a felperes ingatlanának forgalmi értéke egy övezeti 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 felróhatóság. 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. Egyszer sem fordult elő, hogy a bíróság a „kellően súlyos jogsértés”-t vizsgálta volna.

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. Az Európai Unió joga közvetlenül alkalmazandó, és az Európai Unió Bírósága kialakította azt a joggyakorlatot, hogy a tagállamok az adott individuumokkal szemben is kártérítési kötelezettséggel 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? Érvényesül-e az igazságszolgáltatási gyakorlatban a tagállami kártérítési felelősség uniós elve?

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 hátrány okozása 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”. (BDT 2005. 1261.) A jogellenesség tehát pusztán a kár okozásából következik. A bíró tehát azt vizsgálja, hogy az előtte fekvő tényállás beleilleszthető-e valamelyik, a Ptk. által felsorolt kivételbe, vagy sem. A döntésből is levezethető, hogy a jogellenesség megállapítható pusztán a „minden károkozás jogellenes” tételből levezetve – hiszen a törvény a kivételek között nem szerepelteti a jogalkotást. Ebben a körben merülhet fel a „jogági jogellenesség” kérdése is. A tételből ugyanis nem következik ugyanakkor az, hogy amennyiben kivételként kezeli a törvény a magatartást, akkor az biztos, hogy nem jogellenes!⁴¹⁹

Mikor lehet a jogszabály jogellenes? Ha az erre felhatalmazott szerv ezt kimondja. Magyarországon ezt az Alkotmánybíróság teheti meg (vagy az EUB). Magyar viszonylatban a

⁴¹⁹ Erre a klasszikus és a gyakorlatban legtöbbet előforduló példa: az építési engedéllyel építkező, aki a szomszédot szükségtelenül zavarja (benapozottság, kilátás, stb.)

joggyakorlat 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 esetében került sor ex nunc hatályú megsemmisítésre.⁴²⁰ Az ügyek egy részében „visszaélésszerűen gyakorolt jogalkotói hatáskörre alapozva” (IX. fejezet 2. pont) hozott megsemmisítést a bíróság, máshol a jogalkotó hatalom alkotmányos korlátjára, a jogintézmények célhoz kötött felhasználására mutatott rá.⁴²¹ Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy „a törvényhozónak még a jogintézmények céljának meghatározásában is összehasonlíthatatlanul szélesebb körű alkotmányos mozgástere van, mint egy helyi önkormányzatnak. Ám ez a mozgástér sem korlátlan, mivel a törvényalkotót is köti a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalma.”⁴²²

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 rPtk. hatálya alatt a jogszabályalkotással okozott kár vonatkozásában a Legfelsőbb Bírósági ítéletre (v.ö. BH 1994.312. sz.⁴²³) is figyelemmel, továbbá arra a tényre, hogy amennyiben adott jogszabály hatálybelépésével következik be a károsodás, akkor ilyen jellegű jogszabályi

⁴²⁰ 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.

⁴²¹ 24/1997. (IV. 25.) AB hat. Békés Megye Képviselő-testületének a megyei önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról, juttatásáról és költségtérítéséről szóló rendeletét megsemmisítette

⁴²² 31/1998. (VI. 25.) AB hat.

⁴²³ Ebben a határozatában a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a jogalkotás nem konkrétan megfogalmazott magatartásszabályokat állapít meg, s rá a közjog szabályai az irányadók, így a jogalkotó még akkor sem tartozik polgári jogi felelősséggel, amennyiben az által alkotott jogszabályt utóbb az AB visszamenőleges hatállyal semmisíti meg.

rendelkezések hiányában a Ptk. 339.§ (1) bekezdése nem alkalmazható⁴²⁴, a gyakorlatban az állami immunitás megmaradt.

A jogszabályi háttérrel a Kódex is csak a fentiekben ismertetett mértékben változtatta meg, ami álláspontom szerint nem elégséges ahhoz, hogy egyértelműen áttörje az állami felelőtlenséget. 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. Ugyanakkor az unió az elv kimondásával azt is kifejezésre juttatta, hogy nem szükséges ezen ügyekben a felróhatóság és a vétkesség vizsgálata, hanem a „megfelelően súlyos jogsértést” kell értékelni. Amennyiben a bíróságok ezt szem előtt tartanák, akkor már lehetne esélye az ilyen perek felpereseinek.

A másik lehetőség, hogy az állam jogszabályalkotásért – annak mulasztásáért – okozott kárfelelősséget Kódex szinten szabályozásra kerüljön legalább azon esetekben, amikor az Alkotmánybíróság megállapította utólag ex nunc hatállyal a norma Alaptörvénybe ütközését, vagy 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 álláspontját⁴²⁵ - 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 is csak akkor járnak kártérítési felelősséggel, amennyiben azok kirívóan súlyosak. A kellően súlyos jogsértés bizonyítása tehát itt is szükségyszerű. Ennek kimondása is elmaradt ugyanis a kodifikáció során.

3. 2013. után – az új Ptk.

Az új Ptk. a kártérítés jogintézményét a rPtk-tól merőben eltérően szabályozza, részben új alapokra helyezi. Azonban a tagállami kártérítési felelősség tekintetében indokolt maradnunk a deliktuális kártérítésnél, mert uniós jogi alapon megállapítható felelősségi forma is a deliktumok területére kalauzol. A gyakorlatban kiemelendő az 1/2014. számú PED⁴²⁶, mely beemelte a rendes bírói gyakorlatba is a „diszfunkcionális jogalkotás” fogalmát. A döntés a

⁴²⁴ ÚJVÁRINÉ ANTAL Edit: *Felelősségtan*; Miskolc 2002. 147-148. p.

⁴²⁵ FÜLÖP Györgyi: *Az állam kártérítési felelőssége a közösségi jog megsértése esetén*; In: Polgári Jogi Kodifikáció 2003/5. sz. 18-23. o.

⁴²⁶ lásd Lex-Kederják VII. 2. pont

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 vezetők megbízatását.” Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy „a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben (s kétségtelenül ilyennek minősül a Hivatal elnöke és elnökhelyettese megbízatási jogviszonyának tartalma) egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpeni 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 visszaélésszerűvé válik.” A kifogásolt alperesi eljárás az egyébként törvényben biztosított jogorvoslattól elzárta a felperest, akinek kára keletkezett.

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.⁴²⁷

⁴²⁷ FUGLINSZKY im (2015) 587.o.

A korábbiakban a jogalkotás számára teljes immunitást biztosító jogértelmezések új megközelítésbe kerültek, amikor a bíróság összegzésképp 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 a rPtk. 349. §-ában leírt államigazgatási tevékenységekre vonatkozó rendelkezés nyomán.

A fentiekben már láthattuk, hogy a jogalkotói hatalommal aló visszaélés 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.”⁴²⁸

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.⁴²⁹ „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

⁴²⁸ Fővárosi Törvényszék 70.P.2.250/2013/11.

⁴²⁹ Lásd még BOÓC im (2013)

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 alkotmánybíróági gyakorlat alapján előre látható lett volna, hogy az Alkotmánybíróság a luxusadó törvényt meg fogja semmisíteni, nem jelent a diszfunkcionális jogalkotással azonos súlyú többlettényállást.⁴³⁰

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.⁴³¹

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 azon gyakorlatát, miszerint az egyedi ügyekben hozott döntés miatti kártérítési igény akkor lesz megalapozott, amennyiben a jogértelmezési hiba kirívóan súlyos⁴³² 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. Változások a magyar bírói gyakorlatban

A magyar bírói gyakorlat szerint tehát a fentiek olvasatában az állam jogalkotásért való magánjogi felelőssége megállapítható. Ugyanakkor azon esetekben, amikor uniós jogsértésről beszélünk, a nemzeti bíróságoknak az uniós jogot is alkalmaznia kell. Az uniós jog nemzeti bíróság általi alkalmazásának feltételeit a magyar ítélkezési gyakorlatban (különösen a Kúria gyakorlata és elvi döntései) megteremtették. A bíróságok alkalmazzák az uniós jog elsőbbsége, közvetlen hatálya, a rendeletek közvetlen alkalmazandóságának elveit. Az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezése körében a magyar bíróságok kiemelten jó helyet foglalnak el uniós szinten. Ugyanakkor a gyakorlatban rossz irány is mutatkozik: az Alapjogi

⁴³⁰ Fővárosi Ítéltábla 17.Pf.20.189/2014/6-II.

⁴³¹ Kúria Pfv.III.21.396/2015/6.

⁴³² kirívóan súlyos jogsértés doktrínája

Charta értelmezése (Repcevirág ügy, Kásler ügy pl.) már hagy némi kívánnivalót maga után. Ezzel kapcsolatban azonban megjegyzendő, hogy az Alapjogi Charta alkalmazási területe nem teljesen egyértelmű annyiban, hogy szűkebb, mint az EUSz és EUMSsz, vagy EJEE alkalmazási köre. Amíg ugyanis utóbbiak rendelkezései valamennyi tagállami intézkedésre (beleértve a jogalkotást is) alkalmazandók, addig a Charta rendelkezései csak annyiban, amennyiben a tagállam uniós jogot hajt végre⁴³³. (Charta 51. cikk (1) bekezdés) A határok azonban a gyakorlat tükrében sem világosak. Erre kiváló példa az Érsekcsanád-ügy⁴³⁴. Az EUB úgy vélte, hogy bár a H5N1 madárinfluenza elleni védintézkedések megtételével uniós jogot hajtottak végre a tagállamok, ugyanakkor a védintézkedések által okozott károk megtérítése már nem tartozik ebbe a körbe. Az nem minősül az uniós jog végrehajtásának, így a Charta nem alkalmazható. A gyakorlatban tehát problémát okoz annak megítélése, hogy a jogalkotó, amikor jogszabályt alkot, az az uniós jog végrehajtásának körébe esik-e, vagy sem.

Ügyszintén a közigazgatási perekben is láthattunk az utóbbi időben néhány negatív példát az uniós jog alkalmazásának hiányosságaival. (UMTS ügyben a Meranini-elv alkalmazása). Nem lehetünk továbbá elégedettek a tagállamok uniós jog megsértéséért viselt kártérítési felelősséget rögzítő uniós elv recepciójával kapcsolatosan sem (pl.: Baradics ügy, Szerencsejáték törvénnyel kapcsolatos ügy). Azon feltett szándék nélkül, hogy a bíróságokat mentesítsem, megemlítendő, hogy ezen kritizálható gyakorlat egy olyan jogi környezetben alakult ki, ami a jogalkotó felelősségét a jogalkotásért nem mondja ki *expressis verbis*, és a recepciót a hazai doktrinális környezet is nehezíti.

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.

⁴³³ EUB *Wachauf*

⁴³⁴ EUB *Érsekcsanád*

4.1. MOL ügy

A MOL ügy talán az első állammal szembeni jogalkotással okozott kártérítési per volt⁴³⁵. A MOL Nyrt. Magyarországon „nemzeti bajnok”-nak minősül, mely alatt azokat ipari óriásokat értjük, amiket gyakran kormányuk tart életben „intravénás készpénzcsöpögtetéssel”.⁴³⁶ Azaz olyan vállalkozásokat, amik a nemzetközi piacokon is versenyképesek, de ehhez a nemzetállam segítsége is hozzájárult⁴³⁷. Ennek érdekessége abban rejlik, hogy az ilyen vállalatok a jogalkotási folyamatokra is hatni tudnak mind az összefonódás, mind gazdasági súlyuk miatt. Az energiaszektor földgázpiacán a MOL Rt. monopol helyzetben volt (rendelkezett az import és a hazai földgáz beszerzésének kizárólagos jogával, és a közüzemi szolgáltatás működési feltételeit is meghatározta). A földgázpiacon ezt követően két modellváltás is történt (2004 és 2009-ben). 2004-től a kettős földgázpiaci modell bevezetésével megváltozott az árszabályozás rendszere is. A per tárgya a gázáremelés jogellenesen alacsony volta volt. A júliusban meghozott éves szinten 6%-os gázáremelés ugyanis nem biztosítja azt a nyereséget, amit a törvényi szabályozás előírt. 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 keretét 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.⁴³⁸

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 áttörik majd. Sajnálatos módon nem ez történt: a perben a Legfelsőbb Bíróság jogerősen elutasította a MOL

⁴³⁵ Pf.V.26.769/2000/4. sz ítélet 2001. szeptember 20.

⁴³⁶ Daniel ALTMANN Daniel: *With Interest Fate of „national champions” in new EU*. IN: International Herald Tribune, 2005 április 9. szám

⁴³⁷ ANTALÓCZY Katalin – VOSZKA Éva: *Állami piacteremtés, nemzeti bajnok* <https://www.penzugyutato.hu/hu/node/166> (letöltés: 2022.03.15.)

⁴³⁸ Értékesség képen megjegyzendő, hogy a per alatt a Magyar Energia Hivatal is határozatot hozott a MOL Rt. kérelmére, melyben részben elismeri a gázár-felülvizsgálati kérelem jogosságát, és azt javasolta a Gazdasági Minisztériumnak, hogy a következő években 25 dolláros olajár alapján határozza meg az import földgáz árát.

keresetét elsődlegesen azon indokkal, hogy az Alkotmánybíróság nem állapította meg a norma alkotmányellenességét. Így a jogellenesség nem volt megállapítható.⁴³⁹

4.2. A Metró- per

A dolgozatban már több alkalommal is hivatkoztam a Metró-perre, mely összességében nem a Magyar Állam polgári jogi kárfelelősségével kapcsolatos per volt, ugyanakkor az állam magánjogi szereplésének bíróság általi megítélését tartalmazta, s melynek hatása érezhető kodifikációs szinten is.

A tényállás szerint a Fővárosi Önkormányzat és a Magyar Állam (Kormány) szerződést kötöttek a négyes metró beruházásával kapcsolatosan, és a beruházási költségeket maguk között 40-60%-ban osztották fel. A szerződést 1998. április 7-én foglalták írásba. Már ebben az évben, az 1999. évre vonatkozó költségvetés előkészítése során a Kormány több ízben is nyilatkozott a tekintetben, hogy a szerződésben foglalt kötelezettségeit – költségvetési fedezet hiányában – nem áll módjában teljesíteni. A folyamatban a pénzügyminiszter tájékoztatta a Főpolgármestert levélbe, hogy „a szerződés hatályát a továbbiakban nem áll módjában fenntartani”. ugyanerről. A Fővárosi Önkormányzat ezt a tartalmat a szerződés azonnali hatályú felmondásaként értelmezte. Mivel a teljesítés még nem vált esedékessé, így a Fővárosi Önkormányzat egy megállapítási pert indított, melyben azt kérte a bíróságtól, állapítsa meg, hogy a szerződés még hatályos. A bíróság ezt meg is állapította: kimondta, hogy a szerződés a felek között hatályban van. S ami az ügy érdekessége a témánk vonatkozásában, hogy tisztán polgári jogi szabályokra hivatkozással döntötte el a jogvitát. Alapvető kérdésként merült ugyanis fel, hogy a felek között kötött, a négyes metró beruházásával kapcsolatos szerződés egyáltalán polgári jogi szerződésnek minősül-e? Azt magánjogi szabályok szerint kell-e elbírálni? A bíróság álláspontja az volt, hogy bár a szerződés komplexitását tekintve atipikus jogviszonyt hozott létre a felek között, annak minőségére kétséget kizáróan magánjogi szabályok vonatkoznak. A bíróság indoklásában a kötetmi szabályok általános rendelkezéseiből indult ki, s minthogy a szerződés nem rendelkezett a felmondás jogáról, így – a határozott időre kötött szerződésről esetén – a felmondás csak szerződésszegés esetén volt lehetséges. Mivel a teljesítési kötelezettség még nem állt be, a Fővárosi Önkormányzat oldalán a szerződésszegés fel sem merülhetett, így a felmondás joga az Államot nem illette meg.

⁴³⁹ FUGLINSZKY im (2015) 586. o.

Az eljárás második részében már marasztalási kereset volt a per tárgya. Ugyanis az Állam az 1999-es évi költségvetésbe nem tervezte bele ezt a kiadást. Így – fedezethiányra hivatkozással – megtagadta a fizetést. Ezen eljárásnak a központi kérdése ismét a szerződés jellege (t.i. közjogi, vagy magánjogi) volt. Ugyancsak el kellett döntenie a bíróságnak, hogy az Államot többletjogosultságok illetik-e meg azon szerződéses kapcsolatban, melyről a megállapítási per során már úgy döntött a bíróság, hogy tisztán polgári jogi szabályok vonatkoznak rá. A többletjogosultsággal kapcsolatosan pedig azt kell érteni, hogy az állam mulasztott, amikor a költségvetési törvényben nem kalkulált ezzel a kiadással (jogalkotásban megnyilvánuló mulasztás) azért, hogy a szerződési kötelezettségei alól szabaduljon, és erre a mulasztására hivatkozhat-e egy kártérítési perben. A bíróság ebben a perben elfogadta az állam lehetetlenülésre vonatkozó hivatkozását. Azaz: álláspontja szerint az államháztartási törvény és a költségvetési törvény jogszabályok, melyeknek kihirdetése az adott jogszabály érvényességéhez elengedhetetlen. A lehetetlenülés pedig azért történt meg, mivel jogszabályi kötelezettség teljesítése akadályozza az államot abban, hogy teljesítse a szerződésben vállalt kötelezettségét (jogi lehetetlenülés). Gazdasági lehetetlenülés is fennáll ugyanakkor, mivel a gazdasági mutatók szerint megállapítható, hogy a nemzetgazdaság teljesítőképessége olyan rossz állapotban van, hogy a teljesítés nem elvárható. Kártérítésre pedig azért nem köteles az állam, mert szerződő, magánjogi félként nem vonható felelősségre olyan közjogi intézkedések elmulasztásáért, melyek a felek magánjogi jogviszonyainak körébe nem vonhatók. Ezzel az állam kétarcúságát a magánjogi viszonyokban - a funkcionális immunitás tanát fenntartva - ugyancsak alátámasztotta a Legfelsőbb Bíróság.

4.3. Szerencsejáték törvény ügye

A Szerencsejáték törvénnyel kapcsolatos eljárás⁴⁴⁰ tárgya a Szerencsejáték törvény-módosítás volt, melynek hatására egy év leforgása alatt pénznyerő automata csak játékkaszinókban lett üzemeltethető, valamint a játékadót a tiszta játékbevételek 40%-áról felemelték tételes havi 500.000 Ft-ra (elektronikus kaszinó esetében 700.000 Ft-ra) és a játékbevételek után %-os adót is fizetni kellett. Ezzel ellehetetlenítették a feleperes tevékenységét. A kereset mind az adóemeléssel, mind a tiltással eredő kárigényre kiterjedt. Az ügy érdekessége, hogy megállapításra került a kártérítési igény – hacsak részben is. A jogalapi indokolások azonban

⁴⁴⁰ Kúria Pfv.III.20.403/2019/2. ítélete, Kúria Pfv.III.20.359/2018/8., Kúria Pfv.III.20.588/2018/6. számú ítélete

teljesen eltértek az egyes bírói fórumokon. Ezért érdemes kicsit mélyebben kifejezni ezt az ügyet.

A felperesek a kérelmüket a játéktermekben működtetett pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozó adó megemlése (adóemelés), valamint a pénznyerő automaták üzemeltethetőségének kaszinók területére történő korlátozása (tiltás) miatt terjesztettek elő az EUMSZ 34. és 56. cikkeinek sérelmére alapítottan, és kártérítés megfizetésére kérték kötelezni alperest. Előadták, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetése határon átnyúló tevékenységnek minősül, amennyiben az automatákat külföldről szerzik be, valamint azokon külföldi, uniós állampolgárok is játszanak.

Az adóemelés kapcsán állították, hogy az alperes által átmeneti idő nélkül öt-, hatszorosára felemelt adó a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozására alkalmas non-diszkriminatív jellegű tagállami intézkedés, melynek következtében a játéktermeket és az elektronikus kaszinókat üzemeltető szerencsejáték-szervezők tevékenységüket befejezni, vagy nagy mértékben csökkenteni kényszerültek. A jogalkotással sérültek az Európai Unió jogelvei, a jogállamiság, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elve.

Az azonnali hatályú tiltás az EUMSZ 34. és 56. cikkeit sérti. Álláspontjuk szerint az intézkedés sértette továbbá a Charta, és az Emberi Jogok Európai Egyezményében írt jogokat, valamint az Unió általános jogelvei közül a bizalomvédelem elvét. A jogalkotás továbbá sérti a 98/34/EK irányelvet és az azt átültető 102/2009. (V. 11.) korm.r. rendelkezéseit is.

Alperes a kereset elutasítását kérte. Elsődlegesen az állam immunitására hivatkozott. Másodlagosan hangsúlyozta, hogy az uniós jogra alapított kártérítési igény előfeltétele, hogy uniós jogból fakadó alanyi jogsértés történjen. A szerencsejáték tekintetében azonban a tagállamok nem engedték át a szuverenitásukat az uniónak, így az ezzel kapcsolatos szabályozást a tagállamok nemzeti hatáskörben minden korlátozástól mentesen jogosultak megalkotni. Hivatkozott továbbá arra, hogy az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában az Szjtv. 26.§ (3) bekezdésének első mondata és a 40/A.§ (1) bekezdése Alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti indítványokat és alkotmányjogi panaszokat elutasította⁴⁴¹.

⁴⁴¹ 1053/E/2005. sz. AB határozat

Fontos kiemelni, hogy a kereset kizárólag uniós jogi alapra helyezték a felperesek. Továbbá azt is, hogy a bíróság ebben az ügyben nem fogadta el tehát az állam immunitásra történő hivatkozását. Az eljárás során továbbá előzetes döntéshozatal iránti kérelem is benyújtásra került, melynek eredményeként az EUB kimondta⁴⁴², hogy a Szerencsejáték törvény hivatkozott módosításai a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkében biztosított szabadsága korlátozásának minősülnek.

Az elsőfokon ítélező fórum álláspontja szerint immunitás azért nem illeti meg az államot, mert a szerencsejáték szabályozása területén 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. Klasszikus példája továbbá az ügy egyébiránt az uniós jogi felelősség *sui generis* felelősséggként való kérdésének is. Ebben az ügyben ugyanis elsőfokon azt mondta ki a bíróság, hogy létezik ilyen fajta felelősség. A másodfokú bíróság azonban nem értett egyet ezzel. Álláspontja szerint a nemzeti jog felelősségi szabályai szerint kell orvosolni az ilyen jogsértést, a jogalap tehát a rPtk 339.§ a z EUB előzetes döntéshozatali eljárásában született döntés alapján. Leegyszerűsítette továbbá a felperesi keresetet a tiltásra (az adóemelést így kizárta az okozó tényezők közül), és megállapította – hivatkozással a 26/2013. (X. 4.) AB határozatra, hogy jogalkotási diszfunkció áll fenn, polgári jogi értelemben jogellenes a jogalkotás, így a felperesek kártérítésre jogosultak. A jogi indokolás tehát eltérő volt, de mindkettő tanács megállapította a jogalkotó felelősségét.

A Kúria érdekes álláspontra jutott. A jogalkotói immunitással kapcsolatosan egyfajta fordított diszkrimináció elvét alkalmazva jutott el arra a következtetésre, hogy alperesnek fennáll a felelőssége a jogalkotói magatartásával okozott károk vonatkozásában. Kifejtette továbbá az adóemelés kapcsán⁴⁴³ csak az állapítható meg, hogy a tevékenység költségesebb lett. A szolgáltatások szabad áramlásának sérelme azonban nem. A tiltás vonatkozásában azonban a Kúria is megállapíthatónak látta a jogellenes alperesi magatartást, mellyel a kár nyomban bekövetkezett. A várt áttörés tehát megérkezett. Kiemelendő azonban, hogy a MOL-ügyhöz

⁴⁴² EUB *Berlington*

⁴⁴³ Az elsőfokú bíróság a P.22.701/2015/35. szám alatti ítéletében az adóemeléssel kapcsolatosan arra az álláspontra jutott, hogy az tisztán belföldi tényállás, így kártérítési igényt uniós jogra alapítottan nem érvényesíthetnek a felperesek, a Brasserie-teszt nem alkalmazható. Azt is kiemelte, hogy bizonyítatlanság hiányában nem állapítható meg a jogsértés és a kár közötti okozati összefüggés sem. Az elsőfokú bíróság a tiltásban és a tiltás átmeneti időszak nélküli bevezetése kapcsán látta a bizalomvédelmi elv sérelmét, és a tulajdonjog sérelmét, és abban, hogy a felperesek kárpótlást nem kaptak.

képest az eltérés, hogy törvényalkotással okozott kárigényt érvényesítettek a felperesek. A jogérvényesítés alapja azonban nem a magyar, hanem tisztán uniós jog volt.

Az ítélet további érdekessége, hogy bár az Alkotmánybíróság elutasította az Alaptörvény-ellenesség megállapítását⁴⁴⁴, a Kúria a jogsértést mégis kimondta a fordított diszkrimináció tilalmának elve alapján. 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. Ugyanakkor érzékelhető, hogy a magyar bírósági gyakorlatban is megjelenik az a fajta *sui generis* kártérítési forma, melynek jogalapja pusztán uniós jogi alapon keresendő.

A szerencsejáték-törvény módosítással kapcsolatosan ugyanakkor az ítélkezési gyakorlat nem minősül egységesnek, mivel egy másik tanács ugyanezen tényállás mentén elutasító határozatot hozott⁴⁴⁵. Rögzítette az ítéletben, hogy a szerencsejáték nem harmonizált terület, annak szabályozása tagállami hatáskörben maradt, így a tagállami jogalkotásnak ezen a területen széles mozgásteret van, de ennek ellenére is figyelemmel kell lennie az uniós alapszabadságokra. Az elutasítás indoka abban volt, hogy a felperes nem tudta bizonyítani, hogy tevékenysége határon átnyúló tényállási elemet is megvalósít. A Kúria úgy foglalt állást – hivatkozva korábbi (20.656/2017/13. sz.) ítéletére -, hogy a pénznyerő automaták valamely tagállamban történő működtetésével kapcsolatban a határokon átnyúló helyzet fennállása nem vélelmezhető kizárólag azon az alapon, hogy az így kínált játéklehetőségeket más tagállamokból érkező európai uniós polgárok is igénybe vehetik. Az uniós jog sérelmének elvi lehetősége tehát nem elegendő az uniós tényállás megvalósulásához, vagyis az uniós elemet önmagában a szolgáltatás más tagállam állampolgárai részéről történő igénybevételenek elvi lehetősége nem alapozza meg. Ezzel tehát – álláspontom szerint az uniós gyakorlatnak megfelelően - kizárta az uniós jogon alapuló felelősség alkalmazását, és a tisztán belföldi tényállásra belföldi jogot alkalmazva utasította el a keresetet. Ezt pedig a már klasszikusnak is mondható indokolással támasztotta alá, miszerint amikor az állam jogot alkot, közjogi funkciójában jár el. A jogalkotás nem keletkeztet kötelmi viszonyt a felek között, s így a polgári jogi felelősség jogkövetkezményei nem alkalmazhatók. ugyanakkor kiemelte azt is, hogy ha a jogalkotás eredménye nem hordoz közjogi kötőerőt (pl. mert Alkotmánybíróság a normát

⁴⁴⁴ 1053/E/2005. AB határozat (2006.06.16.) és VÖRÖS (2012) im 87.o.

⁴⁴⁵ Kúria Pfv. III. 20.501/2019/7. sz. ítélete

megsemmisíti), akkor lehet polgári jogi szankciót alkalmazni. Erre azonban nem került sor a jelen per tárgyát képező jogszabályok vonatkozásában, mivel az Alkotmánybíróság elutasította ezen kezdeményezéseket. Ezen ítélet álláspontom szerint a fordított-diszkriminációt alkalmazó indokolással szemben sokkal világosabb és logikusabb. Továbbá az EUB gyakorlatát is tükrözi. Ugyan nem tartalmazza, de ki lehet térni a Pólus Vegas végzésre⁴⁴⁶, vagy a Bonver WIN ügyre⁴⁴⁷ is, melyek azt támasztják alá, hogy a határokon átnyúló helyzet fennállása nem vélelmezhető kizárólag azon az alapon, hogy az így kínált szolgáltatási lehetőségeket más tagállamokból érkező uniós állampolgárok is igénybe vehetik. A határon átnyúló elemet tehát bizonyítani kell. Előremutató, hogy a Kúria is ezzel voltaképpen elismeri, hogy létezik sui generis uniós jogon alapuló tagállami kártérítési felelősség, hiszen a vizsgálata tárgyává tette.

4.4. Büntetés-végrehajtási intézetekkel kapcsolatos ügy

Érdekes volt továbbá a Kúria BV-intézetekkel kapcsolatos ítélete. Bár az ügy megítélése a most hatályos jogszabályok értelmében nem lenne 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 zárkákban, 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 zárkákban 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 túlszűfoltága neki nem felróható, mert befogadási kötelezettség terheli, a börtönviszonyok objektív körülményeiért nem felel, mert a működése feltételeit az állam biztosítja.

⁴⁴⁶ EUB *Pólus Vegas végzés* C-665/2018. sz. 24. pontja (nem közzétett)

⁴⁴⁷ EUB *Bonver Win ügy*, C-311/19. sz. ügy

Az elsőfokú bíróság ítéletével⁴⁴⁸ 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 viseléséről⁴⁴⁹.

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 rPtk. 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 kifejezetten ilyen rendelkezések találhatók, azonban e rendelkezések csak 2017. január 1-jén léptek hatályba, ezért a kereset tárgyává tett sérelem tekintetében nem voltak alkalmazhatók. Az indokolás szövege szerint: „A felperes által megjelölt sérelem tekintetében az állam helytállási kötelezettségét kimondó - korábbi - jogi szabályozás nem létezik, az állam nem lépett (került) közvetlen jogviszonyba a felperessel.” A felperes által sérelmezett jogviszonyt a felperes és alperesi BV Intézet között fennálló jogviszony keretein belül lehet és kell érvényesíteni.

Természetesen nem minősül példa nélkülinek, hogy a bíróságok polgári peres eljárásban a – jelenleg hatályos - büntetőeljárásról szóló törvény 844.§-a alapján indított eljárásban kártalanítást ítélnének meg annak, akivel szemben alaptalanul alkalmaznak szabadságvesztés-korlátozást (lásd pl.: Pfv. 20.933/2019/4. sz. ítélet). Ugyancsak nem ritka, hogy személyiségi jogsértés megállapítására kerül sor, melyért sérelemdíj jár a felperesnek. Ezen eljárásokat azonban egyértelműen a BV Intézetekkel szemben folytatják le – s nem az állammal szemben. Ugyanakkor a 3.5. pontban felsorakoztatott jogesetek kapcsán kiemelhető, hogy az állam marasztalására került sor, mely ügyekben ugyanakkor magyar bíróság előtt eljárás nem volt folyamatban annak ellenére, hogy alkotmánybíróság a szabadságvesztés és előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1)

⁴⁴⁸ Veszprémi Törvényszék P.20.291/2016/14. sz.

⁴⁴⁹ Győri Ítéletábla Pf.20.149/2016/6.

bekezdésének nemzetközi szerződésbe és az Alaptörvénybe ütközését megállapította. Ezáltal a jogalapot egy esetleges kártérítés vonatkozásában megteremtette.

4.5. Szolidaritási hozzájárulás pere

Ugyancsak az immunitást töri át a Budaörs kontra Magyar Állam ügyben 2017. nyarán született elsőfokú döntés. Miután az állam teljesen átvette az iskolák fenntartását, ennek a költségeire hivatkozva pénzt szedett be egyes önkormányzatoktól. Budaörsöt kifejezetten súlyosan érintette az őt érő szolidaritási hozzájárulási kötelezettség, mely az összbevétel majdnem 10%-a volt: 2,1 milliárd forint. Ez a város éves költségvetésének körülbelül 15%-át tette ki. Budaörs ezt követően peres eljárásban kártérítést követelt a Magyar Államtól arra hivatkozással, hogy alaptörvény-ellenes jogszabály alapján szedte be tőle a szolidaritási hozzájárulást. Álláspontja szerint visszaélészerű volt a jogalkotás, és csak sarkalatos törvénnyel lehetett volna bevezetni. Az alperes elsődlegesen immunitására hivatkozott, másodlagosan vitatta a jogszabály alaptörvény-ellenességét.

Az elsőfokú ítélet szerint a szolidaritási hozzájárulás nem jogellenes, az alkalmazása azonban igen. Az immunitás körében a bíróság azzal érvelt, hogy jogállamban az alkotmányozó hatalom lehet korlátlan, a közhatalmat gyakorló szervek pedig hatáskörük keretei között gyakorolhatják hatalmukat. Ennek során az alkotmányos kereteket nem léphetik túl. Az indokolásából továbbá kitűnik, hogy a bíróság álláspontja az volt, hogy a jogszabályok mindenkire – így az államra is – kötelezők (Alaptörvény R cikk (2) bekezdése) és a Magyar Állam csak akkor mentesülne a polgári jogi felelősség alól, ha lenne olyan jogszabály, mely ezt a felelősséget kizárná. Ilyen azonban nincsen. Kifejtette továbbá a jogalkotással kapcsolatosan, hogy abban az esetben, amennyiben a jogalkotással bizonyítottan az állam konkrét jogalanynak kárt okoz (mely kárt nem köteles viselni a károsult), abban az esetben deliktuális alapon kárkötelem keletkezik a felek között, mely civiljogi intézmény, s így a polgári jog szabályai alkalmazandók rá. A „hibás” jogalkotás tehát nem csak alkotmányjogi (közjogi) vagy politikai következményekkel, felelősséggel jár, hanem ebben az esetben magánjogival is. Ezért állapította meg az alperesi felelősséget a Fővárosi Törvényszék. Kimondta, hogy az Állam a felperes rovására gazdagodott alaptalanul, amit vissza kell térítenie. A jogalap hiányát pedig abban látta, hogy a központi költségvetési támogatásokat meghaladó mértékű szolidaritási hozzájárulás elvonásának nincs jogalapja, mivel tévesen értelmezték a jogszabályt. Szerinte tehát nem a jogalkotás, hanem a jogszabály téves alkalmazása eredményezett jogalap nélküli gazdagodást. Ezzel két hibát is

vétett az eljárásban: egyfelől eltért a kereseti kérelemtől, másfelől alkotmányossági aggályokat felvetve hatáskörén is túlterjeszkedett.

A másodfokú döntésből ezek a hibák egyértelműen kitűntek. És bár a keresetet elutasító ítélet született, a Fővárosi Ítéltábla ugyancsak kimondta, hogy „az állam polgári jogi felelősségét a jogalkotással okozott károkért nem lehet kizárni”.⁴⁵⁰ Erre a Ptk. deliktuális felelősségre irányadó szabályait kell alkalmazni. Hivatkozott továbbá az uniós gyakorlatra is, miszerint a tagállam az állampolgárainak okozott, uniós jog megsértéséből eredő károkért felelősségre vonható. Ha pedig az uniós jog megsértéséért az állam felelősséggel tartozik, akkor az Alaptörvénnyel és a törvény előtti egyenlőség elvével nem lenne összeegyeztethető, ha a belső jogi tényállás mellett ez a felelősség nem állna fenn. Kitért továbbá arra is, hogy a perrel érintett jogszabályt nem vizsgálta Alkotmánybíróság, így jogellenesnek nem tekinthető. A bizonyítási teher ugyan a felperesen volt az Ítéltábla szerint (ellentétben a Fővárosi Törvényszék a bizonyítási terhet az alperesre rakta), aki azonban csak és kizárólag alkotmánybírói határozattal tudta volna állítását igazolni. Ez azonban nem állt rendelkezésre.

A Kúria hatályában fenntartva a másodfokú döntést, egyetértve az abban leírtakkal, kimondta⁴⁵¹, hogy az államot immunitás nem illeti meg a jogalkotási tevékenységével okozott károk vonatkozásában. Ugyanakkor azt is kijelentette, hogy a jogalkotás közjogi aktus, nem keletkeztet az állam és a jogalanyok között polgári jogilag értelmezhető jogviszonyt, ezért alapesetben nem tartozik a Ptk. személyi és tárgyi hatálya alá. Kizárja továbbá a Ptk. 6:548. és 549.§-ainak az alkalmazását is. Helytállóan emeli ki a Kúria, hogy Alkotmányossági szempontú jogszabályi felülvizsgálatra csak az Alkotmánybíróság jogosult, a rendes bíróságok nem.

A tényekhez hozzátartozik, hogy Budaörs ezt követően Alkotmánybírósághoz is fordult alkotmányjogi panasszal, amit azonban a taláros Testület elutasított.⁴⁵²

Ebben az ítéletben tehát nem sikerült áttörni az állami immunitást, ugyanakkor a jogerős és a Kúria ítéletében foglaltakat osztom. Jelen esetben ugyanis a felperes nem hivatkozott uniós jogsértésre. Ugyanis a jogalkotási tevékenységgel okozott érdeksérelem csak akkor alapíthat magánjogi felelősséget, amikor a jogalkotás eredménye nem hordoz közjogi kötőerőt, azaz az Alkotmánybíróság megsemmisíti azt. Tehát polgári jogilag értelmezhető kárkötelelem csak akkor

⁴⁵⁰ Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.894/2017/8/II. ítéleti indokolás

⁴⁵¹ Kúria Pfv.III. 20.308/2018/8. sz. ítélete (2018.11.28.)

⁴⁵² 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat

keletkezhet, amennyiben Alkotmánybíróság a normát megsemmisíti, kimondja annak alaptörvénybe ütközését.

4.6. Utazásszervezős ügy

A témával kapcsolatosan két ítéletet is kiemelnék. A tényállás mindkettő vonatkozásában szinte ugyanaz: a felperesek mindkét ügyben utazási szerződést kötöttek egy utazásszervező céggel, melynek díját ki is fizették. Az utazásra azonban az utazásszervező fizetéképtelensége miatt nem került sor. A biztosító azonban csak a befizetett összeg egy részét fizette vissza a felperesek számára a biztosítási szerződés értelmében. A fennmaradó befizetett összeg vonatkozásában a rPtk. 339.§-ra és a 354.§ (4), valamint a 355.§ (1) bekezdésre hivatkozással kérték felmerült káruk megtérítését. Felperesek hivatkoztak továbbá a szervezett utazási formákról szóló 90/314/EGK (1990. június 13.) irányelvre (Irányelv), valamint az EUB esetjogára (Dillenkofer, Rechberger ügyek). A Fővárosi Törvényszék 2017. január 17-én, 25.194/2015/15. számon, valamint február 22-én 25.336/2015/27. számon meghozott ítéleteivel a felperesek keresetének helyt adva kimondta, hogy az utazásszervező által a kormányrendelet (213/1996. (XII. 23.) korm. r.) 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 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 sztornó-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 Irányelvet a magyar jogrendszerbe. A Fővárosi Ítéletábra⁴⁵³

⁴⁵³ Fővárosi Ítéletábra 20.574/2017/5/II.számú, valamint a 20.602/2017/5/II. sz. ítéletei

összecszerülésében módosította csak az elsőfokú ítéleteket, jogalapjában azonban nem. Megerősítette, hogy az utazásszervezővel szemben indított büntetőeljárás nem előkérdése a felelősség megállapításának. Itt megjegyzem, hogy az EUB kimondta a *Blödel-Pawlik*⁴⁵⁴ ügy kapcsán, hogy ha az utazásszervező fizetése képtelensége annak család magatartására vezethető vissza, az is az Irányelv 7. cikke alá eső. Ugyanakkor nem találta megalapozottnak a sztornóbiztosítás, a vízumdíj és vízumügyintézés körében a felperesi igényeket. Ekörben rámutatott arra, hogy az alperes felelőssége csak a vagyoni biztosítékból meg nem térült, az utazáshoz közvetlenül kapcsolódóan befizetett díjakra terjed ki. Nem esik az Irányelv hatálya alá valamennyi, az utazással összefüggésben megfizetett díj – így a sztornóbiztosítás és a vízumdíj) megtérítése⁴⁵⁵.

Fentiek alapján tehát a bírói gyakorlat alapján levonható az a következtetés, hogy irányelv nem megfelelő átültetése miatt az uniós polgárok közvetlenül az állammal szemben sikerrel indíthatnak káruk megtérítése vonatkozásában eljárást a deliktuális polgári jogi felelősségi szabályok szerint. Az összecszerülés vonatkozásában a bírói gyakorlat az, hogy csak az utazáshoz közvetlen kapcsolódó költségek erejéig felel az állam.

Az ítéletekben ugyanakkor ellentmondás figyelhető meg az állam státuszával kapcsolatosan. Alperesnek volt ugyanis az ellenkérelmében egy olyan hivatkozása, hogy ő nem „jogalkotó”. Érdekes, hogy az elsőfokú bíróságok az ítéleteikben ezen kérdéssel nem foglalkoztak. A másodfokú ítéletekben találjuk viszont az alábbiakat: a 20.602/2017/5/II. sz. ítéletben az került rögzítésre, hogy az „alperes, mint nemzeti jogalkotó elmulasztotta az Európai Közösségek Tanácsának a szervezett utazási formákról szóló 90/314/EGK irányelv 7. cikkének a nemzeti jogba történő megfelelő átültetését.” Ezzel némileg ellentmond a másik, szintén Fővárosi Ítéletábla által hozott ítélet, mely szerint: „az uniós jogot sértő jogalkotással okozott kárért az állam tartozik helytállással, nem a „jogalkotó”⁴⁵⁶”. Az első ítéletben tehát a nemzeti jogalkotó az állam, míg a második szerint nem az. Alapjában véve az uniós deliktuális felelősség lényege abban áll, hogy az állam tartozik kártérítési kötelezettséggel azért, mert a közösségi jogból eredő kötelezettségeit megszegte a tagállam. A fizetésre kötelezett fél az állam, bármely szervezete is követte el a jogsértését. A jogosult pedig a károsult személy. Tehát a fenti bírósági

⁴⁵⁴ EUB *Blödel-Pawlik* C-134/11. 2012.02.16.

⁴⁵⁵ Fővárosi Ítéletábla 3.Pf.20.574/2017/5/II. sz. ítélete

⁴⁵⁶ Ezen eljárásban az alperes (Magyar Állam) ugyanis arra hivatkozott, hogy nem jogalkotó.

ítéletekkel jómagam tudok azonosulni, amennyiben az uniós jogi kártérítési feltételeket vesszük alapulnának az ítéletek (és nem a rPtk. 339.§-án).

IX. Záró gondolatok, következtetések

Fentiekben láthattuk, hogy a bírói gyakorlat Magyarországon a jogszabály hiátusa ellenére abba az irányba mutat, hogy az állam felelősségre vonható jogalkotással okozott károk vonatkozásában. A gyakorlatban már megjelentek a felelősségre vonás egyes esetei is: amikor az állam jogalkotással uniós jogot sért, vagy AB határozat a norma alkotmányellenességét visszamenőleges hatállyal megállapítja. Azonban ez a gyakorlat sem kiforrott még. Mivel egy jogállamban, mint Magyarország is, nem lehet jogpolitikai cél, hogy ellehetetlenítsük az állam elleni igényérvényesítést, így egyet kell, hogy értsek dr. Kiss László alkotmánybíróval, aki szerint: „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 preventív 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.”⁴⁵⁷ Márpedig ennek vagyunk tanúi. A gyakorlat ráadásul azt mutatja, hogy a szervezeti felelősség felől az egyén felé tolódik a felelősség kérdésköre, továbbá egyre több „megelőző eljárás” szükséges a bírói út igénybevételehez, mely szintén nehezíti az igényérvényesítést. Ezek a tendenciák az uniós elvekkel ellentétes irányúak. Mi lehetne egy helyes megoldás?

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 közel 70 nemzetközi és uniós bírósági döntés. Ugyanakkor

⁴⁵⁷ Forrás: 3057/2015. (III. 31.) AB hat. – dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

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 a magyar igazságszolgáltatási rendszer eddig nem tudta áttörni a közjog-magánjog problematikáját, valamint nem igazán tud mit kezdeni a vétkesség-felróhatóság kérdéskörével. A fő kérdés tehát az, hogy létezik-e sui generis uniós jog alapján történő állami kárfelelősség, vagy mindenképpen valamilyen módon a hazai jogszabályi rendszerben kell keresni az állam felelősségre vonhatóságának az alapjait? A kutatásaim során arra jutottam, hogy létezik, amit a magyar igazságszolgáltatás – annak gyakorlata alapján – nem alkalmaz. Ezt pedig az alábbiakból vezettem le:

Amikor uniós jogsértésből eredő tagállami felelősségről beszélünk a nemzeti bíróságok uniós és nemzeti jogot is alkalmaznak egyszerre. Az uniós jog ugyanakkor nem jelöli ki egyértelműen azokat a kereteket, hogy melyek az eljárásnak azon részei, ahol már a nemzeti jogot kell alkalmazni. A jogalkalmazás problémája tehát ebből fakad. Ekkor is nyitvaálló kérdés, hogy a kártérítésre vonatkozó nemzeti szabályok közül melyiket kell alkalmazni a tagállami felelősség megállapításánál. Az, hogy a nemzeti bíróság milyen alapon hozza érvényre a tagállami felelősség elvét a jogalkotásért, irreleváns. Tény viszont, hogy biztosítani kell ezt a lehetőséget. Az kulcsfontosságú, hogy az uniós szabályozás céljai megvalósuljanak.

Az EUB szerint a tagállami felelősség megállapításának feltételeihez az szükséges, hogy az egyénnek meg legyen a lehetősége, hogy jogorvoslatot találjon. A tagállami kártérítési felelősség tehát egy sui generis felelősségi forma, mely az uniós jogon alapszik, és az EUB gyakorlata fejlesztette ki (lásd: bírói aktivizmus III. 1.2. pont). Figyelemmel arra, hogy az EUB ítéletei részei az uniós jognak, végrehajtási intézkedést nem igényelnek, így abban az esetben, ha kellően pontos és feltétel nélküli rendelkezéseket tartalmaz, akkor a közvetlen hatály elve miatt lehet rá közvetlenül hivatkozni a nemzeti bíróság előtt.

1. Egy esetleges kodifikáció kérdése

Magyarországon teljesen egyértelmű jogszabály az állam jogalkotással okozott kárfelelősségét nem mondja ki. Sem közjogi alapon, sem magánjogi alapon, sem uniós jog, sem nemzeti jog megsértéséért. Azonban a feltett két kérdésre adható válasz. A nemzeti jogalkalmazó szervek kötelezettsége, hogy az eljárásuk során a nemzeti jogot az uniós joggal összhangban alkalmazzák. Az uniós jog nemzeti bíróság általi alkalmazásának feltételeit a magyar ítélkezési gyakorlat (különösen a Kúria gyakorlata és elvi döntései) megteremtették. A bíróságok

láthatóan alkalmazzák az uniós jog elsőbbsége, közvetlen hatálya, a rendeletek közvetlen alkalmazandóságának elveit. Az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezése körében a magyar bíróságok kiemelten jó helyet foglalnak el uniós szinten. Ugyanakkor a gyakorlatban az Alapjogi Charta értelmezése kapcsán (Repcevirág ügy, Kásler ügy, Érsekcsanád ügy pl.) már több kérdés is felmerül. Úgyszintén a közigazgatási perekben is láthattunk az utóbbi időben néhány negatív példát az uniós jog alkalmazásának hiányosságaival kapcsolatosan (pl. az UMTS ügyben a Meranini-elv alkalmazása). Nem lehetünk továbbá elégedettek a tagállamok uniós jog megsértéséért viselt kártérítési felelősséget rögzítő uniós elv recepciójával kapcsolatosan sem (pl.: Baradics ügy, Szerencsejáték törvénnyel kapcsolatos eljárás, stb.). Anélkül, hogy a bíróságokat mentesítem, azért megemlítendő, hogy ezen kritizálható gyakorlat egy olyan jogi környezetben alakult ki, ami a jogalkotó felelősségét a jogalkotásért kizárja, és a recepciót a hazai doktrinális környezet is nehezíti. Jelenleg hatályos jogszabályok alapján a felróhatósági alapú felelősség az állam jogalkotói tevékenységéért nem állapítható meg rendes bíróság által.⁴⁵⁸ Ezt csak Alkotmánybíróság minősítheti az Alaptörvény rendelkezési alapján.⁴⁵⁹

Ami a gyakorlatból kikristályosodik az az, hogy a nemzeti bíróságok akkor állapítják meg az állam kártérítési felelősségét, ha az állam által alkotott norma uniós jogba, vagy az Alaptörvénybe ütközik, és ezt az erre rendelt fórum – azaz az EUB vagy az Alkotmánybíróság - ki is nyilvánította. Ekkor a deliktuális kártérítési felelősség általános szabályai szerint kell elbírálni a jogsértést. A Kódex alapján a deliktuális felelősségi szabályok között rendel szabályozni a felelősség a közhatalom gyakorlásával okozott károkért (6:548-549.§§), mely azonban nem terjeszthető ki a tagállami jogalkotási tevékenységre. Hangsúlyozom, hogy álláspontom szerint a jelenlegi gyakorlat (deliktuális kárfelelősség általános szabályainak az alkalmazása) sem megfelelő joggyakorlat. Egy külön tényállásban rögzített kodifikáció 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 az esetleges visszaélések miatt nem lehet parttalan. Nem lehet sem célja, sem eredménye, hogy az országgyűlés jogalkotó tevékenységét ellehetetlenítse. A kodifikációs kísérletre láthattunk már javaslatokat a Ptk. kodifikációja során, ezek ugyanakkor tudvalevőlegesen kísérletek maradtak.

⁴⁵⁸ FUGLINSZKY im (2015) 579-587. o.

⁴⁵⁹ MENYHÁRD im (2013) 401-402. o.

A felelősségi témakör dogmatikai vizsgálata elengedhetetlen volt ahhoz, hogy a kodifikációs 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 jogszabályoknak 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)? Álláspontom szerint ez a felvetés sem teljesen elvetendő, bár én amellet érvelek, hogy a szabályozás helye a magánjog körében van. Ennek indokát leginkább abban látom, hogy a kártérítési felelősség, 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. Osztom Menyhárd Attila álláspontját⁴⁶⁰, hogy amennyiben a magánjog tárgykörén belül kellene szabályozni a kérdést, abban az esetben ki kellene emelni a kártérítési jog rendszeréből, és nem annyira szankciós, sokkal inkább kompenzációs jelleget adni a jogkövetkezménynek (mint például kártalanítás, vagy az EJEB gyakorlatából ismert méltányos elégtétel).

Első körben tehát a legkézenfekvőbb megoldást a szabályozás jelentené. Kutatva a nemzetközi irodalmat és gyakorlatot, és összevetve a tapasztalatokat, nem minősül ugyanis példa nélkülinek ezen lehetőség. Egy esetleges szabályozásra az alábbi javaslatot teszem:

- magánjog szabályai között szükséges szabályozni, magánjogi felelősségként a jogalkotással okozott kártérítési felelősséget is, figyelembe véve azt, hogy a jogviszony nem klasszikusan magánjogi (mivel közjogi elemeket is tartalmaz, ezért külön tényállásban kell szerepeltetni),
- nem felelősség alapú rendszert kellene kiépíteni, hanem pl. a kisajátítás intézményével hasonlatosan helytállási kötelezettségre alapulót (ez az EUB ítéletekben is megnyilvánul a „megfelelően súlyos jogsértés” kritériumában),
- nem a kártérítés a megfelelő jogcím az elégtétel vonatkozásában, hanem szerencsésebb lenne a „kompenzáció”, vagy „megtérítés” (mivel nem felelősség alapú a rendszer).

A döntés meghozatala a polgári bíróságok előtt, a polgári perrendtartás szabályait figyelembe véve, helyénvaló (ekörben a külföldi példákra is lehet gondolni – lásd többek között: Ausztria).

⁴⁶⁰ MENYHÁRD Attila: *Lehet-e a jogalkotónak polgári jogi felelőssége?* Budapest Dialog Campus (2018) 33-42.o.

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.

Felmerül továbbá a közjogi szabályozás lehetősége is. Álláspontom szerint egy esetleges alaptörvény módosítással át lehetne hidalni az alkalmazás problémáját. Az Alaptörvényben amennyiben nevesítve lenne – akár mögöttes felelősként – az állam (Alaptörvény XXIV. cikk), és hozzá lenne rendelve a Ptk. alkalmazhatósága, akkor tulajdonképpen nem lenne akadálya annak, hogy a felelősség megállapítható legyen általános kárfelelősségi alapon. Erre egyébiránt például a német alaptörvény jó példa.

2. Uniós jogi alapon történő felelősségrevonás

A másik lehetőség, amit jelen dolgozattal kiemelnék, hogy nem ragaszkodunk a törvényi szabályozás szükségességéhez, és tisztán uniós („anyagi”) jog alapján ítéljük meg ezen igények jogalapját. Álláspontom szerint ugyanis amennyiben az EUB teljes mértékben meghatározta az állam felelősségre vonásának a feltételeit, azaz a szabályrendszer, amit felállított, zárt, logikus, egységet képez, akkor a tagállami bíróságnak nincs szüksége speciális (magyar) jogszabályi rendelkezésre. Ezt abból vezetem le, hogy az EUB ítéletei részei az uniós jognak, végrehajtási intézkedést nem igényelnek, így abban az esetben, ha kellően pontos és feltétel nélküli az ítélet tartalma, akkor a közvetlen hatály elve miatt lehet rá közvetlenül hivatkozni, rá jogot alapítani a nemzeti bíróság előtt.

Tény, hogy az uniós tagállamok felelőssége a nemzeti felelősségi jog szerves része lett, mely az EUB ítélkezési gyakorlatán alapszik. A tagállami felelősség megállapításánál a nemzeti bíróságok uniós és nemzeti jogot is alkalmaznak. A már bemutatott jogesetek sorra azt tükrözik, hogy ezeknek a gazdasági jelentőségük is nagy⁴⁶¹. Az EUB ítélkezési gyakorlatának köszönhetően a tagállami felelősség megállapítása előtt megnyílt az út, ugyanakkor ez nemzeti felelősségi jogon alapult, befolyásolva, módosítva azt. Ezt nevezte „bírói kézben lévő európai

⁴⁶¹ Pl. az MP Travel Line utazásszervező fizetésképtelensége miatt Németországnak több ezer kártérítési igényt kellett feldolgoznia, mert késedelembe esett a szervezett utazási formákról szóló 90/314/EGK irányelv végrehajtásával.

felelősségi formának” Danwitz⁴⁶² 1997-ben. A gyakorlatban ez tulajdonképpen annyit jelent, hogy a tagállamoknak lehetővé kell tenniük, hogy uniós jog alapján az állampolgárok ilyen jellegű követeléseket érvényesíthessenek.⁴⁶³ A Francovich-ítélet óta ugyanis létezik egy másik felelősségi forma, mely alapján a nemzeti jog mellett (uniós jogi alapon) egyének igényt érvényesíthetnek⁴⁶⁴. A gyakorlat alapján azonban az nem egyértelmű, hogy ezen igények egymás mellett, vagy szubszidiárius jelleggel (amennyiben a nemzeti felelősségi jog nem kielégítő) vannak jelen.⁴⁶⁵

Nem vitatottan – és ezt a magyar ítélkezési gyakorlat is alátámasztja - uniós jogi alapon elsődlegesen az alapszerződésekbe (EUSz, EUMSZ, Alapjogi Charta) és nemzetközi szerződésekbe (Pl.: EJE) ütköző jogalkotással és a rendeletekkel, irányelvekkel kapcsolatos jogsértések érvényesíthetők, valamint az uniós irányelvek hibás, vagy késedelmes – esetleg elmulasztott – átültetése miatt keletkezett károkért állapítható meg a tagállam felelőssége (Schöppenstedt-formula). Itt ki kell emelni, hogy az Alapjogi Charta alkalmazási köre eltér az EUSz és az EUMSZ alkalmazási körétől. A Charta 51. cikk (1) bekezdése ugyanis szűkít ezen: akkor alkalmazható, amennyiben a tagállam uniós jogot hajt végre. Ez a szűkítő kitétel számos gyakorlati problémát vet fel.⁴⁶⁶ (IV.3.1. pont)

Későbbiekben az irányelvek rossz, hibás alkalmazása is felelősséget megállapító tényállás lett (British Telecomm ügy, Haim-II. ügy) az uniós jog alapján. A jogalap az EUSz 4. cikk (3) bekezdése (a tagállamoknak minden megfelelő intézkedést meg kell hozniuk az uniós jogból eredő kötelezettségeik teljesítése érdekében), amibe beletartozik az uniós jog megsértésének következtében keletkezett károk orvoslása is (Francovich ügy), valamint az EUMSZ 340. cikkének (2) bekezdése.

Érdemes kiemelni a norma védelmi céljának elvét: minden normának ugyanis megvan a jogi tárgya, amit véd. Az EUB meghatározza a védelem terjedelmét és ezt a tagállamokkal szembeni kártérítési ügyben a további felelősség korlátozására kell alkalmazni. (Rechberger ügy) A norma védelmi céljára vonatkozó nemzeti eljárási szabályok alkalmazása mérlegelés tárgya

⁴⁶² DANWITZ, Thomas von: *Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten – Entwicklung, Stand und Perspektiven der Europäischen Haftung aus Richterhand*, DVBl 1997, S. 1–10

⁴⁶³ Christa TOBLER: *Staatshaftung für fehlerhafte höchstrichterliche Rechtsprechung*, Rs C-224/01 (az EUB 2003. szeptember 30-i ítélete), in JUS&news Lichtenstein 2003, 339. o.

⁴⁶⁴ OSSENBÜHL-CORNILS im 628.o.

⁴⁶⁵ BECK im. 52.o.

⁴⁶⁶ Erről részletesebben lásd: BLUTMAN i.m. 2016 103-109. o.

lehet a tagállami felelősségi ügyben, de csak azon kereteken belül, ha az uniós elvek (egyenlőség és hatékonyság) érvényesülnek.

Az a hivatkozás, miszerint amikor az állam jogot alkot, közjogi funkciójában jár el, így magánjogi felelősséggel nem tartozhat nem foghat helyt ezen tényállások mellett mivel ezen ügyekben a kereset alapját tehát közvetlenül az uniós jogban kell keresni, így az állam funkciója irreleváns kérdés. A jogalap tehát nem a nemzeti jogból fakad, így nem kell erre vonatkozóan külön tényállást keresni rá. És uniós jogba ütközik az a gyakorlat, mely ezt nem teszi lehetővé. Az a tény tehát, hogy a jogsértés a nemzeti jogalkotónak tudható be, nem kérdőjelezi meg az állam uniós jog szerinti felelősségét. (Factortame III. ügy) Tény, hogy az Unió ezzel beavatkozik a nemzeti – adott esetben a magyar - jogba, melytől alapvetően idegen elem a jogalkotó szervekkel kapcsolatos állami felelősség megállapítása.

Az EUB gyakorlatából továbbá levonható az a következtetés is, hogy az uniós jogi felelősség nem függ attól, melyik állami szerv követte el a jogsértést. Amennyiben „igazságtalanságról” beszélünk – ez alatt a jogsértést értem – beszélhetünk jogsértési igazságtalanságról, közigazgatási és bírói „igazságtalanságról”. A közhatalom gyakorlásával okozott kártérítési felelősség tényállása a Kódexben szabályozva van, így azok alkalmazhatósága nem okozhat gondot az igazságszolgáltató szervek számára. Jelen dolgozat pedig kifejezetten a jogalkotással okozott jogsértésekre fókuszál, mely esetekben már nem beszélhetünk ennyire egyértelmű, kodifikált szabályról.

Egyértelmű az is a gyakorlat alapján, hogy semmilyen megelőző eljárás nem szükséges az igényérvényesítéshez. Tehát uniós jogba ütközik az a gyakorlat, mely megelőző eljárást, vagy eljárásokat (pl. alkotmánybírói eljárás, előzetes döntéshozatali eljárás, stb.) tesz szükségessé a jogérvényesítéshez. A károsultnak ugyanis ez többlet terhet jelent igényének érvényesítéséhez.

Összességében a megvizsgált és elemzett, több mint 70 Európai Unió Bírósága által hozott ítélet alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy az alapszerződésekbe, valamint a közvetlen alkalmazandó elsődleges jogforrások vonatkozásában kérdés nem merülhet fel, hiszen ezen jogforrások automatikusan válnak a nemzeti jogrendszer részévé – nem kell ezeket implementálni. A kérdéses jogterület az irányelvekkel kapcsolatos, melyeknél az uniós bírói gyakorlat a felelősség megállapíthatóságát egy feltételrendszerhez köti. A feltételrendszer a

Francovich-ítélet⁴⁶⁷, majd a Factorteam-ítélet⁴⁶⁸ óta egyértelmű: amennyiben megmutatkozik az irányelv egyéni védelmi jellege, a jogok tartalma, melyet az egyénekre ruház az irányelv rendelkezési alapján meghatározhatók, a jogsértés kellően súlyos és okozati összefüggés áll fenn a kár és az állami kötelezettségzegés között. Ez a Bíróság későbbi ítéleteiben is visszaköszön, és tovább finomodik.

Az egyéni védelmi jellegű uniós normák alatt kezdetben az elsődleges jogforrásokat (EUMSZ) értettük, míg a későbbiekben másodlagos jogforrások között is voltak olyan rendeletek, irányelvek, melyek hordozták az egyéni védelmi jelleget. Az irányelvről akkor jelenthetjük ki, hogy egyénetet ruház fel joggal, amennyiben a magánszemélynek az irányelvből fakadó gazdasági vagy egyéb érdekei, jogai olyan ágazatba tartoznak, melyet uniós szabvány szabályoz. Ilyen például a joggyakorlat körében említettek közül a Dillenkofer ügy, azaz amikor az irányelv célja, hogy a szervező fizetésképtelensége esetén jogot biztosítson a szervezett utat igénybe vevő fogyasztónak az által kifizetett összeg és a visszaút követelésére, vagy például a Francovich ügy kapcsán érintett irányelv, mely a munkavállalót védi a munkáltató fizetésképtelensége esetén. Nem tekinti a gyakorlat ilyenek a befektetési szolgáltató társaságok pénzügyi felügyeletére vonatkozó irányelvet. Valamint vannak olyan területek, ahol nehezen meghatározható ez az egyéni védelem, mint a környezetvédelmi irányelvek.

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 kifejtettek alapján a tagállami bíróságnak figyelembe kell vennie azt, hogy mennyire pontos és világos a megsértett rendelkezés.

Az átültetés megfelelése 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” jogsértés kritérium elbírálása vonatkozásában. A megfelelően súlyos

⁴⁶⁷ EUB *Francovich*

⁴⁶⁸ EUB-*Brasserie*

jogsértés problémájára világít rá a Bíróság a Dillekofer ügy kapcsán (ítélet 27. pontja), amikor megállapítja, hogy az átültetési határidő elmulasztása önmagában olyan megfelelően súlyos jogsértés, amely a kártérítési felelősséget megalapozza. A Hedley Lomas ügyben 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 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 kapcsolatban, továbbá ha van, akkor az átültetéssel az irányelvben foglalt célt megvalósította-e. A Bíróság az Angelidaki és társai 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.

Levezethető tehát az EUB ítéletekből az is, hogy a felelősség megállapításához szükséges vétkességet ezen esetekben a minősített jogsértés (az uniós jog kellően súlyos megsértése) váltja fel. A gyakorlatban tehát el kell tekinteni a berögzült vétkesség-felróhatóság vizsgálatától és a jogsértés minőségét kell előtérbe helyezni. Ez a Brasserie ügyben hozott döntésre vezethető vissza, mely kimondta, hogy nem értelmezhető a vétkességi elem az uniós jog alapján, hanem a jogsértés minőségét kell vizsgálni. Ez a gyakorlatban Magyarországon még szintén nem alakult ki.

Objektív a felelősség, amennyiben a jogsértés abban testesül meg, hogy az állam nem érte el azt az eredményt, amire az uniós rendelkezés kötelezi. Ebből a tagállam egyértelmű felelőssége vonható le, és a kellően súlyos jogsértés megállapítható különösebb vizsgálat nélkül. Például ilyen esetek: amikor korábbi bírósági ítéletekbe ütköző a jogalkotás, vagy a tagállam elmulasztja, vagy késedelmesen ültet át uniós jogot, vagy uniós jogba ütköző tartalommal teszi ezt (Dillenkofer ügy, Hedley Lomas ügy).

Az okozatossági összefüggéssel kapcsolatban 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 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 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.

Ki lehet tehát jelenteni, hogy mivel az uniós jog a felelősséget egyértelműen tartalmazza, így az okozatossági kapocs vizsgálata is uniós jogon kell, hogy alapuljon. Amennyiben a jogalkotó nem tudja kimenteni magát – azaz nem kellő gondossággal járt el akkor felróható a magatartása és felelőssé tehető. Az már más kérdés, hogy az eljárás ezen szakaszában a nemzeti jogot kell alkalmazni. A bíró ebben a körben az okozatossági tanok közül válogathat.

A kártérítés módja egyértelműen pénzbeli. Nem ismert olyan eset, amikor a károsult természetbeni kompenzációt kért volna. Ugyanakkor nincs olyan tiltás sem, ami erre vonatkozna. Elméletben tehát a természetbeni megtérítés sem kizárt.

Ugyancsak kiforrott a gyakorlat a kártérítés mértéke (összegerszerűség) kapcsán. A bizonytalanságot tehát a jogérvényesítés feltételeinek teljesülése körében kell keresni.

Összességében tehát álláspontom szerint az EUB gyakorlata teljesen zárt és egyértelmű, pontos és feltétel nélküli az irányelvekkel kapcsolatosan is. Ezen ügyekben álláspontom szerint egyértelműen meg lehet határozni azt a feltételrendszert, amit alkalmazni kell az állami, jogalkotói jogsértés elbírálása során azzal, hogy a jogkövetkezmények tekintetében az állam a saját nemzeti szabályaira van utalva. Vannak továbbá olyan esetek, melyekben nemzeti jogalkotó uniós jogba (alapszerződésbe) ütköző belső jogszabályt hoz. Ezen esetekben a feltételrendszer szintén teljesen egyértelmű.

X. Executive Summary

The European Union gives citizens of a Member State the right to claim damages against the Member State if the latter has made a law in breach of EU law and caused them harm. This finding is supported by the nearly 70 international and EU court decisions examined in my research. However, given the specific nature of EU law, this is not very often the case in practice in Hungary. However, studying the Hungarian court practice, which also includes the relevant Constitutional Court practice, I came to the conclusion that the Hungarian judicial system is not yet very well equipped to deal with the assessment of (private) liability for damages caused by legislation.

The main question at the centre of my research was whether there is *sui generis* state liability for damages under EU law, or whether the basis for state liability should be sought in the domestic legal system. In the course of my research, I came to the conclusion that there is one, which the Hungarian judiciary - based on its practice - does not apply. I deduced this from the following:

When discussing the liability of a Member State for an EU infringement, national courts apply both EU and national law. However, EU law does not clearly indicate the framework for the parts of the procedure where national law is applicable. The problem of the application of the law therefore arises from this. The question of which of the national rules on damages should be applied to determine the liability of the Member State remains open.

The basis on which the national court enforces the principle of national liability for legislation is irrelevant. The fact remains, however, that this possibility must be guaranteed. It is crucial that the objectives of EU legislation are achieved. According to the CJEU, the conditions for establishing national liability require that the individual has the possibility to seek a remedy. National liability for damages is therefore a *sui generis* form of liability based on EU law and developed by the practice of the CJEU. As the judgments of the CJEU are part of EU law, they do not require enforcement action, so that if they contain sufficiently precise and unconditional provisions, they can be directly invoked before the national court because of the principle of direct effect. National liability for damages is therefore a *sui generis* form of liability based on EU law and developed by the practice of the CJEU. As the judgments of the CJEU are part of EU law, they do not require enforcement action, so that if they contain sufficiently precise and

unconditional provisions, they can be directly invoked before the national court because of the principle of direct effect.

In Hungary, there is no clear legal provision on the liability of the State for damage caused by legislation. Neither on a public law basis nor on a private law basis. However, the conditions for the application of EU law by national courts have been created by Hungarian case law (in particular the practice and principle-based decisions of the Curia). The courts appear to apply the basic principles of EU law (including the principles of primacy, direct applicability and direct applicability of regulations).

Hungarian courts are particularly well placed at EU level in the initiation of preliminary rulings. However, in practice, there is also a wrong trend: the interpretation of the Charter of Fundamental Rights leaves something to be desired, and there have been some recent negative examples of the application of EU law in administrative proceedings. Furthermore, we cannot be satisfied with the reception of the EU principle on the liability of Member States for breaches of EU law (e.g. the Baradics case, the procedure concerning the Gambling Act, etc.). Without wishing to exonerate the courts, it should be noted that this criticisable practice has developed in a legal context which excludes the legislator's responsibility for legislation and its reception is also made difficult by the domestic doctrinal environment. Under the current legislation, liability for the state's legislative action cannot be established by an ordinary court unless the Constitutional Court has declared the legislation unconstitutional or the CJEU has declared it to be in breach of EU law. In such cases, the infringement must be assessed according to the general rules of tort liability.

There are two solutions to the shortcomings of the current Hungarian legislative environment: on the one hand, a possible codification, and on the other hand, the development of a practice whereby individuals can directly invoke EU law if the state causes them damage through its „defective” legislative action.

We have seen proposals for an attempt at codification in the course of the codification of the Civil Code, but these remain experiments and deserve attention. If the codification attempts remain attempts, the problem could be solved if the court were to decide the issue by applying EU law alone. However, this would only be possible if EU law were to cover everything, including procedural law, given the specificity of the issue. As this situation has not yet arisen (there is no private law code of procedure at EU level), the national court would have to apply Hungarian law. In this case, however, an overriding rule is needed to allow the state to be liable

in private law for damages for a public act. This can only be in the Fundamental Law. If the State were named in the Fundamental Law - even as the underlying person responsible (Article XXIV of the Fundamental Law) - and the applicability of the Civil Code were assigned to it, there would be no obstacle to liability being established on the basis of general liability for damages. This could possibly lead to a solution that is preventive towards the State and delivers justice to the citizen, does not diminish sovereignty, and at the same time provides a framework for accountability.

In fact, the liability of EU Member States has become an integral part of national liability law, based on the case law of the CJEU. It is not disputed - and this is also supported by Hungarian case law - that under EU law, it is primarily infringements of the fundamental treaties (TEU, TFEU, Charter of Fundamental Rights) and regulations and directives that are in breach of EU law that are enforceable, and that Member States may be held liable for damages caused by incorrect or delayed - or even omitted - transposition of EU directives (Schöppenstedt). More recently, incorrect or incorrect application of directives has also become a ground for liability (British Telecomm case, Haim II case) under EU law. The legal basis is Article 4(3) TEU (Member States must take all appropriate measures to ensure fulfilment of their obligations under EU law), which includes remedying damage caused by a breach of EU law (Francovich case), and Article 340(2) TFEU. While it is true that, by this practice, the Unio is interfering with national law - in this case, Hungarian law - from which the attribution of State liability to legislative bodies is an element fundamentally alien, the fact that the infringement is attributable to the national legislature cannot call into question the legislative liability of the State under EU law in respect of the damage it causes to the individual (Factortame III).

FELHASZNÁLT IRODALOM

KÖNYVEK

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

ARISTOTES: Politika 1253 a. - Szabó Miklós fordítása, Magyar Tudományos Társulatok, Budapest, (1923)

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

BORBÁS Beatrix: A bírói hatalom kárfelelőssége HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. (2014)

BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., (2013)

Jean BODIN: Az államról. Válogatás. Ford. Máté Györgyi és Csűrös Klára, Gondolat Kiadó, Budapest, (1987)

CONCHA Győző: Politika. I. köt. Alkotmánytan Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Budapest, (1895)

Thomas von DANWITZ: Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten – Entwicklung, Stand und Perspektiven der Europäischen Haftung aus Richterhand, DVBl (1997)

Oliver DÖRR (Hrsg.) (szerk.) Staatshaftung in Europa: Nationales und Unionsrecht, de Gruyter Handbuch, Berlin, (2014)

FERDINÁNDY Gejza: Magyarország közbjoga, Politzer Zsigmond és Fia, Budapest (1902)

Fritz FLEINER: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht, Verlag: Mohr, Tübingen 8. kiadás (1928)

FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog* HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. (2015)

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

Ulrich HALTERN: Europarecht - Dogmatik im Kontext, Tübingen, 2. kiadás (2007)

Rosalyn HIGGINS: Problems and process: International law and how we use it, Oxford University Press USA (1995)

Thomas HOBBS: Leviathan vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma. Ford. Vámosi Pál, Kossuth Könyvkiadó Budapest, (1999)

Robert H. JACKSON– Allan JAMES: The Character of Independent Statehood. In: State in a Changing World. A Contemporary Analysis. Clarendon, Oxford, (1993)

Trudy JACOBSEN – Charles SAMPFORD- Rhames THAKUR: Re-emvisioning Sovereignty: The end of Westphalia? Abingdon, New York, Routledge (2016)

JUVENALIS: Satire 6.347-8.

KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció, HVG-Orac Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest, (2011)

KECSKÉS László: Perelhető-e az állam? – Immunitás és kárfelelősség. KJK Kiadó, Budapest (1988)

Hans KELSEN: Tiszta jogtan, ford.: Bibó István, szerk.: Varga Csaba, Rejtjel Kiadó, Budapest (1988)

Hans KELSEN: Az államelmélet alapvonalai ford.: Moór Gyula, szerk.: Szabadsfalvi József, Bíbor Kiadó, Budapest (1997)

Hans KELSEN: Das Problem der Souveranitat und die Theorie des Völkerrechts J.C.B: Mohr (P. Siebeck) (1920)

Hugo KRABBE: Die moderne staats-idee, University of Michigan Library (1919)

Otto MAYER: Deutsches Verwaltungsrecht, II. köt. Duncker und Humblot, Leipzig (1896)

MARTON Géza: A polgári jogi felelősség, Triorg. Budapest, (1992)

MÁDL Ferenc-VÉKÁS Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga, ELTE-Eötvös Kiadó, Budapest (2012)

MENYHÁRD Attila: Az állam kártérítési felelőssége és állami immunitás, Pécs Pécsi Tud. Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs (2013)

MENYHÁRD Attila: Lehet-e a jogalkotónak polgári jogi felelőssége? Dialog Campus Budapest, (2018)

MENYHÁRD Attila: Közjogi vagy magánjogi állam? ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, (2018)

MOÓR Gyula: A jogi személyek élélete, a M.Tud.Akadémia Jogtudományi Bizottságának Kiadványsorozata, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó, Szeged (1931)

Patrick NEILL: The European Court of Justice: A case study in Judicial Activism, European Policy Forum, London (1995)

Fritz OSSENBUHL – Matthias CORNILS: Staatshaftogsrecht, C.H. Beck (2013)

OSZTOVITS András: Az előzetes döntéshozatali eljárás legfontosabb elméleti és gyakorlati kérdései, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó (2005)

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)

- PACZOLAY Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán, In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés Rejtjel Kiadó, Budapest, (2003)
- PAPP Tekla: Közjogi személy – jogi személy kategória? In: Szikora Veronika, Török Éva (szerk.) Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére I.-II. kötet, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, (2017)
- POKOL Béla: Bírói hatalom. Századvég Kiadó, Budapest, (2003)
- Hjalte RASMUSSEN: On law and policy in the European Court of Justice, Dordrecht Springer Kiadó (1986)
- Jean-Jacques ROUSSEAU: A társadalmi szerződés (Du Contrat Social) c. értekezés (forrás: A társadalmi szerződés Fordította: Radványi Zsigmond, Phönix-Oravetz Kiadó, 2. kiadás (1947)
- Josephine STEINER: EGK-Jog, ford.: Lakatos Kálmán, Babits Magyar-Amerikai Kiadó Rt., Szekszárd (1990)
- Malcolm N. SHAW: Nemzetközi jog, ford.: Dunay Pál, Osiris Kiadó, Budapest, (2001)
- SZÁSZY-SCHWARZ Gusztáv: A jogi személy magyarázata, Franklin, Budapest (1906)
- SZLADITS Károly: A magyar magánjog vázлата, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata (1937)
- TAKÁCS Albert: Politikai felelősség, jogi felelősség, alkotmányjogi felelősség In: Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében (szerk.: Borbás Beatrix) Budapest, Dialog Campus (2018)
- TAMÁS András: Legistica: a jogalkotástan vázлата, Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó (2013)
- Colin TURPIN: Government contracts, Harmondsworth Penguin Law and society (1972)
- ÚJVÁRINÉ ANTAL Edit: Felelősségtan; Novotni Alaptívány, Miskolc (2002)
- VALKI László: A Közös Piac szervezeti és döntéshozatali rendszere, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest (1977)
- VÉKÁS Lajos: Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezétéhez COMPLEX Kiadó (2008)
- VILÁGHY Miklós – EÖRSI Gyula: Magyar polgári jog I. kötet, Tankönyvkiadó Budapest (1962)
- VÖRÖS Imre: Csoportkép Laokoóonnal – A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest (2012)
- WENZEL Gusztáv: A magyar és erdélyi magánjog rendszere Budán, Kir. M. Egy. Ny. (1863-64)
- WENZEL Gusztáv: A magyar magánjog rendszere, (2. kiadás), Athenaeum Nyomda, Pest, (1872)

Konrad ZWEIGERT – Hein KÖTZ: Introduction to Comparative Law, Oxford Press (1992)

TANULMÁNYOK:

ÁDÁNY Tamás Vince: International Law at the European Court of Justice, In: Szabó Marcell: Hungarian Yearbook of International Law and European Law, Eleven Publishing, 2014

Szilvia ALTWICKER-HÁMORI, Tilmann ALTWICKER, Anne PETERS: Measuring Violations of Human Rights In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht , 2016

Martin-Ehlers ANDRÉS: Grundlagen einer Gemeinschaftsrechtlich entwickelten Staatshaftung In: Europarecht 31. sz. (1996)

BAYER József: A szuverenitás politikaelmélete In: Magyar Tudomány (MTA, Budapest) 2013/4. szám

BIHARI Mihály: A modern szuverenitás elméleti alapjai In: MTA Law Working Papers 2014/51. sz.

BLUTMAN László: Okozatosság, oksági mércék és a bírói gyakorlat IN: Jogtudományi Közlöny 2011. június

BOÓC Ádám: Észrevételek az állam kárfelelősségéről a jogszabályban történő ármegállapítási kötelezettség elmulasztása vonatkozásában In: Jogtudományi Közlöny 2013/10. sz.

Marten BREUER: Staatshaftung für Judikatives Unrecht, In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, (Sensburg, Patrick Ernst) 2004, 23/2.sz.

Jason COPPEL & Aidan O'NEILL: The European Court of Justice: Taking rights seriously? In: Common Market Law Reveiw, European University Institute, 1992/21. sz.

FÜLÖP Györgyi: Az állam kártérítési felelőssége a közösségi jog megsértése esetén; In: Polgári Jogi Kodifikáció 2003/5. sz.

GOMBOS Katalin: Harmonisation of Procedural Law vs Procedural Autonomy of the Member States In: Studia Iuridica Cassoviensia, 2018/6. sz.

Andreas GRIMMEL: The European Court of Justice and the Myth of Judicial Activism... In: European Journal of Legal Studies, 2014/2. sz.

GROSSCHMID Béni: Jogi és lénygtani személyiség In: Magyar Jogi Szemle, Globus Műintézet Rt., Budapest, 1920/4.sz.

Bernd J. HARMANN: Haftung in der Europäischen Union, in DÖRR im. 43-44.o

KECSKÉS Gábor: Néhány gondolat a felelősség történeti fejlődéséről a nemzetközi jogban, In: Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére kötet, Győr (??)

KECSKÉS László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség

összekapcsolása, In: Jura 2001/1. sz.

KECSKÉS László: Európa jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához, In: Polgári Jogi Kodifikáció, 2003/4. sz

KECSKÉS László: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához Polgári Jogi Kodifikáció V/4. szám (2012)

KECSKÉS László: A jogharmonizáció integráló erejének gyengülése In: Tagállami integrációs modellek - Halmai Péter (szerk.), Ludovika Egyetemi Kiadó (2019)

Hans KELSEN: A szuverenitás fogalmának változása Az Erzsébet Egyetem Barátai Tudományos Szövetsége kiadványai, Budapest (1931)

Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: Geltendmachung von Haftungsansprüchen – Haftung für Gesetzgebung – Austria; in DÖRR im

LAJER Zsolt: A jogalkotó kárfelelőssége, In: Magyar Jog 1995/3. sz.

LAJER Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállamai jogában, In.: Jogtudományi Közlöny, Budapest, 2001/2. sz.

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

MENYHÁRD Attila: Az állam kártérítési felelőssége és állami immunitás, In: Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére szerk.: Nochta Tibor, Fabó Tibor, Márton Mária, Pécs (2013)

Hans-Wolfgang MICKLITZ: The ECJ between the Individual Citizen and the Member States: A Plea for a Judge-Made European Law on Remedies. In: Working Papers Law, 2011/15. sz.

MOHAY Ágoston: A nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolódási pontjai, In: Scriptura 2014/I. sz., Pécs

OSZTOVITS András: Új magyar polgári perrendtartás szükségességéről In: Magyar Jog, 2010/3. sz.

RÁCZ Kálmán: Az Esztergomi Érsekség kontra csehszlovák állam – egyházi birtokperek a hágai bíróság előtt, In: Társadalomtudományi Szemle 2004/3. sz.

SÁRKÖZY Tamás: Jogképesség – személyiség – jogalanyiség az embertöbbségek – csoportok – szervezetek körében In: Polgári Jogi Kodifikáció, 2000/4. sz.

SZABÓ József: Hatalom, szabadság, szuverenitás, In: Társadalomtudomány XVI. évf. (1937)

SZABÓ József: A szuverenitás: nemzetközi jogi tanulmány, M. Kir. Ferencz József-Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, Szeged, (1936)

SZABÓ Marcell: „Az Európai Unió nemzetközi jogi felelőssége”, In: Európai Jog 2010/6. szám

SZAMEL Lajos: Az államigazgatási tevékenység körében való károkozás egyes államigazgatási jogi vonatkozásai, In: Állam és Igazgatás, 9. évf. 1959/ 8.sz.

Lukasz HIRSZOWICZ: The Sultan and the Khedive 1892-1908 In: Middle Eastern Studies (Taylor & Francis, Ltd.) (2006. december 6.)

TAKÁTS Péter: Államtan: Négy fejezet az állam általános elmélete köréből. Az állam általános sajátosságai. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Jogtudományi Tanszék, Budapest, (2011)

TAKÁCS Péter: Szuverenitás és immunitás, egy konkrét eset elemzése: az Altmann-ügy In: Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére, Eötvös Kiadó, Budapest- Győr (2015)

Christa TOBLER: Staatshaftung für fehlerhafte höchstrichterliche Rechtsprechung, Rs C-224/01 (az EUB 2003. szeptember 30-i ítélete), in JUS&news Lichtenstein (2003)

TÓKEY Balázs: A jogalkotással okozott kárért való felelősség, In: Polgári Jog 2017/4. sz.

VADÁSZ Vanda: Joghatóság és állami immunitás a kulturális javak visszaszolgáltatásával kapcsolatos perekben In: Állam- és Jogtudomány 62/1. sz. (2021)

Marjeta Tomulic VEHOVES: The course of Member State Liability – European Review of Private Law Netherlands, 2012.

INTERNETES FORRÁSOK

Daniel ALTMANN: *With Interest Fate of „national champions” in new EU.* IN: International Herald Tribune, 2005. április 9. szám, forrás: <https://www.nytimes.com/2005/04/09/business/worldbusiness/with-interest-fate-of-national-champions-in-new-eu.html> (letöltve: 2022.04.01.)

ANTALÓCZY Katalin – VOSZKA Éva: Állami piacteremtés, nemzeti bajnok <https://www.penzugykutato.hu/hu/node/166> (letöltés: 2022.03.15.)

Anthony, ARNULL: Judicial Activism and the European Court of Justice: How Should Academics Respond? Maastricht Faculty of Law Working Paper 2012/3. (2012) forrás: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1986817> (letöltve: 2019.október)

Andreas BECK: Unionsrechtliche Staatshaftung der EU-Mitgliedstaaten für judikatives Unrecht, Potsdam (2015) forrás: https://publishup.uni-potsdam.de/files/8021/beck_diss.pdf (letöltés 2021.04.01.)

BLUTMAN László: Az Alapjogi Charta és az uniós jog határai In: Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica (2016) forrás: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/53895/> (letöltve: 2019.03.24.)

BORBÁS Beatrix: Fejezetek a bírósági kárfelelősség köréből a magyar és az európai szabályozás tükrében – különös tekintettel a tisztességes eljárás követelményére forrás: <https://doktori.hu/index.php?menuid=193&lang=EN&vid=9434> (letöltve: 2019. június)

DETRE László: A jogrendszer teljessége, vagy tények realitása? Hans Kelsen és Carl Schmitt szuverenitás felfogásának összevetése In: Jogi Tanulmányok 2. kötet, Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi kar, Debrecen (2012) forrás: http://epa.oszk.hu/02600/02687/00005/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2012_02_169-182.pdf (letöltés: 2022.március)

ERDŐS Csaba: Visszaélés jogalkotással – avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése (forrás: https://epa.oszk.hu/02200/02234/00007/pdf/EPA02234_diskurzus_2013_2_047.pdf) (letöltés: 2021. 04.02.)

ÉLŐ Dániel: A jogalkotással okozott kár (in: Polgári Jog 2018/2. Tanulmány) forrás: <https://jogaszvilag.hu/jogtar-info/elo-daniel-a-jogalkotassal-okozott-kar/> (letöltés: 2021. augusztus)

KECSKÉS Gábor: A Nemzetközi Bíróság ítélkezési gyakorlata a környezeti tárgyú ügyekben (2016) <http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Allam-%20es%20J...> (letöltve: 2019. szeptember)

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

Koen LENAERTS, Federalism and the Rule of Law: Perspectives from the European Court of Justice, 2011. forrás: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol33/iss5/2> (letöltés: 2019. március)

NAGY István: Jogalkotással okozott kár Budapest, 2003. forrás: http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/nagy_istvan_jogalkotassal_okozott_kar.doc (letöltve: 2018. október)

OSZTOVITS András: A Német Szövetségi Alkotmánybíróság és az európai integráció In: Magyar Nemzet 2020.05.15-i szám forrás: <https://magyarnemzet.hu/velemeney/2020/05/a-nemet-szovetsegi-alkotmanybirosag-es-az-europai-integracio> letöltve: 2021. április)

Hjalte RASMUSSEN: Present and Future European Judicial Problems after Enlargement and the Post-2005 In: Common Market Law Review Vol.44, No6., (December 2007) forrás: <https://www.europeansources.info/eso-author/rasmussen-hjalte/> (letöltés: 2019. április)

RIGÓ Anett: Szuverenitás és legitimitás In: Jog-Állam-Politika 2019/1. szám 40-60. oldal forrás: <https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2009/1/rig%C3%B3.pdf> (letöltés: 2022.03.31.)

Carl SCHMITT: Politikai Teológia. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (1992) forrás: https://books.google.hu/books?redir_esc=y&hl=hu&id=Q-BCAQAAIAAJ&focus=searchwithinvolume&q= (letöltés: 2022.04.01.)

STEINER Gábor: Az ún. „kommunista bűncselekmények” miatt indult büntetőeljárások, illetve egyéb felelősségre vonási kísérletek, és az azokkal kapcsolatos eljárási problémák, különös tekintettel az ún. Biszku-ügyre c. PhD értekezése 2021. Pécs forrás: <https://ajk.pte.hu/sites/ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/steiner-gabor/steiner-gabor-muhelyvita-ertekezes.pdf> (letöltve: 2022.02.02.)

STIPKOVITS Tamás István: Leviathan a pórázon – avagy a jogalkotó kárfelelőssége (2019. július 6.) forrás: <https://arsboni.hu/leviathan-a-porazon-avagy-a-jogalkoto-karfelelossege/> (letöltés: 2020. május)

STIPKOVITS Tamás István: A jogalkotással okozott kár megítélése alkotmányjogi és polgári jogi szempontból forrás: <https://dfk-online.sze.hu/images/optimi%20nostri/2017/stipkovits.pdf> (letöltés: 2021. február)

TÓTH J. Zoltán: A szuverenitás fogalmi és tartalmi kérdései, In: Jogelméleti Szemle 2018/4., forrás: <https://mtajogtortenet.elte.hu> (letöltve: 2022.03.31.)

TÓKEY Balázs: A jogalkotással okozott kárért való felelősség forrás: <https://jogaszvilag.hu/szakma/a-jogalkotassal-okozott-karert-valo-felelosseg/> (letöltve: 2019. október)

VÁRNAY Ernő: A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban forrás: http://real-d.mtak.hu/1140/1/dc_1480_17_tezisek.pdf (letöltve: 2019.04.11.)

VÁRNAY Ernő: Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja forrás: <https://jog.tk.hu/uploads/files/2017-02-Varnay.pdf> (letöltve: 2020. 03.18.)

VÉGH Marianna: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek hatása a büntetés-végrehajtási jogalkotásra In: Themis 2017/12. <http://hdl.handle.net/10831/38267> (letöltés: 2020. november)

EUB ÍTÉLETEK

Jean-E. Humblet v Belgian State C-6/60. sz. ügy (ECLI:EU:C:1960:48) ítélet: 1960. december 16.

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

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

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

Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities ügy C-5/71. sz. ügy (ECLI:EU:C:1971:116) ítélet: 1971. december 2.

Carmine Antonio Russo v Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA) C-60/75, sz. ügy (ECLI:EU:C:1976:9) ítélet: 1976. január 22.

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

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

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

Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. C-120/78. sz. ügy,

(ECLI:EU:C:1979:42) ítélet: 1979. február 20.

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

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

Amministrazione delle Finanze dello Stato v SpA San Giorgio. C-199/82. sz. ügy,
(ECLI:EU:C:1983:318) ítélet: 1983. november 9.

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

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

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

Hubert Wachauf kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ügy C-5/88. sz.,
(ECLI:EU:C:1989:321), ítélet: 1989. július 13.

Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE és Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou kontra
Dimotiki Etairia Pliroforissis és Sotirios Kouvelas és Nicolaos Avdellas és társai ügy C-260/89.
sz. ügy (ECLI:EU:C:1991:254) ítélet: 1991. június 18.

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) ítélet: 1991. november 19.

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.

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

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

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) ítélet: 1996. március 5.

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

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

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.

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

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.

Rosalba Palmisani v Istituto nazionale della previdenza sociale. C-261/95. sz. ügy, (ECLI:EU:C:1997:351) ítélet: 1997. július 10.

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

A. Racke GmbH & Co.és a Hauptzollamt Mainz. C-162/96. sz. ügy, (ECLI:EU:C:1998:293) ítélet: 1998. június 16.

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

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

B.S. Levez v T.H. Jennings (Harlow Pools) Ltd, C-326/96. sz. ügy, (ECLI:EU:C:1998:577), ítélet: 1998. december 1.

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.

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

Shirley Preston és társai kontra Wolverhampton Healthcare NHS Trust és társai és Dorothy Fletcher és társai kontra Midland Bank plc. C-78/98. sz. ügy, (ECLI:EU:C:2000:247) ítélet: 2000. május 16.

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

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.

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

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

Recheio - Cash & Carry SA kontra Fazenda Pública. C-30/02.sz. ügy (ECLI:EU:C:2004:373), ítélet: 2004. június 17.

Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte és Christel Mörkens kontra Németországi Szövetségi Köztársaság. C -222/02.sz. ügy, (ECLI:EU:C:2004:606) ítélet: 2004. október 12.

Merck, Sharp & Dohme Merck, Sharp & Dohme BV kontra belga állam. C-245/03.sz. ügy, (ECLI:EU:C:2005:41) ítélet: 2005. január 20.

Spanyolország kontra Eurojust. C-160/03. sz. ügy, (ECLI:EU:C:2005:168) ítélet: 2005. március 15.

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

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.

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.

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

J. van der Weerd and Others C-222/05 sz. ügy (egyesített ügyek: 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) (ECLI:EU:C:2007:318) ítélet: 2007. június 7.

EUB Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és Az Európai Közösségek Bizottsága C-402/05 és C-415/05. sz. egyesített ügyek (ECLI:EU:C:2008:461) ítélet: 2008.09.03.

Danske Slagterier kontra Bundesrepublik Deutschland C-445/06 (ECLI:EU:C:2009:178) ítélet: 2009. március 24.

Kiriaki Angelidaki és társai kontra Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis (C-378/04. sz. ügy (egyesített ügyek: 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) ítélet: 2009. április 23.

Seda Küçükdeveci kontra Swedex GmbH & Co. KG. C-555/07 sz. ügy, (ECLI:EU:C:2010:21), ítélet: 2010. január 19.

Danfoss A/S and Sauer-Danfoss ApS kontra Skatteministeriet. C-94/10. sz. ügy, (ECLI:EU:C:2011:674), ítélet: 2011. október 20.

Jürgen Blödel-Pawlik kontra HanseMerkur Reiseversicherung AG. C-134/11. sz. ügy (ECLI:EU:C:2012:98) ítélet: 2012. február 16.

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.

Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson. C-617/10 REC. sz. ügy (ECLI:EU:C:2013:280), végzés: 2013. május 7.

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

Juan Carlos Sánchez Morcillo és María del Carmen Abril García kontra Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA C-169/14. sz. ügy (ECLI:EU:C:2014:2099) ítélet: 2014. július 17.

Berlington Hungary és társai kontra Magyarország. C-98/14. sz. ügy, (ECLI:EU:C:2015:386.), ítélet: 2015. június 11.

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.

ÖBB Personalverkehr kontra Gotthard Starjakob C-417/13.sz. ügy (ECLI:EU:C:2015:38) ítélet: 2013. szeptember 26.

Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt kontra Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal C-56/13. sz. ügy (ECLI:EU:C:2014:352) ítélet: 2014. május 22.

Elisabeta Dano és Florin Dano kontra Jobcenter Leipzig C-333/13. sz. ügy (ECLI:EU:C:2014:2358), ítélet: 2014. november 11.

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.

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

Európai Bizottság kontra Belga Királyság C-543/17. sz. ügy, (ECLI:EU:C:219/573) ítélet: 2019. július 8.

BONVER WIN, a. s. kontra Ministerstvo financí ČR. C-311/19. sz. ügy, (ECLI:EU:C:2020:981), ítélet: 2020. december 3.

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

LH kontra PROFI CREDIT Slovakia s.r.o. C-485/19. sz. ügy, (ECLI:EU:C:2021:313) ítélet: 2021. április 22.

Pólus Vegas Kft. kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága C-665/18. (nem közzétett) sz. ügy (ECLI:EU:C:2019:477), végzés: 2019. június 4.

Comingersoll s.a. Portugália elleni ügye; a Törvényszék T35382/97. számon, 2000. április 6-án hozott ítélete

Kadi kontra Tanács és Bizottság ügyben T-315/01. sz. alatti, 2005. szeptember 21-én hozott ítélet

Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ügyben T-306/01. sz. alatt 2005. szeptember 21-én hozott ítélete

Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro kontra Bizottság ügyben a Törvényszék

T353/10. sz alatti, 2011. október 12-én hozott végzése

Technische Universität Dresden kontra Európai Bizottság ügyben a Törvényszék T29/11. számon 2014. október 24-én hozott ítélete

EJEB ÍTÉLETEK:

VARNAVA AND OTHERS v Turkey, Application no.: 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90, 16073/90 egyesített ügyek (ítélet: 2009. szeptember 18.)

STUBBINGS és társai v Egyesült Királyság. Application no: 22083/93 és 22095/93. (ítélet: 1996. október 22.)

AL-ADSANI v. the United Kingdom. Application no. 35763/97 (ítélet: 2001. november 21.)

RYABYKH v Oroszország. Application no.: 52854/1999, (ítélet: 2003. július 24.)

MPP GOLUB v Ukrajna. Application no.: 6778/05. (ítélet: 2005. október 18.)

MITREA v Románia. Application no: 36105/2003. (ítélet: 2008.07.29.)

CSÜLLÖG Zsigmond v Magyarország. Application no.: 30042/08.sz. (ítélet: 2011. június 7.)

GERMANY v. Italy. no:1031 (ítélet: 2012. február 3.) „Jurisdictional immunities of the state”

FEHÉR Sándor v Magyarország. Application no.: 69095/10. sz. (ítélet: 2013. július 2.)

VARNIENE v Litvánia. Application no.: 42916/2004. (ítélet: 2013. november 2.)

JONES AND OTHERS v. the United Kingdom. Application no.: 34.356/06. és 40.525/06. sz. (ítélet: 2014. január 14.)

MATEESCU v Romania. Application no. 1944/10. (ítélet: 2014. január 14.)

MAGYAR László v Magyarország. Application no.: 73593/10. (ítélet: 2014. május 20.)

REPCEVIRÁG SZÖVETKEZET v. Hungary. Application no: 70750/14. sz. (ítélet: 2019. március 30.)

EGYÉB FELDOLGOZOTT ÍTÉLETEK:

International Court of Justice (ICJ):

Case Concerning The Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), Judgment of 5 february 1970, I.C.J. reports 1970,

Germany v United States (La Grand Case) I.C.J. 466. (2001.) 2001.06.27. ítélet: 2001.06.27.

Avena-ügyben hozott ítélete (ICJ Mexikó kontra Amerikai Egyesült Államok 2004, 12)

2004.03.31.

ICSID:

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.)

EGYÉB:

King's Bench EWHC KB J98 sz. Entick vs. Carrington (1765)

The Schooner Exchange v. M'Faddon ügy 11 U.S. (7 Cranch) 116 (1812)

Court of Admiralty, Maritime Law Cases (1872.11.23-1873.01.23.). Charkieh case, (1873)

Kawananakoa vs Polyblank case Supreme Court 205 U.S. 349 (1907)

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

KG Berlin NVwZ 2009, 1445 ítélet: 2009. február 6. p U 10/08. sz.

David de Csepel v. Republic of Hungary, 859 F.3d 1094 (D.C.Cir 2017)

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

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

22/1990. (X. 16.) AB határozat

53/1992. (X. 29.) AB határozat

25/1992. (IV. 30.) AB határozat

7/1992. (I. 30.) AB határozat

55/1994. (XI. 10.) AB határozat

65/1995. (XI. 10.) AB határozat

1/1996. (I. 26.) AB határozat

16/1996. (V. 3.) AB határozat

24/1997. (IV. 25.) AB határozat

45/1997. (IX. 19.) AB határozat

31/1998. (VI. 25.) AB határozat

5/2007. (II. 27.) AB határozat

125/2008. (X. 17.) AB határozat

83/2011. (XI. 10.) AB határozat
6/2013. (III. 1.) AB határozat
3218/2014. (IX. 22.) AB határozat
30/2014. (IX. 30.) AB határozat
32/2014. (XI. 3.) AB határozat
36/2014. (XII. 18.) AB határozat
3057/2015. (III. 31.) AB határozat
25/2015. (VII. 21.) AB határozat
3209/2015. (XI. 10.) AB határozat
3133/2017. (VI. 8.) AB határozat
3105/2018. (IV. 9.) AB határozat
3311/2019. (XI. 21.) AB határozat

1459/B/1992 AB határozat
339/B/1993. AB határozat
349/B/2001 AB határozat
607/D/2003. AB határozat
1053/E/2005. AB határozat

3352/2012. (XI. 12.) AB végzés
3198/2013. (X. 22.) AB végzés
3089/2021. (III. 12.) AB végzés
3034/2020. (II. 24.) AB végzés

BÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

BH 1994.312. sz.
BH 2002.184.
EBH 2010. 2136

ÍTÉLETEK:

Legfelsőbb Bíróság Gfv.I.33.305/1999.
Legfelsőbb Bíróság Gf.I.32.777/2000.
Kúria Pf.V.26.769/2000/4.
Kúria Pfv.III.21.396/2015/6.

Kúria Pfv.20.211/2017/13.
Kúria Pfv.III.20.356/2017/3.
Kúria Pfv.III.20.308/2018/8.
Kúria Pfv.III.20.359/2018/8.
Kúria Pfv.III.20.588/2018/6.
Kúria Pfv.III.20.403/2019/2.
Kúria Pfv. III. 20.501/2019/7.
Fővárosi Ítéltábla 17.Pf.20.189/2014/6-II.
Fővárosi Ítéltábla Pf. 21.081/2016/6-II.
Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.20.574/2017/5/II.
Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.20.602/2017/5/II.
Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.894/2017/8/II.
Győri Ítéltábla Pf.20.149/2016/6.
Szegedi Ítéltábla 20.329/2017/10.
Fővárosi Törvényszék 70.P.2.250/2013/11.
Fővárosi Törvényszék P.25.336/2015/27.
Fővárosi Törvényszék P.25.194/2015/15.
Fővárosi Törvényszék P.22.701/2015/35.
Fővárosi Törvényszék P.20.810/2017/28.
Veszprémi Törvényszék P.20.291/2016/14.

SAJÁT PUBLIKÁCIÓK A TÉMÁBAN:

Tagállami kárfelelősség az uniós jogsértésért – a Kúria első határozata In: Európai Jog, XVIII. évfolyam/ 4. sz. (2018. július) 21-26. o.

Joghatóság amerikai módra – a Herzog vagyon pertörténete, In: Magyar Jog 65. évfolyam/6.sz. (2018 június) 342-346.o.

Tagállami kártérítési felelősség az „acte claire” tan újraértelmezése kapcsán In: Európai Jog XXI. évfolyam/4. szám (2021. szeptember) 8-15. o.

Az állami immunitás jogalkotással okozott kár esetén In: XII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2017, Jog és Állam 22. szám, szerk.: Miskolczi-Bodnár Péter, Patrocínium Kiadó, Budapest (2018) 302-312. o.

Kötelezettségiszegési eljárásokról kicsit másképp In: XIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2018, Jog és Állam 23. szám, szerk.: Miskolczi-Bodnár Péter, Patrocínium Kiadó, Budapest (2018) 187-205. o.

Immunitás és a tagállam kártérítési felelősségének megállapítása nemzetközi téren és Magyarországon In: XIV. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2018., Jog és Állam 24. szám, szerk.: Miskolczi-Bodnár Péter, Patrocínium Kiadó, Budapest (2019) 279-295. o.

A tagállami kártérítési felelősség során az uniós jog alkalmazásának nehézségei In: Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 2018. november 22., Állam és Jogtudományi Kar szekciókiadvány, szerk.: Prof. Dr. Szabó Miklós, Miskolc (2019) 134-141.o.

Állami felelősség a COVID-19 járvány kapcsán In: XVIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2020, Jog és Állam 32. szám, szerk.: Miskolczi-Bodnár Péter, Patrocínium Kiadó, Budapest (2021) 169-180. o.

A jogalkotással okozott felelősség közjogi szempontból – az AB gyakorlata tükrében In: XIX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2021, Jog és Állam 34. szám, szerk.: Miskolczi-Bodnár Péter, Patrocínium Kiadó, Budapest (2021) 163-177. o.