

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

PhD értekezés tézisei



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

Tartalomjegyzék

| | |
|---|----|
| 1. A kutatás háttere, célja | 3 |
| 2. A kutatómunka forrásai, a kutatás módszertana | 6 |
| 3. Megállapítások, a tudományos eredmények rövid összefoglalása | 7 |
| 4. Javaslatok a probléma megoldására..... | 7 |
| 4.1. Egy esetleges kodifikáció javaslata: | 8 |
| 4.2. A gyakorlat megváltoztatása | 10 |
| 5. Publikációim a témában:..... | 16 |

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. 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 is. A témában született tanulmányok, monográfiák elsődlegesen a bírói hatalom és végrehajtó hatalom kártérítési felelősségének kérdéskörét ölelik fel. Az én vizsgálódási köröm ellenben a jogalkotásért való felelősség kérdésköre lett.

A mindenkori hatalom – így az állam – számon kérhetőségének a lehetősége nem csak a tételes jogszabályok függvénye, hanem az adott hatalom 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. Így felmerül a kérdés: „Ki őrzi az őrzőket?”¹

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

¹ JUVENALIS: *Satire* 6.347-8. Sed quis custodiet ipsos custodes?

² TAMÁS András: *Legistica: a jogalkotástan vázlatja* Budapest, Nemzeti Közszoigálati és Tankönyv Kiadó, (2013) 103.o.

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 elvek, 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 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 ismételtelen fel lehet tenni a kérdést: milyen körülmények fennállása esetén van egy tagállamnak uniós jogsértés esetén polgári jogi értelemben vett felelőssége? Ezt miből lehet levezetni? Megvannak-e akár uniós szinten, akár a hazai szabályozásban azok a jogszabályok, amik alapján az igényérvényesítés lehetséges? A vonatkozó uniós bírósági gyakorlat vajon kellően kiépítette, körülbástyázta 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

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

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 nem, 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 ügyben. 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 összecszerűség bizonyítatlansága hiányában elutasította, míg a Kúria egy másik tanácsa ugyanezen tényállás kapcsán jogalapi elutasító ítéletet hozott az állami immunitásra hivatkozással. Az uniós jog 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 ellenmondást?

⁶ Az első perben a bíróság megállapította ugyan, hogy a Magyar Állam nem volt jogosult felbontani a szerződéseket (Legf. Bír. 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 Ítéletőzárta 5.Pf.20.894/2017/8/II. számú ítéletei

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

2. A kutatómunka forrásai, a kutatás módszertana

A témaválasztás meghatározta a kutatás módszertanát. A felhasznált és fellelhető források az uniós bíróságok (EUB, EJEB és az EUB, mint Választottbíróság), a nemzetközi (állandó és ad hoc) bíróságok, valamint a magyar bíróságok 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*)⁹, 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.

⁹ Konrad ZWEIGERT – Hein KÖTZ: Introduction to Comparative Law, Oxford Press (1992) 32. o.

3. Megállapítások, a tudományos eredmények rövid összefoglalása

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 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, 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. A másik problémás terület a joggyakorlatban, 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. 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.

4. Javaslatok a probléma megoldására

4.1. Egy esetleges kodifikáció javaslata:

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. A nemzeti jogalkalmazó szerveknek ugyanakkor 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 (*Repevirág-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 mentesítsem, 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.¹⁰ Ezt csak Alkotmánybíróság minősítheti az Alaptörvény rendelkezési alapján.¹¹

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 deliktualis kártérítési felelősség általános szabályai szerint kell elbírálni a jogsértést. A Kódex alapján a deliktualis felelősségi szabályok között rendeli 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 (deliktualis kárfelelősség általános szabályainak az alkalmazása) sem megfelelő joggyakorlat. Egy külön tényállásban rögzített kodifikáció

¹⁰ FUGLINSZKY im (2015) 579-587. o.

¹¹ MENYHÁRD im (2013) 401-402. o.

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.

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)? Állásponatom 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 egy esetleges szabályozásnak a magánjogi szabályok között jelöli ki a helyét. Megjegyzem, hogy a hazai jogászok túlnyomó többsége is osztja ezt az állásponatot. Osztom Menyhárd Attila állásponóját¹², 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).

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),

¹² MENYHÁRD Attila: *Lehet-e a jogalkotónak polgári jogi felelőssége?* Budapest Dialog Campus (2018) 33-42.o.

- 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).

Így esetleg olyan megoldásra juthatunk, mely preventív az állam irányába és igazságot szolgáltat az állampolgárnak, nem csorbítja a szuverenitást, ugyanakkor keretet adna az elszámoltathatóságához.

4.2.A gyakorlat megváltoztatása

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 nagy¹³. 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 felelősségi formának” Danwitz¹⁴ 1997-ben. A gyakorlatban ez tulajdonképpen annyit jelent, hogy a tagállamoknak lehetővé kell tenniük, hogy uniós jog alapján az állampolgárok ilyen jellegű követeléseket érvényesíthessenek.¹⁵ A Francovich-ítélet óta ugyanis létezik egy másik felelősségi forma, mely alapján a nemzeti jog mellett (uniós jogi alapon) egyének igényt érvényesíthetnek¹⁶. A gyakorlat alapján azonban az nem egyértelmű, hogy ezen igények

¹³ Pl. az MP Travel Line utazásszervező fizetésektelensége miatt Németországnak több ezer kártérítési igényt kellett feldolgoznia, mert késedelembe esett a szervezett utazási formákról szóló 90/314/EGK irányelv végrehajtásával.

¹⁴ DANWITZ, Thomas von: *Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten – Entwicklung, Stand und Perspektiven der Europäischen Haftung aus Richterhand*, DVBl 1997, S. 1–10

¹⁵ 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.

¹⁶ OSSENBÜHL-CORNILS im 628.o.

egymás mellett, vagy szubszidiárius jelleggel (amennyiben a nemzeti felelősségi jog nem kielégítő) vannak jelen.¹⁷

Nem vitatottan – és ezt a magyar ítélkezési gyakorlat is alátámasztja - uniós jogi alapon elsődlegesen az alapszerződésekbe (EUSz, EUMSz, Alapjogi Charta) és nemzetközi szerződésekbe (Pl.: EJEE) 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 az Alapjogi Charta alkalmazhatóságának vonatkozásában számos gyakorlati problémát vet fel.¹⁸

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 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

¹⁷ BECK im. 52.o.

¹⁸ Erről részletesebben lásd: BLUTMAN i.m. 2016 103-109. o.

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-ítélet¹⁹, majd a Factorteam-ítélet²⁰ 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 kötelezettségszegés között. Ez a Bíróság későbbi ítéleteiben is visszaköszön, és tovább finomodik.

Az egyéni védelmi jellegű uniós normák alatt kezdetben az elsődleges jogforrásokat (EUSz, EUMSz, Alapjogi Charta) értettük, míg a későbbiekben másodlagos jogforrások között is voltak olyan rendeletek, irányelvek, melyek hordozták az egyéni védelmi jellegét. Az irányelvről akkor jelenthetjük ki, hogy egyéneket ruház fel joggal, amennyiben a

¹⁹ EUB *Francovich*

²⁰ EUB-*Brasserie*

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 fizetéseketelensége 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 fizetéseketelensége esetén. Nem tekinti a gyakorlat ilyennek 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. Hangsúlyos tehát, hogy a gyakorlatban el kell tehát rugaszkodni a felrőhatósági alapon történő vizsgálattól, és megfelelően súlyos jogsértés kritériumát kell érvényre juttatni. Ennek elbírálása vonatkozásában a jogalkotó mérlegelési köre és mozgásterének mértéke a befolyásoló tényező. Az ezzel kapcsolatos problémákra világít rá a Bíróság a Dillekofer-ügy kapcsán, amikor megállapítja, hogy az átültetési határidő elmulasztása önmagában olyan megfelelően súlyos jogsértés, amely a kártérítési felelősséget megalapozza, valamint a Hedley Lomas- ügyben, amikor kimondta, hogy ha az érintett tagállamnak a jogsértés elkövetésének pillanatában nem volt jogalkotási mérlegelési lehetősége, vagy az rendkívül szűk volt, akkor a közösségi jog pusztá 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, vagy késedelmes átültetése felel meg. A „nem megfelelő” átültetés körében pedig mérlegelni kell, hogy az államnak van-e mérlegelési köre az átültetéssel kapcsolatosan, továbbá ha van, akkor az átültetéssel az irányelvben foglalt célt megvalósította-e. A Bíróság az Angelidaki és társai-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.

Az átültetés megfelelősége 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.

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 felelősége 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 kapcsolatosan 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 felelősége 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 felelőséget 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 (kellően súlyos jogsértést megvalósítja) 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 (összszerszerűség) 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. Ugyanakkor a „híd” itt is hiányozhat egyes gyakorló jogászok számára. Én nem tartom feltétlenül szükségesnek ennek *expressis verbis* kimondását, de amennyiben az Alaptörvényben 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 (deliktuális) kárfelelősségi alapon. Erre egyébiránt például a német alaptörvény jó példa.

5. Publikációim 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 vagyontörténete, 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.