

Tóth András

**A kellően súlyos jogsértés kritériuma az Európai Unió
kártérítési jogában**

doktori értekezés

Témavezető:

Prof. Dr. Osztoivits András

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

Készült: Kozármisleny, 2024. május 22.

Tartalom

I. BEVEZETÉS.....	5
I.1. A KUTATÁSI TÉMA MEGVÁLASZTÁSA ÉS ANNAK JELENTŐSÉGE	5
I.2. A KUTATÁS CÉLJA	9
I.3. A KUTATÁS MÓDSZERTANA.....	10
II. AZ ÁLLAMI KÁRFELELŐSSÉG ELMÉLETI ALAPJAI	15
II.1. SZUVERENITÁS	16
II.1.1. A szuverenitás fogalma	16
II.1.2. A szuverenitás felfogás változásának iránya	17
II.1.3. A szuverenitás és az európai integráció viszonya.....	18
II.2. IMMUNITÁS.....	21
II.2.1. Az immunitás fogalma és jelentősége	21
II.2.2. Az immunitás jogi jellege.....	22
II.2.3. Az immunitás gyengülése	23
II.2.4. Immunitás és az Európai Unió	25
II.3. AZ ÁLLAMI FELELŐSSÉG A NEMZETKÖZI JOGBAN.....	27
II.3.1. Nemzetközi egyezmények.....	28
II.3.2. Az Európa Tanács tevékenysége	29
II.4. FELELŐSSÉGTANI MEGKÖZELÍTÉS.....	31
II.4.1. Jogellenesség, vétkesség, felróhatóság	32
II.4.2. A jogállamiság elve, mint az immunitás ellenpontja	36
II.4.3. A közhatalmi aktus jogellenessége és az állam vétkessége	37
II.4.3. A közhatalom kárfelelősségének korlátozása	39
II.4.5. A közhatalom gyakorlásával okozott károk miatti felelősség közös európai elveiről	40
III. AZ ÁLLAMI KÁRFELELŐSSÉG INTÉZMÉNYE AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ EGT JOGÁBAN.....	43
III.1. AZ UNIÓS JOGON ALAPULÓ KÁRFELELŐSSÉG KIALAKULÁSA	43
III.1.1. Az integráció intézményeinek kárfelelőssége - a Schöppenstedt formula	43
III.1.2. A Francovich ügytől a Köbler doktrínáig	45
IV.1.3. A Köbler ügytől a Spanyol Királysággal szembeni kötelezettségszegési eljárásig	47
III.2. AZ UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK KÁRFELELŐSSÉGÉNEK JELLEMZŐI	48
III.3. HATÁLYOSULÁSI PROBLÉMÁK A TAGÁLLAMI KÁRFELELŐSSÉG KAPCSÁN	50
III.4. EGY SAJÁTOS JOGREND: AZ ÁLLAMI FELELŐSSÉG AZ EFTA BÍRÓSÁGÁNAK GYAKORLATÁBAN..	54
IV. A KELLŐEN SÚLYOS JOGSÉRTÉS KRITÉRIUMA AZ UNIÓ (KÖZÖSSÉG, KÖZÖSSÉGEK) SZERZŐDÉSEN KÍVÜLI KÁRFELELŐSSÉGI RENDSZERÉBEN	57
IV.1. A VIZSGÁLAT SZEMPONTJAI ÉS MÓDSZERTANA	57
IV.2. AZ ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLAT ELEMZÉSE.....	61
IV.2.1. Az alapok: a Plaumann ügytől a Schöppenstedt formuláig.....	61
IV.2.2. Egységes felelősségi szemlélet	65
IV.2.3. A jogsértés súlyosságának differenciálása.....	68
IV.2.4. A kellően súlyos jogsértés kritériumrendszerének működésbe hozása	73
IV.2.5. Egyedi irányok a közösségi kárfelelősség rendszerében	75
IV.2.6. Fordulat a kellően súlyos jogsértés megítélésében: a Bergaderm ügy	76
IV.2.7. A kellően súlyos jogsértés megítélése a Bergaderm ügyet követően.....	79
IV.2.8. A Bíróság kárfelelőssége	84
IV.3. MEGÁLLAPÍTÁSOK	88
IV.3.1. A felelősséget gátló tényezők	88
IV.3.2. A kártérítési keresetek eredményessége	90
IV.3.3. A kellően súlyos jogsértés kritériumának jellemzői	93
V. A KELLŐEN SÚLYOS JOGSÉRTÉS KRITÉRIUMA A TAGÁLLAMOK UNIÓS JOGON ALAPULÓ KÁRFELELŐSSÉGI RENDSZERÉBEN	97
V.1. A VIZSGÁLAT SZEMPONTJAI ÉS MÓDSZERTANA.....	97
V.2. AZ ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLAT ELEMZÉSE	100
V.2.1. A jogalkotással okozott károk	100
a) Francovich ügy.....	100
b) Brasserie - Factortame ügy.....	102

c) British Telecommunications ügy.....	109
d) Denkvit ügy.....	111
e) Rechberger ügy.....	112
d) Robins ügy.....	113
e) Ogieriakhi ügy.....	114
V.2.2. Az igazságszolgáltatási tevékenységgel okozott károk.....	116
a) Köbler ügy.....	116
b) Traghetti del Mediterraneo ügy.....	123
c) Tomášová ügy.....	125
d) Hochtief ügyek.....	128
V.2.3. A közigazgatási tevékenységgel okozott károk.....	131
a) Hedley Lomas ügy.....	131
b) Haim ügy.....	133
c) Larsey ügy.....	135
d) Specht ügy.....	137
e) Kantarev ügy.....	138
V.3. MEGÁLLAPÍTÁSOK.....	139
V.3.1. A kellően súlyos jogsértés kritériumrendszere.....	141
a.) A kvázi objektív felelősség.....	142
b) Kvázi vétkességi alapú felelősség.....	144
c.) Felelősség a tagállami bíróságok által okozott károkért.....	148
V.3.2. Eljárásjogi kérdések.....	149
VI. A KELLŐEN SÚLYOS JOGSÉRTÉS KRITÉRIUMÁNAK ÖSSZEVEVÉSE A TAGÁLLAMOK ÉS AZ UNIÓ KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉGE TEKINTETÉBEN.....	152
VI.1. HASONLÓSÁGOK ÉS KÜLÖNBSÉGEK.....	152
VI.2. MEGÁLLAPÍTÁSOK.....	155
VII. A KÖZHATALOM KÁRFELELŐSSÉGÉNEK ALAPFELTÉTELEI A TAGÁLLAMI JOGRENDSZEREKBEN.....	158
VII.1. A VIZSGÁLAT SZEMPONTJAI ÉS MÓDSZERTANA.....	158
VII.2. MAGYARORSZÁG.....	159
VII.3. NÉMETORSZÁG.....	162
VII.4. FRANCIAORSZÁG.....	166
VII.5. OLASZORSZÁG.....	170
VII.6. SPANYOLORSZÁG.....	173
VII.7. A TÖBBI TAGÁLLAM.....	176
a) Ausztria.....	176
b) Belgium.....	177
c) Bulgária.....	177
d) Ciprus.....	178
e) Csehország.....	179
f) Dánia.....	179
g) Észtország.....	180
f) Finnország.....	181
g) Görögország.....	182
h) Hollandia.....	182
i) Horvátország.....	183
j) Írország.....	184
k) Lengyelország.....	185
i) Lettország.....	185
j) Litvánia.....	186
k) Luxemburg.....	187
l) Málta.....	188
m) Portugália.....	189
n) Románia.....	190
o) Svédország.....	191
p) Szlovákia.....	191
q) Szlovénia.....	192
VII.8. MEGÁLLAPÍTÁSOK.....	193
VII.8.1. Az értékelés szempontrendszere.....	193
VII.8.2. Az értékelés eredménye.....	196
VII.8.3. A tagállami jogrendszerek hatása az Európai Unió kárfelelősségi jogára.....	199
VIII. KÖVETKEZTETÉSEK.....	202

VIII.1. EURÓPAI FELRÓHATÓSÁG?	202
VIII.2. A KELLŐEN SÚLYOS JOGSÉRTÉS KONCEPCIÓJÁNAK KRITIKÁJA	205
a) A koncepció nem kellően alátámasztott feltevéseken alapul	206
b) A kárveszély és a bizonyítási teher telepítése nem egyeztethető össze a jogállamiság elvével.....	207
c) A feltételrendszer alkalmazásának következtetlenségei	209
d) A felelősségi küszöb nem követi a jogi környezet változásait	211
d) Felelősségtani szempontból következtelen a felelősség feltétele	214
VIII.3. JAVASLAT A KÁRFELELŐSSÉGI FELTÉTELEK MÓDOSÍTÁSÁRA	215
VIII.3.1. A kárfelelősség objektív alpra helyezése.....	215
VIII.3.2. A jogellenesség nélküli felelősség bevezetésének indokoltsága	219
VIII.3.3. A felelősségi feltételek átdolgozásának módja.....	221
IX. GONDOLATOK AZ UNIÓS JOGON ALAPULÓ KÖZHATALMI KÁRFELELŐSSÉG JÖVŐJÉRŐL	223
I. SZÁMÚ MELLÉKLET	226
II. SZÁMÚ MELLÉKLET	227
III. SZÁMÚ MELLÉKLET	237
III/1. JOGALKOTÁSSAL OKOZOTT KÁROK	237
III/2. KÖZIGAZGATÁSI TEVÉKENYSÉGGEL OKOZOTT KÁROK	239
III/3. IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI TEVÉKENYSÉGGEL OKOZOTT KÁROK	240
IV. SZÁMÚ MELLÉKLET	241
V. SZÁMÚ MELLÉKLET	244
FELHASZNÁLT IRODALOM	246
KÖNYVEK ÉS DOKTORI ÉRTEKEZÉSEK	246
TANULMÁNYOK	250
FOLYÓIRAT CIKKEK.....	256
EGYÉB FORRÁSOK	262
HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK ÉS BÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK JEGYZÉKE:	263
BÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK	263
JOGSZABÁLYOK.....	274

I. Bevezetés

I.1. A kutatási téma megválasztása és annak jelentősége

„Az állam anyagi jogi immunitásának dogmája piacgazdaságban és demokratikus jogállamban tarthatatlan, az a jogfejlődés egy korábbi alacsonyabb fokáról itt ragadt anakronizmus.”¹ Ezzel a megállapítással összegezte Metzinger Péter a jogirodalom kritikáját² a modern államoknak a magánjogi jogviszonyokban máig jelen lévő immunitásra való törekvésével szemben. Annak ellenére, hogy napjainkra már az Európai Unió valamennyi tagállama elvetette az állam teljes felelőtlenségét jelentő abszolút immunitás dogmáját, az állam magánszemélyekkel szembeni kártérítési felelősségének kérdése még mindig az egyik legvitatottabb terület az európai jogelméletben, és az egyik legnagyobb kihívás a jogalkalmazás számára.

Az Európai Unió elsődleges joga rögzíti az Unió intézményeinek a szerződésen kívüli kártérítési felelősségét a magánszemélyekkel szemben és az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Bíróság) ítélezési gyakorlatában kialakította a tagállamoknak a magánszemélyekkel szembeni kártérítési felelősségének rendszerét az uniós jog megsértéséért. Ennek ellenére az uniós jogon alapuló kárfelelősség tényleges érvényesítése a mai napig komoly akadályokba ütközik mind a tagállamokkal, mind az Unióval szemben. Ezzel párhuzamosan viszont a hatékony jogérvényesítés iránti igény a magánszemélyek részéről folyamatosan növekszik. A politikai folyamatoknak kiszolgáltatott uniós döntéshozatali mechanizmusok alacsony hatékonysága,³ és ezzel együtt az Uniót és tagállamait az utóbbi években komoly kihívás elé állító válságok, úgy mint az egészségügyi, migrációs, gazdasági és háborús válságok, valamint az Unió alapértékei mentén kialakuló jogviták, előtérbe állítják a magánszemélyek azon elvárásait, hogy jogaiknak megfelelő hatékonysággal tudjanak érvényt szerezni akár a tagállamokkal, akár magával az Európai Unió intézményeivel szemben is.

Az Európai Unió jogrendjének sajátosságaiból következően az uniós jog érvényesülésének és a magánszemélyeket megillető jogok védelmének olyan rendszerét

¹ METZINGER PÉTER: Állami immunitás a magyar európai jogban: „ideológia” és dogmatika határán. *Európai Jog*, 2015. 4. sz. 6. p.

² Lásd például: LEHOTAY VERONIKA: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez. In Sáry Pál (szerk.): *Sectio Juridica et Politica Tomus XXVIII*. Miskolc, 2010, Miskolc University Press 395-413. p. és LAJER ZSOLT: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért a magyar jogban. *Jogtudományi Közöny*, 2001. 1. sz. 70-81. p.

³ ORBÁN ENDRE: Article 7 TEU is a Nuclear Bomb – with all its Consequences? *Acta Juridica Hungarica*, 2016. 1. sz. 119-128. p.

dolgozta ki a Bíróság az uniós jog alapelveinek, így az uniós jog elsőbbségének, közvetlen alkalmazhatóságának, közvetlen és közvetett hatályának megalkotásával, amelyek mentén a magánszemélyek a jogaikat közvetlenül a tagállami bíróságok előtt érvényesíthetik. Az Unió és a tagállamok kártérítési felelőssége ezen alapelvek mögött mintegy védőhálóként funkcionál,⁴ kiegészítve a felállított jogérvényesítési és jogvédelmi rendszert, kompenzálva annak az esetleges elégtelen működéséből a magánszemélyeket ért hátrányokat, hasonló elvek alapján, mint az egyes nemzeti jogokban a közhatalom gyakorlásáért viselt állami kártérítési felelősségi rendszerek.

Ennek a védőhálónak a szövete azonban jelen állapotában nem túl sűrű, ezért nem alkalmas arra, hogy hatékonyan betöltse a neki szánt szerepet. Az uniós jog megsértéséért való közhatalmi kárfelelősség az uniós jogi alapelvek közül, amelyek az uniós jogrend tartóoszlopai, a legkevésbé sikeresnek tekinthető. Ez a tény az uniós jogban ellentmondásos helyzetet eredményez, mert az említett válságok mellett az utóbbi években az alapjogvédelem jelentőségének felértékelődése és a jogállamiság elvének fokozott érvényesítése is azt követelné meg, hogy a közhatalom gyakorlásáért való magánjogi felelősség rendszere is megfelelően működjön. Különösen arra is figyelemmel, hogy a magánszemélyek számára az uniós jogaik védelmének ez az egyik leginkább kézzelfogható területe, mert működőképes kárfelelősségi rendszer esetén alappal számíthatnak arra, hogy az Európai Unió jogrendszeréből származó alanyi jogaik megsértése esetén az elszenvedett vagyoni és nem vagyoni hátrányaik kompenzálásra kerülnek, és legalább olyan szintű ez a védelem, mintha a tagállamok nemzeti jogrendszereiből eredő jogaikat érte volna sérelem.

A jogállamiság elve, és az uniós jog hatékony érvényesülésének követelménye, valamint a tagállamoknak és az Unió intézményeinek az uniós jog megsértéséért fennálló magánjogi felelősségi rendszerének alacsony hatékonysága között feszülő ellentét indokoltá teszi az uniós jogon alapuló közhatalmi kárfelelősség kutatását. Ennek pedig külön aktualitást adnak az európai integráció előtt napjainkban álló kihívások. Ezen belül széles területen belül a konkrét kutatási téma megválasztásához át kell tekinteni a jogintézmény jogirodalmi feldolgozottságát is.

Az államoknak a magánszemélyekkel szemben fennálló kártérítési felelőssége a jogirodalomban széles körben feldolgozott kérdés. A tagállamoknak az uniós jogon alapuló kárfelelőssége a jogintézmény megjelenését követően intenzíven foglalkoztatta az európai

⁴ JAMES MARSON: Holes in the Safety Net? State Liability and the Need for Private Law Enforcement. *Liverpool Law Review*, 2004. 2. sz. 121. p.

jogtudományt. Különösen az 1990-es és 2000-es években jelent meg több olyan átfogó mű a témáról a nemzetközi jogirodalomban, amely a jogintézmény fejlődését, és annak dogmatikai kérdéseit dolgozza fel. Az angol, német és francia nyelven elérhető munkák foglalkoztak az Unió kártérítési felelősségével,⁵ majd a Bíróságnak a tagállami kárfelelősséget meghatározó ítéleteit követően ezen jogintézménnyel,⁶ egyes művek pedig bizonyos felelősségi területekre, vagy egyes tagállamokra koncentráltak.⁷ A jogirodalom elvégezte az uniós jogban érvényesülő felelősségi területek összehasonlítását⁸ is, de a 2010-es évekre a témával foglalkozó publikációk száma egyre kevesebb lett.⁹ Azonban így is a tagállami kárfelelősség uniós jogi intézménye és az Unió szerződésen kívüli felelőssége a nemzetközi jogirodalomban olyan széles körben feldolgozott téma, amelynek jogirodalmát kimerítően átfogni nem lehetséges.

A hazai jogirodalom is vizsgálta több alkalommal a tagállami kárfelelősség problémáját. Az államnak a jogalkotással okozott károkért fennálló polgári jogi felelősségének kérdéseit Kecskés László dolgozta fel a legrészletesebben a hazai jogtudományban. Ezzel összefüggésben az államoknak az uniós jogon alapuló kárfelelősségét is mélyrehatóan vizsgálta munkássága során. A jogalkotásért való kárfelelősség tárgykörében Ocskó Eszter nevéhez fűződik doktori értekezés, amely átfogóan áttekinti az uniós jogi jogintézmény történetét és elméleti hátterét is.¹⁰ Továbbá meg kell említeni a témakör jogirodalmi feldolgozottsága tekintetében Varga Zsófia

⁵ FRANCETTE FINES: *Etude de la responsabilité extracontractuelle de la CEE*. Párizs, 1991, LGDJ, JILL WAKEFIELD: *Judicial protection through the use of Article 288 (2) EC*. Hága, 2002, Kluwer Law International.

⁶ STEPHAN SELTENREICH: *Die Francovich-Rechtsprechung des EuGH und ihre Auswirkungen auf das deutsche Staatshaftungsrecht: Ein Rückblick fünf Jahre nach dem Ergehen des Francovich-Urteils*. Berlin, 1997, Hartung-Gorre.⁷ PETRA SENKOVIC: *L'évolution de la responsabilité de l'État législateur sous l'influence du droit communautaire*. Brüsszel, 2000, Bruylant, PATRICIA NACIMIENTO: *Gemeinschaftsrechtliche und nationale Staatshaftung in Deutschland, Italien und Frankreich*. Baden-Baden, 2006, Nomos, KATHRIN MARIA SCHERR: *The Principle of State Liability for Judicial Breaches. The case Gerhard Köbler v. Austria under European Community Law and from a comparative national law perspective*. Firenze, 2008, European University Institute.

⁷ PETRA SENKOVIC: *L'évolution de la responsabilité de l'État législateur sous l'influence du droit communautaire*. Brüsszel, 2000, Bruylant, PATRICIA NACIMIENTO: *Gemeinschaftsrechtliche und nationale Staatshaftung in Deutschland, Italien und Frankreich*. Baden-Baden, 2006, Nomos, KATHRIN MARIA SCHERR: *The Principle of State Liability for Judicial Breaches. The case Gerhard Köbler v. Austria under European Community Law and from a comparative national law perspective*. Firenze, 2008, European University Institute.

⁸ PEKKA AALTO: *Public Liability in EU Law: Brasserie, Bergaderm and Beyond*. Oxford, 2011, Bloomsbury Publishing.

⁹ MICHAEL HABA: *The Case of State Liability: 20 years after Francovich*. Wiesbaden, 2015, Springer Gabler.

¹⁰ OCSKÓ ESZTER: *Az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott kárért való felelősség egyes dogmatikai és gyakorlati kérdései*. Doktori értekezés (Károli Gáspár Református Egyetem). Budapest, 2022. www.corvina.kre.hu:8080/phd/Ocsko_Eszter_disszertacio.pdf (2023. 12.10.)

doktori értekezését¹¹ és publikációit is. Az uniós jogon alapuló kártérítési felelősség szorosan összefonódik a nemzeti bíróságok kártérítési felelősségével, így amikor a jogirodalmi feldolgozottságát vizsgáljuk, a kérdéskörnek mindenképpen ki kell emelni Borbás Beatrix¹² munkásságát is. Az említett szerzőkön túl is többeket foglalkoztatott a hazai jogtudományban az uniós jogon alapuló kárfelelősség problémaköre, azonban ehelyütt valamennyi témában alkotó szerzőre kitérni nem lehetséges.

Az uniós jogon alapuló kárfelelősség témájának, különösen a nemzetközi jogirodalomban jellemző, széleskörű feldolgozottsága felveti a kérdést, hogy az további vizsgálatra érdemes-e, van-e még olyan terület, amelyet nem dolgozott fel kimerítően a jogtudomány. Álláspontom szerint ezt a kérdést igenlően kell megválaszolni. Ennek egyik oka, hogy a közhatalmi kárfelelősség jogintézménye dinamikusan változó újabb és újabb fejleményekkel szolgáló jogterület, amely még messze van attól, hogy nyugvópontra jusson az európai jogban. Ezt támasztja alá, hogy bár a jogtudomány érdeklődése talán alábbhagyott az utóbbi időben, de a Bíróság ítélkezési gyakorlata intenzíven fejlődik tovább ezen a téren. Továbbá indokolja a téma kutatását annak már említett aktualitása. Minden esetre a kutatási téma kiválasztása során különös figyelmet kell arra fordítani, hogy elkerüljük a téma feldolgozásának repetitív jellegét, amely sok esetben a terület szakirodalmának sajátja.

A fentiekre figyelemmel a kutatási téma megválasztását e két tényező határozta meg. Egyik oldalról az uniós jogon alapuló közhatalmi kárfelelősség rendszerének alacsony hatékonyságából eredő ellentmondás, a másik oldalról pedig a témának a magyar és nemzetközi jogirodalomban való feldolgozottsága. Ezek figyelembevételével esett a választás a kellően súlyos jogsértés kritériumának a vizsgálatára.

A kárfelelősségi védőhálón tátongó lyukak közül az egyik legnagyobbak a kellően súlyos jogsértés kritériuma által ütött rés tűnik. Ezt a feltételt nyugodtan nevezhetjük az uniós jogon alapuló kárfelelősség Achilles sarkának is, amely a jogirodalmi kritikák középpontjában áll, és a joggyakorlat számára szinte megoldhatatlan kihívást jelent a megítélése. Jelenleg a kellően súlyos jogsértés kritériumának köszönhetően létezik az uniós jogsértéseknek egy olyan köre, egy „szürke zóna”, amely alapja jogellenes közhatalmi aktusból ered, de az abból fakadó károkat mégis az elszenvedett

¹¹ VARGA ZSÓFIA: *Remedies for violation of EU law by member state courts. What place for the Köbler doctrine?* Doktori értekezés (Eötvös Lóránd Tudományegyetem). Budapest, 2016. DOI.10.15476/ELTE.2016.043 (2023. 12. 10.)

¹² BORBÁS BEATRIX: *A bírói hatalom kárfelelőssége*. Budapest, 2014, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.

magánszemélynek kell viselnie. Erre tekintettel álláspontom szerint ezen felelősségi feltétel vizsgálata kiemelkedő fontosságú a kárfelelősségi rendszer hatékonysága szempontjából.

Ezen túlmenően a jogirodalom áttekintéséből az volt megállapítható, hogy bár számszerűleg sok témával foglalkozó mű érinti a kellően súlyos jogsértés kritériumát, annak teljeskörű a tudományos vizsgálatára még nem került sor. Csak néhány olyan tanulmány lelhető fel, amely kifejezetten a felelősségi küszöb megítélésére koncentrál, de azok is általában egy meghatározott szemszögből közelítenek hozzá. Erre figyelemmel indokolt a kellően súlyos jogsértés kritériumának részletekbe menő elemzését elvégezni, amely feltárja annak gyökereit, dogmatikai háttérét, gyakorlati alkalmazását és az uniós jogban kifejtett hatásmechanizmusát.

A kutatás kiinduló pontja a tagállami kárfelelősség uniós jogi rendszere volt. Azonban a kellően súlyos jogsértés kritériumának megítélése nem választható el az Unió szerződésen kívüli felelősségi rendszerétől. Különös tekintettel arra, hogy annak megítélése napjainkra elvi szinten a Bíróság gyakorlatában is azonos. Erre tekintettel a dolgozat kiterjed a kellően súlyos jogsértés kritériumának az Unió szerződésen kívüli felelősségével kapcsolatos kérdéseire is.

I.2. A kutatás célja

A kutatás alapvető célja, hogy feltárja a kellően súlyos jogsértés uniós jogi kritériumának szerepét az uniós jog megsértéséért való magánjogi felelősség rendszerében. Ennek során meghatározza, hogy ez a közhatalmi felelősséget korlátozó feltétel milyen szerepet játszik abban, hogy az uniós jogon alapuló kárfelelősség elve csak korlátozottan képes betölteni a funkcióját. Amennyiben a kutatás igazolja azt, hogy a magánjogi igényérvényesítés egyik fő korlátja a kellően súlyos jogsértés kritériuma, akkor választ keressen arra, hogy ez a felelősség megalapozott, indokolt korlátozása, vagy mára egy idejét múlt állami immunitási szemléletet tükröző meghaladott jogi koncepció. Ezt követően pedig a lefolytatott vizsgálat alapján észrevételeket, javaslatokat fogalmazzon meg a kárfelelősségi feltételrendszer hatékonyabbá tétele érdekében.

Ezen általános célok eléréséhez előbb a kellően súlyos jogsértés kritériumának teljeskörű elemzését kell elvégezni. Ezen kárfelelősségi küszöb vizsgálata során pedig az alábbi célokat tűzi ki a dolgozat:

- a) A kellően súlyos jogsértés, mint felelősségi feltétel fogalmának meghatározása.

- b) Az annak koncepciójára ható magánjogi és közjogi elvek bemutatása.
- c) A kellően súlyos jogsértés kritériumának a nemzetközi jog államfelelősségi és a tagállami jogrendszerek közhatalmi kárfelelősségi rendszerével való kölcsönhatásainak bemutatása.
- d) A kellően súlyos jogsértés kritériumának fejlődéstörténetének felvázolása.
- e) A kellően súlyos jogsértés körében vizsgálandó körülmények összegzése és azok gyakorlati alkalmazásának elemzése.
- f) A kritériumrendszernek az uniós jogon alapuló kárfelelősség érvényesülésére való hatásának vizsgálata.
- g) A kellően súlyos jogsértés alkalmazásának összevetése a tagállami kárfelelősség és az Unió szerződésen kívüli felelősségnek körében.
- h) A felelősségi küszöb helyének meghatározása a tagállami jogrendszerek tükrében.

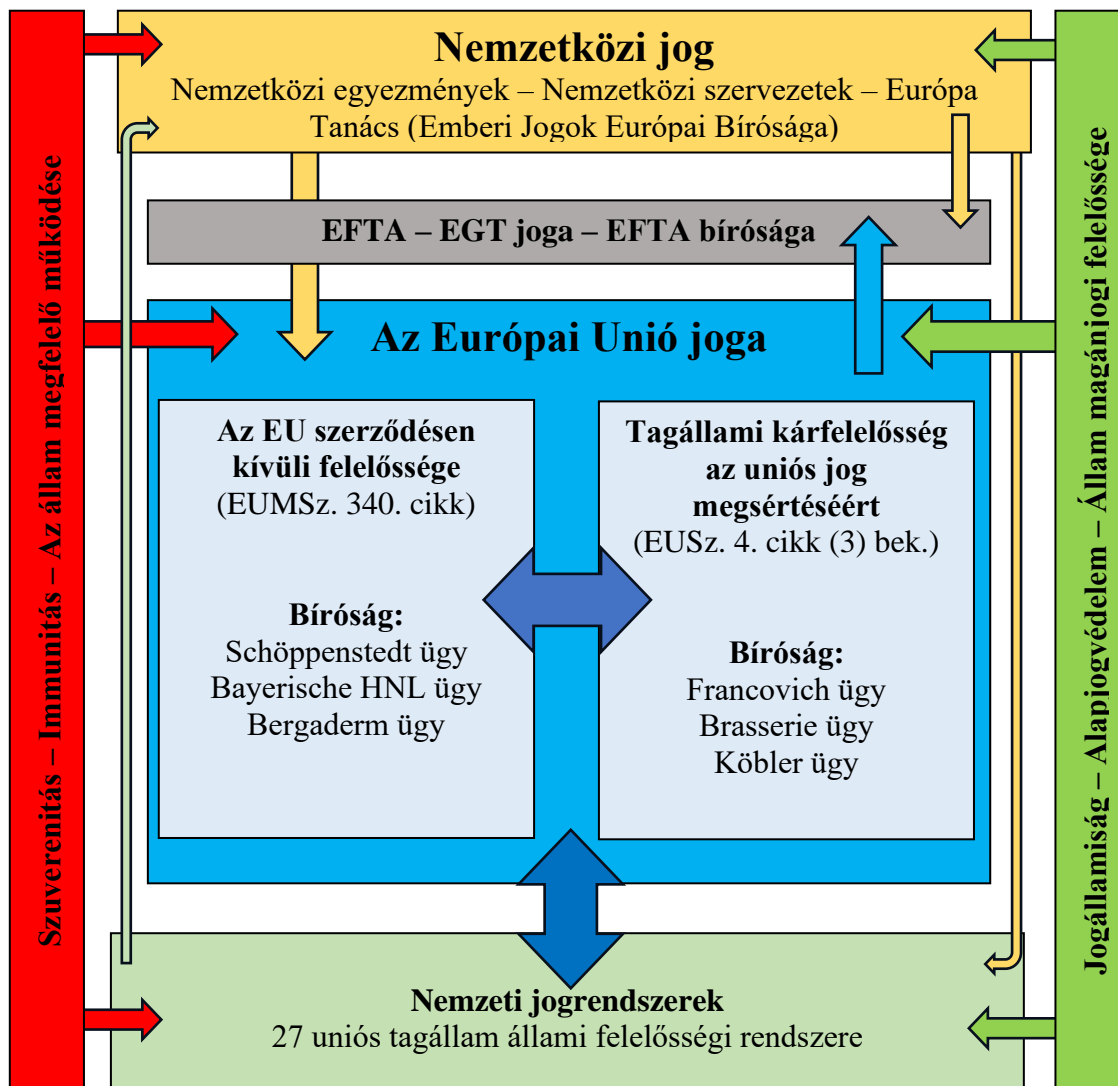
A kellően súlyos jogsértés kritériumának elemzése és részletes leírása során további cél, hogy a dolgozat feltárja az ezzel kapcsolatban felmerülő esetleges elméleti és gyakorlati ellentmondásokat. Továbbá a Bíróság ítélkezési gyakorlatát olyan rendszerezett formában mutassa be, amely a jogalkalmazás számára is támpontot jelent.

I.3. A kutatás módszertana

A kutatási téma kiválasztása és a célok meghatározása után alapvető jelentőséggel bír, hogy egy olyan kutatási módszertant határozzunk meg, amely a vizsgált témához megfelelően illeszkedik és alkalmas arra, hogy a kitűzött célokat a munka elérje. Ezt különös körültekintéssel kell megtenni egy olyan széles körben feldolgozott és szinte végtelen tagállami, uniós esetjoggal rendelkező téma esetén, mint a tagállami kárfelelősség. A módszerek lefektetése során a kiinduló pont, hogy egy uniós jogi intézmény áll a kutatás középpontjában. Az uniós jogban létező jogintézményekhez közelíthetünk az egyes nemzeti jogok oldaláról, az uniós jog hatását vizsgálva, vagy vizsgálhatjuk azt kizárólag az uniós jog szemszögéből. Jelen esetben a kellően súlyos jogsértés kritériuma alapvetően az utóbbi megközelítést teszi indokolttá, tehát az uniós jog mentén fogjuk azt a vizsgálat tárgyává tenni. Erre tekintettel ki kell emelni az uniós jogi jogintézmények autonóm értelmezésének a követelményét. A kutatás során nem azonosíthatjuk az egyes jogintézményeket, fogalmakat valamely nemzeti jogban fennálló

kategóriával az értelmezésnek minden esetben az uniós jog szintjén kell maradnia, és azt több megközelítésből elvégezni.

Az uniós jogi szempontból végzett vizsgálathoz ki kell jelölni a kutatásnak a határait. Ehhez indokoltnak tartom alapul venni Pekka Aalto konvergencia modelljének¹³ az alábbiak szerint jelen témához igazított változatát.



A fenti ábra két oldalán, függőleges mezőkben, az állami felelősség feltételeit meghatározó jogelméleti kiindulópontok láthatóak. Az állami, közhatalmi felelősség szabályozása valamennyi európai jogrendszerben ezen két végpont között helyezkedik el. Az egyik végpont a közhatalmat gyakorló állam teljes magánjogi felelőtlensége, amely alapja a szuverenitásban gyökerező immunitás, és indoka a közhatalomnak a köz érdekében való zavartalan gyakorlása. A másik végpont az állam teljeskörű magánjogi felelőssége a magánszemélyekkel szemben a közhatalom gyakorlásával okozott károkért. Ennek

¹³ PEKKA AALTO i. m. 19. p.

elméleti alapja a jogállamiság követelménye és az alapjogok teljeskörű magánjogi védelme. Azt, hogy az adott jogrendszer állami felelősségi szabályai a két végpont között pontosan hol helyezkednek el, az államnak a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősségre vonhatóságának a feltételei határozzák meg.

Az uniós jogban a kellően súlyos jogsértés, mint a kárfelelősség feltétele olyan körülmény, amely a kárfelelősség korlátozása felé mutat. Erre tekintettel először a szükséges mértékig be kell mutatni az állami felelőtlenség felé ható jogelméleteket, így az állami szuverenitást és immunitást, amely az állami felelősség valamennyi szintjén kifejti a hatását a nemzetközi jogtól kezdve az egyes nemzeti jogrendszerekig.

Ahogy az a fenti modellből is kiolvasható, a kutatás középpontjában az uniós jog helyezkedik el. Azonban a kellően súlyos jogsértés kritériuma, mint kárfelelősségi feltétel nem elszigetelten, légtüres térben fejlődött. Erre tekintettel előbb az államok nemzetközi jogi felelősségének alapjait fogjuk áttekinteni, és mielőtt áttérnénk az uniós jog részletes vizsgálatára, felvázoljuk az EGT jogában érvényesülő állami felelősségi tendenciákat. Ezután a dolgozat a kellően súlyos jogsértés uniós jogi kritériumát elemzi, bemutatva az Unió szerződésen kívüli kárfelelősségi rendszerében, és a tagállamok kárfelelősségi rendszerében a kellően súlyos jogsértés megítélését. Ennek módszerét alapvetően meghatározza, hogy az uniós jogon alapuló kárfelelősségnek a szabályait a Bíróság esetjoga alakítja, ezért annak vizsgálatához a gondosan meghatározott szempontrendszer szerint összegyűjtött ítéletek feldolgozása szükséges. A nemzetközi és uniós jogintézmények vizsgálata után érdemes áttekinteni a tagállami jogrendszerek sajátosságait az állam magánjogi felelőssége tekintetében ahhoz, hogy teljes képet kapjunk az állami felelősséget korlátozó jogintézményekről, és elhelyezhessük ebben a kellően súlyos jogsértés kritériumát.

Amint azt a fenti ábrán elhelyezett nyilak mutatják, az állami felelősségnek a jogrendszer különböző szintjein elhelyezkedő szabályai, dogmatikai alapjai kihatnak egymásra. A felelősség uniós jogban megjelenő korlátozásának beható vizsgálatához az összefüggések feltárása is szükséges az egyes szintek között. A kutatási módszer meghatározásához segítségül hívott konvergencia modell¹⁴ az uniós jog állami felelősségi szabályai kapcsán megkülönbözteti a horizontális és a vertikális konvergencia két-két típusát. A vertikális konvergencia érvényesül egyrészt az uniós jog irányából a nemzeti jogok irányába kötelező jogi normák formájában, míg a nemzeti jog irányából az uniós jog

¹⁴ PEKKA AALTO i. m. 18-21. p.

irányába az előzetes döntéshozatali kérelmek által és a tagállamok közös jogi hagyományai által, amelyre a Bíróság és az uniós jog is építkezik (*bumeráng effektus*). A horizontális konvergencia uniós szinten akként érvényesül, hogy a tagállami kárfelelősség szabályai, elvei kihatnak az Unió intézményeinek szerződésen kívüli felelősségére, és fordítva. Tagállami szinten pedig a Bíróság által kialakított állami felelősségi forma a nemzeti bíróságok általi alkalmazásával indirekt módon alakítja a nemzeti jog hagyományos állami felelősségrendszerét, míg az utóbbi kihat az uniós jogon alapuló felelősségi rendszer adaptálására nemzeti szinten (*túlcsordulási effektus*).

A felvázolt összefüggések mellett álláspontom szerint létezik egy *dogmatikai konvergencia* is az állami felelősség jogában. Az uniós jogban a szabályok gyakorlati alkalmazása mellett nyilvánvalóan a felelősségi jogelvek áramlása is végbemegy a fent vázolt irányok mentén. Ez a jelenség azonban nem áll meg az uniós jog és a tagállami jogok szintjén. Ahogyan azt később látni fogjuk, a vertikális konvergencia megvan a nemzeti jog – nemzetközi jog, nemzetközi jog - uniós jog viszonylatában is. A nemzetközi jog az államfelelősség tanának kidolgozása során nagyban épít a nemzeti magánjogi rendszerek hagyományos jogintézményeire, míg a nemzeti jogok a nemzetközi jogból induló immunitás szemlélet változásaira és a nemzetközi jogi környezetre is reagálnak belső jogukban. Hasonló folyamat figyelhető meg az uniós jog és a nemzetközi jog kölcsönhatásában, bár itt az uniós jogi hatás csak kisebb mértékben mutatkozik meg a nemzetközi jogban, például az EGT államok jogában, fordítva viszont a nemzetközi jog felelősségi normái nagyban hatnak az uniós jogi gondolkodásra. Mindkét típusú konvergencia kiemelkedő példája az Emberi Jogok Európai Bíróságának a működése, amely átszövi mind elveiben, mind gyakorlatában az uniós tagállamok nemzeti jogrendszereit és az uniós jogot is.

A dolgozat ennek az egymásra ható elemekből álló rendszernek az uniós jogra fókuszáló vizsgálatával kívánja megválaszolni a kutatás tárgyává tett kérdéseket a kellően súlyos jogsértés kritériumával kapcsolatban. A már kiemelt esetjog elemzésén túl ehhez elengedhetetlen a szakirodalom feldolgozása is. Ennek során viszont nem vállalkozhat a dolgozat arra, hogy azt teljeskörűen átfogja, már csak terjedelme miatt sem. Továbbá szem előtt kell tartani azt, hogy olyan dinamikus változásban lévő jogterületet vesz vizsgálat alá jelen munka, amely tekintetében sok korábbi jogirodalmi munka vált meghaladottá pusztán az idő előrehaladásával és az elmélet, gyakorlat fejlődésével. Erre figyelemmel a dolgozatnak nem csak a feldolgozott esetjog tekintetében kell szigorú szempontrendszer szerint elvégeznie a vizsgálatot, hanem a jogirodalmi művek tekintetében is törekedni kell,

hogy az a szükséges mélységig a bekövetkezett változások figyelembevételével kerüljön feldolgozásra.

II. Az állami kárfelelősség elméleti alapjai

„Az állami kárfelelősség nagy politikaérzékenységű téma. Jogi rendezésének minősége erősen függ a jogintézmény mindenkori állami, politikai környezetének állapotától.”¹⁵

Kecskés László idézett megállapításával egyetértve, mielőtt áttekintjük az állami felelősség elméleti alapjait hangsúlyozni kell, hogy az állam felelősségvállalása sok olyan tényezőtől függ, amely jogon kívüli kérdés. Mindenkor befolyásolják olyan körülmények, mint a gazdasági környezet, a társadalmi viszonyok, politikai nézetek és a nemzetközi közösség viszonya az egyes államok felelősségvállalásához. Erre tekintettel az állami felelősség gyakorlásához kapcsolódó valamennyi kérdésre nem lehetséges kizárólag a jogtudomány eszközeivel választ adni.

Maga a felelősség kifejezés is szélesebb kört ölel fel, mint a jogi értelemben vett felelősség. Az egyes latin gyökerű nyelvekben meghonosodott felelősség szó¹⁶ etimológiai vizsgálata¹⁷ arra mutat, hogy az már a római jogban, és a latin köznyelvben is bizonyos kötelezettséghez kapcsolódott. Tág értelemben a jogi felelősséget megelőzően beszélhetünk erkölcsi, politikai és gazdasági felelősségről.¹⁸ Ezen kategóriák között átfedés van, és közös jellemzőjük, hogy az adott területen megkívánt viselkedési normák sérelmének negatív következményeit fogja át. Jogi felelősségről akkor beszélünk, ha valamely normasértés állami, adott esetben államközi beavatkozást kíván meg. Ebből következően az utóbbi a legszűkebb esetkör mind az államokon belüli, mind a nemzetközi viszonyokban.

Az államok jogi felelősségi rendszerének szerves része az Európai Unió jogában a kellően súlyos jogsértés kritériuma, amely az uniós intézményeknek és a tagállamoknak a magánszemélyekkel szembeni kártérítési felelősségének korlátozására szolgáló felelősségi feltétel. Annak érdekében, hogy azt az állami felelősség feltételrendszerében megfelelően el tudjuk helyezni, és elméleti háttérét értékelhessük, be kell mutatni az állam felelősségét meghatározó jogelveket és elméleteket. Továbbá fel kell vázolni azokat a fejlődési tendenciákat, amelyek az Európai Unió jogában is meghatározzák az állami felelősségről alkotott felfogást.

¹⁵ KECSKÉS László: *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Budapest, 1988, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 272. p.

¹⁶ Angol: responsibility, francia: responsabilité, olasz: responsabilità, spanyol: responsabilidad.

¹⁷ DARIO MANTOVANI: From ‘Respondere’ to ‘Responsibility’. In Samantha Besson (szerk.): *Theories of International Responsibility Law*. Párizs, 2022, Cambridge University Press 27-42. p.

¹⁸ UJVÁRINÉ ANTAL EDIT: *Felelősségtan*. Miskolc, 2000, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért 9-12. p.

Erre tekintettel a következőkben az állam jogi felelősségének elméleti hátterével foglalkozunk, és felvázoljuk az állami felelősségvállalást közvetlenül meghatározó jogelveket, valamint az állami felelősség nemzetközi jogi rendszerét, és végül az államnak a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősségének alapvető feltételeit meghatározó magánjogi jogintézményeket. Ennek kapcsán hangsúlyozni kell, hogy a dolgozat nem törekszik ezen fogalmak, és felelősségi rendszerek teljes körű elemzésére, csupán olyan mélységben való bemutatására, amely elegendő ahhoz, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériumának, mint az állam felelősségét korlátozó felelősségi feltétel mögött meghúzódó elméleti hátteret és nemzetközi jogi folyamatokat értékelni tudjunk, és azok segítségével el tudjuk helyezni a vizsgált felelősségi küszöböt az állami felelősség elméleti rendszerében.

II.1. Szuverenitás

II.1.1. A szuverenitás fogalma

Az állam felelősségéről való jogi gondolkodás kiindulópontja a szuverenitás elmélete. A szuverenitás nemzetközi jogi fogalom, amelynek gyökere a római jogból ismert *par in parem non habet imperium/iurisdictionem* (az egyenlőknek nincs hatalmuk/joghatóságuk egymás felett) elv.¹⁹ A terminológia eredete a középkori latin *superanus* (felső) szóra, valamint a francia *souveraineté* kifejezésre vezethető vissza. A jelentéstartalmát egyértelmű definícióval nem lehet megadni, mert a nemzetközi jogban nem létezik jogi dokumentumban lefektetett normatív meghatározása, csupán tartalmi körülírása.²⁰ A jogirodalom pedig egységes abban, hogy nem lehet általános érvényű szuverenitás fogalmat alkotni, mert annak tartalma időről időre változik²¹ és erősen politikai jellegű.²² Mindezek mellett a legáltalánosabban elfogadott meghatározása a szuverenitásnak, hogy egy olyan gyűjtőfogalomról van szó, amely magában foglalja az állam által egy adott terület kizárólagos igazgatásával, valamint a nemzetközi kapcsolatokban való részvétellel

¹⁹ TAKÁCS PÉTER: Szuverenitás és immunitás. Egy konkrét eset elemzése: az Altmann-ügy. In Keserű Barna Arnold, Kőhidi Ákos (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovich Barnabás tiszteletére*. Budapest, 2015, Eötvös József Könyvkiadó 497. p.

²⁰ KENDE TAMÁS – NAGY BOLDIZSÁR – SONNENVELD PÁL – VALKI LÁSZLÓ (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, 2010, Wolters Kluwer Hungary, 94–95. p.

²¹ KISS BARNABÁS: A nemzetközi jog hatása a szuverenitás „klasszikus” közjogi elméletére Szabó József munkássága tükrében. In Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*. Szeged, 2014, 314. p. <http://acta.bibl.u-szeged.hu/34800> (2023.12.16.)

²² TAKÁCS i. m. 497. p.

összefüggésben gyakorolt jogok gyűjteményét.²³ Továbbá legfőbb hatalomként (summa et suprema potestas), vagy főhatalomként szokták leírni, és a nemzetközi jog az állam elengedhetetlen ismérveként tartja számon.²⁴ A szuverenitás funkcionális megközelítésből „az államhatalom legfelsőbb szintjén megjelenő, minden más államtól és állami szervtől független rendelkezési jogosultság.”²⁵

A nemzetközi jogi irodalom²⁶ hagyományosan megkülönbözteti a szuverenitás külső és belső oldalát. A külső oldal a nemzetközi kapcsolatokban való függetlenségét testesíti meg az államnak, és az államok egyenrangúságát. Ebből származik az állam nemzetközi jogi cselekvőképessége és immunitása. A belső oldal azt jelenti, hogy az államon belül a főhatalmat megtestesítő állami szervek a legmagasabb helyet foglalják el az intézményi hierarchiában.²⁷ Továbbá azt, hogy az állam a jogrendjét maga alkotja meg és a területén lévő személyek és dolgok felett kizárólagosan gyakorolja a főhatalmat. A főhatalom pedig e vonatkozásban az, hogy az állam döntése végleges és nem lehet ellene egy felsőbb hatósághoz fellebbezni.²⁸ Ebből következően az államközi viszonyokban a szuverenitás mellérendeltséget, míg az államon belül alá-fölé rendeltséget testesít meg. Ez nem jelenti, hogy a szuverenitás ne lenne egységes fogalom,²⁹ mert a két említett aspektus egymással kölcsönhatásban létezik.

A szuverenitás kérdésköre kapcsán az egyik legtöbbet tárgyalt esetkör, és a joggyakorlat számára egyik legnagyobb kihívást jelentő problémája a szuverén államoknak egymás felett gyakorolt joghatósága.³⁰ A témánk szempontjából azonban a szuverenitás államon belüli megnyilvánulásának van meghatározó jelentősége.

II.1.2. A szuverenitás felfogás változásának iránya

Az államnak a saját felelősségéhez való viszonyát alapvetően befolyásolta a szuverenitásról vallott felfogása. A szuverenitásról alkotott nézetek változása arra vezethető vissza, hogy melyik történelmi korban kit tekintettek a szuverenitás

²³ ÁDÁNY TAMÁS VINCE: *Szuverenitás és nemzetközi jog a XXI. században*. Habilitációs tézisek (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Allamtudományi Kar), Budapest, 2022. https://jak.ppke.hu/storage/tinymce/uploads/old/uploads/articles/757135/file/adany_tezisfuzet.pdf (2023. 12. 16.)

²⁴ KISS i. m. 314. p.

²⁵ KISS i. m. 314. p.

²⁶ NAGY KÁROLY: *Nemzetközi jog*. Budapest, 1999, Püski Kiadó.

²⁷ KENDE i. m. 94. p.

²⁸ NAGY i. m. 66. p.

²⁹ TÓTH J. ZOLTÁN: A szuverenitás fogalmi és tartalmi kérdései. *Jogelméleti Szemle*, 2018. 4. sz. 292. p.

³⁰ ERNEST KWASI BANKAS: *The State Immunity Controversy in International Law : Private Suits Against Sovereign States in Domestic Courts*. Berlin, 2005, Springer Berlin. <https://lawcat.berkeley.edu/record/1108423> (2023. 12. 16.)

letéteményesének. A szuverenitás elméletek megjelenése a középkor végére, az újkor elejére tehető.³¹ Ekkor az abszolút uralkodó testesítette meg a korlátlan szuverenitást, majd fokozatosan a társadalmi fejlődés és a nemzetközi kapcsolatok kiszélesedésével idejét múlttá vált és lehetetlennek mutatkozott az abszolút szuverenitás fenntartása akár az államon belül, akár a nemzetközi kapcsolatokban.³² A szuverenitás belső oldala vonatkozásában az elmélet ennek a folyamatnak a kezelésére megoldásokat talált úgy, mint Angliában a „King-in-Parliament”³³ elvét, vagy Franciaországban³⁴ és Németországban³⁵ a népszuverenitás vagy a nemzeti szuverenitás eszméjét. A szuverenitás ideájának változásával, enyhülésével nyílt meg a lehetőség, hogy egyáltalán felmerüljön az állam felelőssége a polgárai felé.

Amíg a jogelmélet és a filozófia elvégezte az abszolút értelemben vett szuverenitás belső aspektusának a feloldását, addig ez a külső, nemzetközi oldal vonatkozásában sokkal nehezebben ment. A XX. században a nemzetközi szervezetek elterjedésével nyilvánvalóvá vált, hogy nem lehet korlátlan a nemzetközi kapcsolatokban sem az állam szuverenitása, mert sok esetben önként alávetette magát nemzetközi szervezetek döntéseinek. Továbbá a gazdasági globalizáció korábban soha nem látott módon függő helyzetbe hozta egymással az önálló államokat. Ezt a folyamatot azonban a szuverenitás eszméje már nem követte, megelégedett az önkéntesség látszatával. A legnagyobb kihívást az állami szuverenitás gondolatával szemben az európai integráció elmélyülése okozta, és ez a probléma a mai napig nem megoldott.

II.1.3. A szuverenitás és az európai integráció viszonya

Már az Európai Unióhoz való csatlakozás is addig nem látott elméleti megoldásokat követelt meg a szuverenitás talaján álló államoktól. Az Európai Unió jogrendjének sajátosságára tekintettel a tagállamok szervei, nemzeti bíróságai olyan hatásköröket és jogokat gyakorolnak, amelyek nem a szuverenitás addigi kizárólagos birtokosától erednek. Sőt az uniós polgároknak olyan alanyi jogaik vannak, amelynek az eredője nem a szuverénnek tekintett tagállam. A csatlakozás elméleti háttere változatos képet mutat

³¹ A szuverenitás fogalmával olyan gondolkodók foglalkoztak, mint Jaen Bodin, Grotius, John Locke, Rousseau vagy Montesquieu.

³² KENDE i. m. 91-94. p.

³³ JEFFREY GOLDSWORTHY: *The Development of Parliamentary Sovereignty*. In H.T. Dickinson és Michael Lynch (szerk.): *The Challenge to Westminster. Sovereignty, Devolution and Independence*, London, 2000, Tuckwell Press Ltd.

³⁴ FLORENCE CHALTIEL: *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, l'exemple français*. Paris, 2000, LGDJ.

³⁵ HELMUT QUARITSCH: *Staat und Souveränität*. Berlin, 1970, Athenäum- Verlag.

Európa szerte.³⁶ Például Angliában jogalkotással³⁷ a parlament feljogosította az állam egyéb szerveit az uniós jog alkalmazásra. Franciaország alkotmánymódosítással³⁸ tette lehetővé az uniós jog érvényesülését azzal, hogy az Államtanács (Conseil Constitutionnel) fenntartja, hogy a francia népet illeti meg³⁹ a szuverenitás, így az alkotmányban adott ezen felhatalmazást bármikor visszavonhatja. Németország szuverén hatáskörök átruházásáról döntött az alkotmányában,⁴⁰ azzal a megkötéssel, hogy a német alkotmányos alapelvek nem sérülhetnek. Magyarország és több más kelet európai ország pedig azt az utat választotta, hogy az alkotmányában⁴¹ nem a szuverenitás bizonyos részének átruházásáról határozott, hanem hatáskörök gyakorlásának megosztásáról, fenntartva ezzel az állam szuverenitásának teljességét.

Az állami szuverenitás elméletének az európai integrációhoz való viszonyának tisztázatlansága olyan problémákat eredményezett,⁴² amely az utóbbi években az uniós jog elsőbbségének megkérdőjelezéséhez is elvezetett. Ennek megnyilvánulásai voltak a német⁴³, magyar,⁴⁴ lengyel⁴⁵ és román⁴⁶ alkotmánybíróságok határozatai a kérdésben. A szuverenitás Európai Unión belüli megítélése olyannyira megosztott, hogy jelenleg az integráció jövőjével kapcsolatban ennek mentén két jól megkülönböztethető felfogás rajzolódik ki.⁴⁷ Az egyik az unionizmus, amely az Európai Unióról szóló szerződés (továbbiakban: EUSz.) 1. cikkében⁴⁸ foglaltak alapján az uniós hatáskörök szélesítését és végső soron egy európai föderális állam kialakítását célozza. A másik a szuverenizmus, amely az integrációt szuverén államok közösségeként kívánja fenntartani. A jogelmélet

³⁶ JAKAB ANDRÁS: *A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra.* Európai Jog, 2006. 2. sz. 3-14. p.

³⁷ Egyesült Királyság - 1972-es European Communities Act.

³⁸ Franciaország - Constitution Article 88.

³⁹ Franciaország Constitution Article 3.

⁴⁰ Németország - Grundgesetz Art 23.

⁴¹ Magyarország - Alaptörvény E) cikk.

⁴² TRASER JULIANNA SÁRA – BÉRES NÓRA – MARINKÁS GYÖRGY – PÉK ERZSÉBET: *Az uniós jog elsőbbségének elve az olasz, német, francia és osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatának tükrében.* https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13395/9_traseremasok_t%C3%B6rdelt.pdf (2023. 12. 17.) és KAPONYI ERZSÉBET: *Viták az uniós jog elsőbbsége körül.* https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/7317/1/Vitak_az_unios_jog_elsobbsege_korul.pdf (2023. 12. 17.)

⁴³ Németország - Bundesverfassungsgericht 2 BvR 859/15. határozat (2020. május 5.).

⁴⁴ Magyarország - Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozat.

⁴⁵ Lengyelország - Trybunał Konstytucyjny K 12/18. sz. határozat (2019. március 25.).

⁴⁶ Románia - Curtea Constituțională a României 390/2021. sz. határozat (2021. június 8.).

⁴⁷ BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az uniós jog elsőbbsége: alkotmánybíróságok lázadása. Közjogi Szemle, 2022. 1. sz. 1-10. p.*

⁴⁸ EUSz. 1. cikk 2. bekezdése: „E szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti **egyre szorosabb egység** létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.”

mindkét irányzatot kritikával illeti.⁴⁹ Ennek értelmében az unionista felfogás figyelmen kívül hagyja, hogy a tagállamok a Szerződésekben nem ruházták fel szuverenitással az Európai Uniót csupán hatásköröket ruháztak rá. A szuverenista szemlélet pedig nem követi és nem ismeri el a nyilvánvaló változásokat. Így azt a tényt sem, hogy nem oszthatóak fel egyes hatáskörök kizárólagos tagállami és kizárólagos uniós hatáskörre, azok kölcsönösen egymásra hatva léteznek. Bármely tagállami hatáskör gyakorlása ütközhet uniós hatáskörbe. Abban azonban egységes a jogirodalom, hogy ennek a kérdésnek a feloldása nem lehetséges a jogtudomány eszközeivel.⁵⁰ Ennek oka, hogy egy olyan problémáról van szó, amelyet nagy mértékben meghatároz a politika és a szuverenitás feladását nehezen vállalja fel bármely politikai erő. Erre figyelemmel nem lehet kizárólag jogi megoldást keresni a problémára. Ezt támasztják alá a lengyel és a magyar alkotmánybíróági határozatokban a jogirodalom által kiemelt ellentmondások és dogmatikai következetlenségek is.⁵¹

A szuverenitás elméletének megszületése óta végbement folyamatok tükrében azt a kérdést is fel kell vetni, hogy egyáltalán értelmezhető-e még a klasszikus értelemben vett állami szuverenitás vagy más elméleti alapok felé kell elmozdulni a ténylegesen fennálló viszonyok tükrében. Ezzel kapcsolatban a jogirodalom is kifejtette a kritikáját a szuverenitás fogalmával szemben, kérdésessé téve, hogy ilyen jogi fogalom létezik-e még egyáltalán.⁵² Odáig is elment a szuverenitás elméletének kritikája vonatkozásában a jogirodalom, hogy azt a mai viszonyok között károsnak bélyegezte.⁵³

Az uniós tagállamoknak a magánszemélyekkel szemben fennálló kártérítési felelőssége olyan jogintézmény, amely mély összefüggéseket mutat a tagállamok szuverenitásfelfogásával. Az, hogy az uniós polgárok olyan jogait, amelyek nem közvetlenül az államtól erednek, hanem az Európai Unió jogrendjéből fakadnak, a tagállammal szemben uniós szabályok mentén érvényesíthetik a nemzeti bíróságok előtt a jogintézménynek olyan jelleget kölcsönöznek, amely inkább egy föderális államra jellemző. Nem az állami főhatalom keletkezteti az alanyi jogokat, és az azokat érvényre juttató mechanizmust, hanem az államok felett álló szupranacionális Unió. A szuverenitást érintő elméleti vita kivetül az ilyen kártérítési igények gyakorlatára is és bizonytalanságokat okoz a nemzeti bíróságokban.

⁴⁹ BLUTMAN i. m. 1-10. p.

⁵⁰ JAKAB i. m. 3-14. p.

⁵¹ BLUTMAN i. m. 1-10. p.

⁵² Cs. KISS LAJOS: Horváth Barna és John Austin – az imperatív jogelmélet kritikája. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016. 7. sz. 25. p.

⁵³ BIHARI MIHÁLY: A modern szuverenitás elméleti alapjai. *MTA Law Working Papers*, 2014. 51. sz. 1-15. p.

II.2. Immunitás

II.2.1. Az immunitás fogalma és jelentősége

Amennyiben az állam „*belép a polgári jogi struktúrába azt úgy kell tennie, hogy közhatalom ornátusát letéve – szuverenitását és közhatalmiságát kívül hagyja azon.*”⁵⁴ Az idézett követelmény az Európai Uniót alkotó, a jogállamiság követelményének megfelelően működő modern államokban általában teljesül. A problémát azok az esetek okozzák, amikor az állam nem önkéntes alapon válik magánjogi jogviszony alanyává, továbbá annak megítélése, hogy az állam egyes cselekményei folytán valóban belép-e a polgári jogi struktúrába vagy azon kívül marad. Ha elfogadjuk, hogy az állami cselekmények közhatalmi jellege egy olyan ornátus, amelyet az állam tetszés szerint levehet vagy magára ölthet, akkor az állami immunitást szemléletesen egy olyan pajzshoz hasonlíthatjuk, amelyet az állam maga előtt tartva igyekszik elkerülni a felelősségre vonását akár nemzetközi viszonylatban, akár saját belső viszonyaiban. A szuverén állam elvileg eldöntheti, hogy mikor engedi le a pajzsát, és mikor bújik mögé ellentmondást nem tűrően. Azonban, amint azt láttuk fent, az abszolút szuverenitás felfogás oldódásával az államok több oldalról függő helyzetbe kerültek. Ezekben a függő helyzetekben pedig napjainkban már nem önkéntes, hogy mikor kell ezt a pajzsot félretennie a modern államnak. Arra kényszeríthetik külső és belső tényezők is. Azonban azt kijelenthetjük, hogy az államok nem szívesen válnak meg ettől a védelemtől, természetüknél fogva igekeznek maguknak immunitást biztosítani ott, ahol arra még lehetőségük mutatkozik.

Röviden megfogalmazva az immunitás egy a nemzetközi szokásjogban gyökerező szabály,⁵⁵ amely a szuverenitás attribútumaként a felelősség ellentétéként felelőtlenséget jelent. Annak szabatos fogalmát a jogirodalom akként határozta meg, hogy „*az immunitás olyan kategória, amely a felelősségrevonás elmaradásának az eseteit öleli fel. Az immunitás olyan helyzet, olyan szituáció, amelyben egy adott jogalanyt valamilyen oknál fogva nem lehet felelősségre vonni, pedig tényállásbelileg a feltételek egyébként adottak volnának ehhez.*”⁵⁶ Az immunitás minden esetben az értinett jogalany státuszán, jogalanyi minőségén múlik. Működési mechanizmusa szempontjából lényegtelen, hogy objektív

⁵⁴ KECSKÉS LÁSZLÓ: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2012. 4. sz. 3-12. p.

⁵⁵ BURIÁN LÁSZLÓ: Joghatóság versus állami immunitás a XXI. században. In Nochta Tibor – Fabó Tibor – Márton Mária (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, 2013, PTE ÁJK 145–161. p.

⁵⁶ KECSKÉS (1988) i. m. 13. p.

vagy szubjektív tényezők hiúsítják meg a felelősségrevonást.⁵⁷ Az immunitás, akárcsak a szuverenitás, nemzetközi jogi fogalom, és abban egységes a nemzetközi jog tudománya, hogy az immunitás eljárásjogi természetű jogintézmény.⁵⁸ A megvalósult tényállások alapján a felelősségre vonás iránti eljárások lefolytatását gátolja, de erről az immunitással rendelkező személy lemondhat.

II.2.2. Az immunitás jogi jellege

A szuverenitásnak az állam felelősségre vonását gátoló aspektusát az immunitást mindenképpen indokolt eljárási jellegű akadálynak tekinteni, amikor az állam magánjogi felelősségét, közelebbről kártérítési felelősségét vizsgáljuk. Ha nem így tennénk akkor az államok kártérítési felelősségről való magánjogi gondolkodás kiüresedne, és áthelyeződne a közjogi, nemzetközi jogi elméletek területére. A hazai joggyakorlatban⁵⁹ és a hazai jogirodalomban⁶⁰ is megjelenik az a gondolat, hogy az állam károkozása, amelyet a szuverenitása gyakorlása közben, konkrétan jogalkotással valósít meg, nem keletkeztethet kárkötelmi jogviszonyt a magánszemély és az állam között. Ennek elfogadása az állami immunitást anyagi jogi természetűvé tenné, amely értelmében az állam károkozó cselekménye nem keletkeztetne kárkötelmet, ezáltal alanyi jogot a károsult oldalán. Ennek ellentmond az, hogy az immunitás jogosultjának lemondása esetén elhárul az akadály a felelősségrevonás elől. Márpedig jogi értelemben vett felelősség csak jogviszonyban létezik,⁶¹ jogviszony nélkül jogi felelősség sem merülhet fel. Szintén ellentmond annak, hogy az alanyi jog keletkezését kizárná az immunitás, hogy az uniós tagállamokban a belső jogi szabályozástól függetlenül a nemzeti jog kártérítési szabályai mentén kell a tagállamnak helytállnia a jogalkotással okozott károkért, amely az uniós jog megsértésén alapul. Nyilvánvalóan lehet akként érvelni, hogy az immunitásról való lemondás az előfeltétele az alanyi jog keletkezésének, és ez megtörtént, amikor az unióra hatásköröket ruháztak át a tagállamok. Azonban a szuverenitás oszthatatlanságára és az arról való lemondás kizártságára vonatkozó elméletek⁶² szem előtt tartásával, illetve annak

⁵⁷ KECSKÉS (1988) i. m. 11. p.

⁵⁸ KENDE i. m. 286. p. és MALCOLM N. SHAW: *Nemzetközi jog*. Cambridge, 2003, Cambridge University Press 566. p.

⁵⁹ Magyarország - EBH1999. 14., BH2002. 235., BH2002. 264., BH1994. 312. Győri Ítéletábra Pf.III.20.479/2009/4.; Debreceni Ítéletábra Pf.II. 20.232/2006/4.

⁶⁰ MENYHÁRD ATTILA: *Közjogi vagy magánjogi állam?* In Menyhárd Attila - Varga István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. 2. köt. Budapest, 2018, ELTE Eötvös Kiadó 879-890. p.

⁶¹ TAMÁS ANDRÁS: *Felelősség jogalkotásért*. In Borbás Beatrix (szerk.): Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében. Budapest, 2018, Dialóg Campus 43–55. p.

⁶² TÓTH J. ZOLTÁN i. m. 292. p.

figyelembevételével, hogy az Európai Unióban a Szerződések nem rendelkeznek a tagállamok kárfelelősségéről, helyesebbnek látszik e tekintetben is eljárásjogi természetet tulajdonítani az immunitásnak. Ha kizárjuk annak lehetőségét, hogy magánjogi jogviszony jöjjön létre az állam és magánszemély között a jogalkotás folytán beállt kár miatt akkor tulajdonképpen oda jutunk, hogy ez a kérdés már nem a magánjog által vizsgálható terület, hanem kizárólag arra vonatkozó közjogi kérdés, hogy mikor indokolt lehetővé tenni az államnak a saját felelősségrevonását. Erre figyelemmel álláspontom szerint károkozással a kárkötelmi jogviszony létrejön attól függetlenül, hogy annak kötelezetti oldalán a szuverén állam áll, csak a felelősség érvényesítését akadályozza az immunitás jogintézménye.

II.2.3. Az immunitás gyengülése

Az állami immunitás érvényesülésének ereje a szuverenitás felfogás változásával párhuzamosan gyengült. Az abszolút szuverenitás ideája az állam teljes immunitását kívánta meg a „*rex non potest peccare – King can do no wrong*”⁶³ elv mentén. Ez mind az állam külső, mind a belső viszonyaiban érvényesült. Ahogyan a nemzetközi kapcsolatok intenzívebbé válásával, az államnak a fokozódó gazdasági szerepvállalásával és a polgárok jogainak szélesedésével, valamint a nemzetközi szervezetek megjelenésével a szuverenitás felfogás megváltozott, úgy épült le a teljes állami immunitás is. Az, hogy ez a folyamat milyen elméleti alapokon és milyen időszakban ment végbe, államonként változónak tekinthető, de két alapvető fejlődési irányt különít el a jogtudomány.⁶⁴ Az egyik az intézményi alapú szemlélet, amely főként Németországban volt jellemző, amikor az egyes állami szervek a szerint élveztek immunitást, hogy milyen tevékenységet végeztek az államnak. Ilyen intézmény a „*fiskus*”, a kincstár,⁶⁵ amely a gazdasági tevékenységért felelős és nem rendelkezett immunitással. A másik, és a mai napig uralkodónak tekinthető elmélet, a funkcionális immunitás⁶⁶ elve. Ennek lényege, hogy a tevékenységek jellegétől függően biztosítható immunitás az államnak. Megkülönböztetjük a *iure imperii* (közhatalmi aktusok) – *iure gestionis* (gazdasági – kereskedelmi ügyletek) jellegű tevékenységeket. Ezt a funkcionális szemléletet tükrözi az 1972-ben Bázelen megkötött

⁶³ KENDE i. m. 286. p.

⁶⁴ KECSKÉS László: *Az állami kárfelelősség jogalkotási és jogalkalmazási kérdései, különös tekintettel a gazdaságirányítás kárfelelősségére*. Budapest, 1987, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája 7-8. p.

⁶⁵ GÁBOR BARBARA: Az Európai Unió tagállamainak kárfelelőssége. *Studia iuvenum iurisperitorum*. 2001. 1. sz. 59-80. p.

⁶⁶ MÁDL FERENC – VÉKÁS LAJOS: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, 2018, ELTE Eötvös 223-232. p.

Európai Immunitás Egyezmény,⁶⁷ amely azt a kodifikációs technikát alkalmazta, hogy az állami immunitás alóli kivételeket sorolta fel, továbbra is főszabályként megtartva a nemzetközi jogban az államok immunitását.

Az állami immunitás oldódásával megnyílt az út az államok kártérítési felelőssége felé. Napjainkra a jogállamiság elvének alapvető követelménye, hogy az állam kárfelelősséget viseljen egyes közhatalmat gyakorló szerveinek károkozásáért, így a közigazgatási szervek kárfelelőssége általánosan elfogadott. Az a kérdés, hogy az államhatlom gyakorlásának melyik részéért maradt fenn még az állam immunitása változatos képet mutat még az Európai Unión belül is. Egyes tagállamokban az állam a jogalkotási tevékenységgel okozott károkért teljes immunitást élvez, például Olaszországban, míg más tagállamokban alkotmányos alapjog a jogalkotással okozott károk megtérítése, például Spanyolországban. Továbbá az érdemi bírósági határozatokkal okozott károk megtéríthetőségét sem ismeri el valamennyi tagállam, például Franciaország és Írország is kizárja az érdemi döntésért a felelősségét a bíróságoknak. Az immunitás államokon belüli érvényesülési területei tekintetében nem lehet egy valamennyi államra, sőt még uniós tagállamokra sem, érvényes határvonalat meghúzni. Kiemelendő azonban a common law jogrendszerű országok merev immunitás felfogása. Anglia egészen az 1978-as State Immunity Act-ig fenntartotta a teljes állami immunitást, és csak ekkor tért át a funkcionális felfogásra. Az Egyesült Államok alkotmányos szinten deklarálta az állami immunitást, és hosszú út kellett ahhoz, hogy enyhüljön ez a személelet, de a mai napig eltérő az immunitás terjedelme az egyes tagállamokban.⁶⁸

Az immunitás a mai napig fontos szerepet játszik a nemzetközi kapcsolatokban, így a nemzetközi jogban. A nemzetközi jog egyik alapkérdése a nemzetközi szervezetek⁶⁹ és az államok felelőssége. Az utóbbi kapcsán elméleti és gyakorlati problémákat vet fel az államok bíróságainak más állam feletti joghatósága.⁷⁰ Mondhatjuk azt, hogy napjainkra az államok nemzetközi kapcsolatai az a hely, ahol az állami immunitás betöltheti a neki szánt funkciót, és ahol a természetes helye van, bár a modern jogfejlődés itt is megalapozta az államok egyre nagyobb felelősségvállalását. Az immunitás belső, államon belüli vetülete azonban folyamatosan megkérdőjeleződik. Felmerül a kérdés, hogy a jogállami,

⁶⁷ European Convention on State Immunity www.rm.coe.int/16800730b1 (2023. 12. 19.).

⁶⁸ GARY L. WICKERT: State Sovereign Immunity And Tort Liability In All 50 States. 2016. <https://www.mwl-law.com/suing-the-king-state-sovereign-immunity-and-tort-liability-in-all-50-states/> (2023. 12. 19.).

⁶⁹ SHAW i. m. 625. p.

⁷⁰ SHAW i. m. 566–604. p.

piacgazdasági viszonyok között van-e még egyáltalán létjogosultsága az immunitás fenntartásának bármilyen területen.

II.2.4. Immunitás és az Európai Unió

Az állami kárfelelősség jogintézménye dogmatikailag a magánjog és közigazgatási jog határán áll, és azt mindkét jogág hajlamos idegen testként kezelni.⁷¹ A témához magánjogi szemszögből közelítők⁷² szinte kivétel nélkül kritika alá vonják az állami immunitás megnyilvánulásait, így az Európai Unió tagországaiban a mai napig érvényesülő korlátozott funkcionális immunitást is. A közjog szempontjából érvelők az állam kártérítési felelőssége előtt olyan közjogi megfontolásokban gyökerező akadályokat látnak, mint az államhatalmi ágak szétválasztásának sérelmét és a bíróságok legitimitásának hiányosságát ahhoz, hogy a közös javak elosztásáról döntsenek.⁷³ Az állami kárfelelősség jogelméleti és dogmatikai kérdéseinek teljeskörű feltárása nem szükséges ahhoz, hogy rámutassunk arra a problémára, amely az immunitás kérdéskörének megítéléséből fakad. A kellően súlyos jogsértés kritériumával szembeni kritikák nagyrésze is abból ered, hogy ez a felétel az állami immunitás árnyékának kivetülésének tűnik a Bíróság joggyakorlatára.

Annak megválaszolásához, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériumával szemben immunitási szemszögből megfogalmazott kritikák alaposak-e vagy sem, el kell végezni azt az átfogó vizsgálatot, amelyet a dolgozat céljaul tűzött. Kiindulópontként először érdemes azt áttekinteni, hogy az Európai Unió maga miként viszonyul az állami immunitás kérdéséhez. Az Unió immunitásának ugyanúgy két oldalát különböztethetjük meg, mint az államok, vagy más nemzetközi szervezetek esetén. A külső oldal a nemzetközi kapcsolatokban való fellépés, mint nemzetközi jogalanyisággal rendelkező szervezet.

A nemzetközi jogban általánosan elterjedt gyakorlat a nemzetközi szervezeteket mentességekkel és kiváltságokkal felruházni. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya a 7. cikkben⁷⁴ biztosítja ezen kiváltságokat a szervezet hivatalnokainak,

⁷¹ KECSKÉS LÁSZLÓ: Az állami kárfelelősség elméleti alapjainak kialakulása. In Csefkó Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, 2008, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara 28-45. p. és TAKÁTS PÉTER: Felelősség az államigazgatási jogkörben okozott károkért. *Jogtudományi Közöny* 1982. 3. sz. 169. p.

⁷² BOÓC ADÁM: Észrevételek az állam kárfelelősségéről a jogszabályban történő ármegállapítási kötelezettség elmulasztása vonatkozásában. *Jogtudományi Közöny*, 2013. 10. sz. 507-512. p. továbbá 1. és 2. l-j-ben hivatkozott szerzők.

⁷³ MENYHÁRD ATTILA: Az állam kártérítési felelőssége és állami immunitás. In Nochta Tibor – Fabó Tibor – Márton Mária (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, 2013, PTE ÁJK 389-404. p.

⁷⁴ ENSZ Alapokmány 7. Cikk „A Szövetség tagjainak képviselői és a Szövetség hivatalnokai a Szövetség ügyeinek ellátása alatt a diplomáciai személyek kiváltságaiban és mentességeiben részesülnek. A

képviselőinek és vagyonának. Az Európai Uniót ezek a mentességek a nemzetközi szokásjog és a kétoldalú szerződések alapján illetik meg nemzetközi kapcsolataiban.⁷⁵ A diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi egyezményhez az Unió nem csatlakozhat, de az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ.) 221. cikke⁷⁶ szerinti feladatai ellátása érdekében az abban foglalt mentességeket harmadik államok elismerik. Ezt harmadik államok bírósági ítéletben is kinyilvánították már.⁷⁷

Témánk szempontjából fontosabb az Unió belső viszonyaiban megjelenő immunitás. Az elsődleges uniós jog sajátos megoldást alkalmaz ennek kapcsán. Az EUMSZ. 343. cikke⁷⁸ az Uniót „a feladatai ellátásához szükséges kiváltságokkal és mentességekkel” ruházza fel, amely tartalmát az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv adja meg. A szabályozás tehát követi a funkcionális immunitás tanát, amikor nem abszolút immunitást biztosít az Uniónak, hanem a feladatai ellátásához szükséges mértékű mentességet. Ezen belül azonban az Unió nagyon erős kiváltságokat kap, amikor az említett jegyzőkönyv kimondja, hogy „az Unió vagyona és követelése a Bíróság engedélye nélkül nem képezhetik kényszerítő közigazgatási vagy bírósági intézkedés tárgyát.”⁷⁹ Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy az Unió saját intézményének hozzájárulása kell minden, az Unióval szembeni követelés érvényesítéséhez. Hasonló a helyzet az adófizetési kötelezettség körében, és a vámok tekintetében is. Ezáltal az Unió immunitása a saját tagállamaival szemben erősebb, mint bármely tagállamnak a saját polgáraival szemben. Ezt a mentességet a Bíróság több alkalommal értelmezte,⁸⁰ és akként határozta meg ezen a szabályok célját, hogy azok az Uniónak a tagállamoktól való függetlenségét és a megfelelő működését célozza. Az ítéletek azonban nem bontják ki részletesebben, mit is kell érteni megfelelő működés alatt.

Szövetségnek vagy hivatalnokainak, avagy az üléseken résztvevő képviselőknek használatában álló épületek és egyéb ingatlanok sérthetetlenek.”

⁷⁵ KNAPP LÁSZLÓ: Az Európai Unió immunitása: funkcionális és abszolút elemek. *Jog, állam, politika*, 2020. 4. sz. 23-38. p.

⁷⁶ EUMSZ. 221. cikk: „(1) Az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben az Unió küldöttségei képviselik. (2) Az Unió küldöttségei az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének irányítása alatt működnek. A küldöttségek a tagállamok diplomáciai és konzuli képviselőivel szoros együttműködésben végzik tevékenységüket.”

⁷⁷ KNAPP i. m. 34. p.

⁷⁸ EUMSZ. 343. cikk: „Az Uniót a tagállamok területén megilletik a feladatai ellátásához szükséges kiváltságok és mentességek az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 1965. április 8-ai jegyzőkönyvben megállapított feltételek szerint. Ugyanez vonatkozik az Európai Központi Bankra és az Európai Beruházási Bankra.”

⁷⁹ EUMSZ. 7. jegyzőkönyv 1. cikk.

⁸⁰ Bíróság C-191/94. számú AGF Belgium ügyben 1996. március 28-i ítélete (EU:C:1996:144), Bíróság C-437/04. számú Bizottság kontra Belgium ügyben 2007. március 22-i ítélete (EU:C:2007:178.).

Az erős immunitás azonban nem teljeskörű. A EUMSZ. 340. cikke⁸¹ speciális szabályként kimondja az Unió szerződéses felelősségét, és az alábbiakban részletesebben elemzett az Unió intézményei és alkalmazottai által szerződésen kívül okozott károk megtérítésének kötelezettségét. Ehhez a szabályhoz közvetlenül kapcsolódik az EUMSZ. 335. cikkében⁸² foglalt rendelkezés, amely jogi személyeket megillető teljeskörű polgári jogi jogalanyisággal ruházta fel az Uniót. A jogirodalom a szerződéses felelősség és a deliktális felelősség elválasztásában a funkcionális immunitás kapcsán megismert magánjogi és közhatalmi aktusokért való felelősség elválasztását látja.⁸³ Ezek a szabályok a szigorú immunitási szabályok mellett az Unió és intézményei magánjogi felelősségét hasonlatossá teszik a tagállamokban kialakult elvekhez, mely szerint gazdasági tevékenysége körében immunitása nem érvényesül az Uniónak és a szervei által okozott károkat megtéríti. Az ilyen módon szabályozott felelősségnek az immunitáshoz való viszonyát a Bíróság értelmezte és formálta. Így a Bíróság ítélezési gyakorlatára maradt annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy meddig terjed az Unió immunitásának határa, amelyben nagy szerepet játszik a kellően súlyos jogsértés kritériuma.

II.3. Az állami felelősség a nemzetközi jogban

Az uniós jogban élő kellően súlyos jogsértés kritériumának elemzéséhez, és nemzetközi viszonylatban való elhelyezéséhez fel kell vázolni azt az ívet ahogyan az állami felelősség felfogása alakult a nemzetközi jog terén. Ennek azért van jelentősége, mert a fejlődési folyamatokban megfigyelhető a fent említett konvergencia hatása. A Bíróság az Unió állami kárfelelősségi rendszerének fejlesztése során több alkalommal hívja segítségül a nemzetközi jog államfelelősségi elveit, és az alapjogvédelem nemzetközi jogi rendszerét. Ezzel együtt a nemzetközi jogi államfelelősség szakirodalma régóta vizsgálja azt a jelenséget, hogy az általános római jogi eredetű magánjogi elvek és nemzeti jogi normák

⁸¹ EUMSZ. 340. cikk: „Az Unió szerződéses felelősségét az adott szerződésre alkalmazandó jog szabályozza. Szerződésen kívüli felelősség esetén az Unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat. A második bekezdéstől eltérve, a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően az Európai Központi Bank köteles megtéríteni az általa vagy alkalmazottai által feladataik ellátása során okozott károkat. Az Unió alkalmazottainak az Unióval szembeni személyes felelősségét a személyzeti szabályzatukban vagy a rájuk vonatkozó alkalmazási feltételekben megállapított rendelkezések szabályozzák.”

⁸² EUMSZ. 335. cikk: „Az Unió valamennyi tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik; így különösen ingó és ingatlan vagyont szerzhet és idegeníthet el, továbbá bíróság előtt eljárhat. E célból az Uniót a Bizottság képviseli. Mindazonáltal igazgatási autonómiájuk alapján a saját működésükkel kapcsolatos ügyekben az Uniót az egyes intézmények maguk képviselik.”

⁸³ KNAPP i. m. 31. p.

miként szivárognak be a nemzetközi jog felelősségi tételeibe.⁸⁴ Ezzel párhuzamosan pedig az uniós jog a tagállamok nemzeti jogában honosít meg olyan szemléletet az államot egységként kezelő felelősségfelfogásról, amelynek a gyökere a nemzetközi jog.

A nemzetközi jogban ismert a jogsértés miatti felelősség intézménye és a károkozás tényén alapuló felelősség intézménye⁸⁵ is. Az állami felelősségnek ez a két formája a Bíróság gyakorlatán keresztül az uniós jogban is elválik egymástól azzal, hogy az utóbbi felelősségi alakzat elismerésétől a Bíróság még tartózkodik. Ezért is érdemes megvizsgálni a nemzetközi államfelelősség mindkét területét, különösen arra koncentrálni, hogy az államok egymás közötti viszonyaiban létezik-e olyan felelősségi feltétel, amely a kellően súlyos jogsértés kritériumával rokonítható.

II.3.1. Nemzetközi egyezmények

Az államok nemzetközi felelősségének gondolatához arra volt szükség, hogy az abszolút szuverenitás tana oldódjon és meghaladottá váljanak az abszolutisztikus államberendezkedések. Az első kísérletek a XX. század első felében történtek ebbe az irányba.⁸⁶ 1927-ben a Nemzetközi Jogi Intézet kiadta a külföldi magánszemélyeknek és magánvagyonnak okozott károkból keletkező állami felelősséget deklaráló határozatát.⁸⁷ Majd 1930-ban Hágában került sor az első hivatalos nemzetközi konferenciára a témában, mintegy 50 állam részvételével. A konferenciát egy 1924. óta dolgozó bizottság javaslata alapozta meg, amely külön pontban foglalkozott az állam felelősségével a területén külföldiek személyében vagy vagyonában okozott károkért. A konferencia végül politikai ellentétek miatt bizonyult sikertelennek, akárcsak a Harvard Law School 1929-es⁸⁸ és 1932-es⁸⁹ tervezete. Bár a kodifikációs törekvések sikertelenek voltak, megjelentek olyan

⁸⁴ KECSKÉS GÁBOR: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*. Doktori értekezés (Széchenyi István Egyetem). Győr, 2012. <http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/KecskesG/dissz.pdf> (2024. 01.03.) 119–120. p. és HERSCH LAUTERPACHT: *Private Law Sources and Analogies of International Law: With Special Reference to International Arbitration*. London, 2002, The Lawbook Exchange.

⁸⁵ KECSKÉS (2012) i. m. 141. p.

⁸⁶ KECSKÉS GÁBOR: A jogellenes magatartásból eredő államfelelősség kodifikációjának története. *Jog, állam, politika* 2012. 2. sz. 31-45. p.

⁸⁷ Responsabilité internationale des États à raison des dommages causés sur leur territoire à la personne et aux biens des étrangers. Institut de Droit International, Session de Lausanne, 1927.

⁸⁸ Draft Convention on Responsibility of States for Damage Done in their Territory to the Person or Property of Foreigners

⁸⁹ Harvard Law School – Draft Convention respecting the Competence of Courts in regard to Foreign States <https://jusmundi.com/en/document/rule/en-draft-convention-on-responsibility-of-states-for-damage-done-in-their-territory-to-the-person-or-property-of-foreigners-prepared-by-harvard-law-school-1929-draft-convention-on-responsibility-of-states-for-damage-done-in-their-territory-to-the-person-or-property-of-foreigners-1929> (2024. 01. 05.).

elvek, amelyek később kihatással voltak az államfelelősség fejlődésére, így az államnak betudható jogsértés kategóriája, amely az állam minden szervének tevékenységét felölelte.

Az állami felelősség kodifikálásának felgyorsulásához a második világháború pusztítása vezetett, és az azt követő felelősségre vonásokra. Az ENSZ 1953-ban kezdte meg az állami felelősség kodifikációját, amelynek eredménye lett a 2001-ben elfogadott tervezet⁹⁰ az állami felelősségről, amelyet azonban a tagállamok a mai napig nem láttak el kötelező erővel. A kodifikáció során vált el egymástól a jogellenes cselekedetek miatti felelősség és a jogszerű tevékenységből fakadó károk miatti felelősség kérdése.⁹¹ Bár a dokumentum így nem számít a nemzetközi jog forrásának, de elvi jelentősége kiemelkedő. A témánk szempontjából arra kell rámutatni, hogy a tervezet nem ismeri a vétkesség kategóriáját, hanem az 1. cikkben objektív módon rögzíti, hogy az állam minden nemzetközi jogsértő cselekedete az adott állam nemzetközi felelősségével jár. A tervezet 31. cikke az állam számára a teljes jóvátételt írja elő a nemzetközi jog megsértésével okozott vagyoni és nem vagyoni károkért. A 32. cikk pedig kimondja, hogy a sérelmet elkövető állam a saját belső jogára nem hivatkozhat. A felelősség alóli mentesülést a tervezet akként szabályozza, hogy felsorolja a jogellenességet megszüntető okokat. Tehát az elkövetett jogsértés súlya semmilyen módon nem bír relevanciával az állam felelőssége vonatkozásában.

A nemzetközi jogot sértő magatartásokért való felelősség kodifikációja mellett megindult a nemzetközi jog által nem tiltott cselekményekből származó káros következményekért való felelősség kidolgozása is.⁹² A főként környezeti károkat felölelő esetek kapcsán az ENSZ megalkotott két tervezetet is 2001-ben⁹³ és 2006-ban.⁹⁴ Annyiban osztották a korábbi felelősségi tervezetek sorsát ezen dokumentumok, hogy nem váltak nemzetközi szerződéssé, de elveiben követték az objektív helytállási kötelezettség elvét.

II.3.2. Az Európa Tanács tevékenysége

Az állami felelősség kapcsán 1984-ben az Európa Tanács ajánlást bocsátott ki.⁹⁵ Ebben felhívta a tagállamokat, hogy kövessék az ajánlás elveit és biztosítsák a megfelelő

⁹⁰ 2001 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. www.legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf (2024. 01. 05.).

⁹¹ KECSKÉS GÁBOR (2012) i. m. 134. p.

⁹² KECSKÉS GÁBOR (2012) i. m. 142. p.

⁹³ Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_7_2001.pdf (2024. 01. 05.).

⁹⁴ Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising out of Hazardous Activities https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_10_2006.pdf (2024. 01. 05.)

⁹⁵ KECSKÉS LÁSZLÓ: *EU-Jog és jogharmonizáció*. Budapest, 2020, HVG-ORAC 717. p.

pénzügyi alapot a magánszemélyek kompenzálására állami károkozás esetén. Az ajánlás elvei magában foglalták az állami szervek károkozása mellett az állam normatív szabályozó tevékenységével okozott kárt is. Az ajánlott felelősségi rendszer a jogellenességet szem előtt tartó, a vétkességet háttérbe szorító kártérítési rendszer, amely értelmében a vétkességet vélelmezni kell jogsértés esetén. Az ajánlás szerint figyelembe vehető a károsulti közrehatás, azonban ettől eltekintve jogellenes károkozás esetén teljes kártérítést kell biztosítani. Az eljárási szabályoknak is olyannak kell lenni, amelyek nem teszik lehetetlenné a bírósághoz fordulást, így a bírósági eljárás előtti kötelező közigazgatási eljárás sem hiúsíthatja ezt meg. Ugyanennek igaznak kell lennie az igényérvényesítési határidőkre is, valamint az ajánlás kifejezetten tilalmazza a nemzetiségi alapú diszkriminációt. Meg kell azonban említeni azt is, hogy az ajánlás az értelmező rendelkezésben kifejezetten kizárja a hatálya alól az igazságszolgáltatási döntéseket.

Ezen túlmenően az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban EJEB) is marasztalja kártérítésben a szerződő államokat az Emberi Jogok Európai Egyezményének 41. cikke⁹⁶ alapján, ha az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg. Ennek feltétele a belső jogban meglévő megfelelő elégtétel hiánya. Az EJEB akkor is ítél meg jóvátételt, ha a sérelmet jogalkotás okozta. Az elégtétel kiterjed mind a vagyoni, mind a nem vagyoni károkra, amennyiben a jogsérelmet megállapítja a bíróság. Két körülmény hozható összefüggésbe az EJEB eljárásából az uniós jog kellően súlyos jogsértés kritériumával. Az egyik az idézett 41. cikkben foglalt „szükség esetén” kitétel, a másik pedig az Egyezmény 35. cikk 3. bekezdésében⁹⁷ foglalt elfogadhatatlansági ok, amely lehetővé teszi a kérelem elfogadhatatlanná nyilvánítását, ha a kérelmező nem szenvedett jelentős hátrányt.

Az első eset érdemi vizsgálat tárgyát képező „anyagi jogi” lehetőség arra, hogy az elégtételre való kötelezést mellőze az EJEB abban az esetben, ha a jogsértést megállapítja. Ez a lehetőség kiterjed mind a vagyoni mind a nem vagyoni károkra. Az EJEB olyan esetekben alkalmazza ezt a lehetőséget,⁹⁸ amikor a sérelem kompenzálására van egyéb lehetőség, például rendkívüli jogorvoslat, vagy más kártérítési mód a nemzeti jogban.

⁹⁶ Emberi Jogok Európai Egyezménye 41. cikk: „Igazságos elégtétel. 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.”

⁹⁷ Emberi Jogok Európai Egyezménye 35. cikk (3) bekezdés b) pont: „a kérelmező nem szenvedett jelentős hátrányt, kivéve, ha az Egyezményben és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben meghatározott emberi jogok tiszteletben tartása a kérelem érdemének vizsgálatát teszi szükségessé.”

⁹⁸ ECHR Practice Direction: Just satisfaction claims.

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/pd_satisfaction_claims_eng (2024. 01. 05.).

Továbbá, ha a sérelem kisebb súlyú vagy feltételes jellegű és a sérelem megállapítása is elégséges a kompenzálására. Az EJEB felhívja a figyelmet arra is, hogy sok esetben maga a jogsértés megállapításának nyilvánossága is elég kompenzáció a jogsértő állammal szemben. A gyakorlat vezérelve a méltányosság⁹⁹ és az EJEB esetről esetre vizsgálja meg annak a szükségességét, hogy ítéle meg pénzbeli kártérítést. A jóvátétel célja a reparáció, nem a büntető jelleg.

Az elfogadhatatlanság nem jelentős hátrány esetén sokkal inkább eljárási jellegű jogintézmény, amely szükségképpen megáiban foglal valamilyen szintű érdemi értékelést is.¹⁰⁰ Annak alapja a „*de minimis non curat praetor*” elv¹⁰¹ és 2010. évi bevezetésének célja egyértelműen az EJEB munkaterhének csökkentése volt. Amikor az EJEB ezt a kritériumot vizsgálja, akkor egyszerre alkalmaz egy, a sérelmet szenvedett fél szempontjára építő szubjektív és egy, az eset körülményein alapuló objektív értékelést.¹⁰² Továbbá felállít az emberi jogok között egy olyan hierarchiát, amely értelmében bizonyos kiemelten fontos emberi jog tekintetében nem alkalmazza ezt az eljárásjogi eszközt.¹⁰³ A szubjektív oldal megítélése vagyoni kár esetén számszerűsíthető, országról országra változóan. Nem vagyoni kár esetén azonban összetettebb értékelést igényel. Mindenképpen vizsgálja a kérelmet az EJEB akkor is, ha megállapítható lenne a nem jelentős hátrány, de indokolt a különleges figyelem,¹⁰⁴ amikor fontos elvi kérdéstről,¹⁰⁵ más ügyekben is megjelenő új emberi jogi problémáról van szó,¹⁰⁶ amikor az ügy az adott védett jog magjához tartozó részjoggal kapcsolatos,¹⁰⁷ vagy amikor az ügy szélesebb perspektívában történő vizsgálatára van szükség.¹⁰⁸

II.4. Felelősségtani megközelítés

A kellően súlyos jogsértés kritériuma az állami felelősségen belül közelebbről az állam kártérítési felelősségéhez kapcsolódik. A kártérítési jog klasszikusan magánjogi jogintézmény, de a közhatalmi felelősség olyan határterület, amelyre egyszerre hatnak a

⁹⁹ OCSKÓ i. m. 62. p.

¹⁰⁰ KARDOS GÁBOR: A jelentős hátrány hiánya és az emberi jogok tiszteletben tartása: az EJEB-eljárás dilemmái. *Fundamentum*, 2021. 1. sz. 49-52. p.

¹⁰¹ GRÁD ANDRÁS – WALLER MÓNKA: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Budapest, 2010, HVG-ORAC 78. p.

¹⁰² EJEB - Korolev Oroszország elleni ügye, 25551/05. számú kérelem.

¹⁰³ KARDOS i. m. 51. p.

¹⁰⁴ EJEB - Turturica és Casian Moldova és Oroszország elleni ügye, 28648/06. számú kérelem és 18832/07. számú kérelem.

¹⁰⁵ EJEB - Karelin Oroszország elleni ügye, 926/08. számú kérelem.

¹⁰⁶ EJEB - Mikhaylova Oroszország elleni ügye, 46998/08. számú kérelem.

¹⁰⁷ EJEB - Rosiiianu Románia elleni ügye, 27329/06. számú kérelem.

¹⁰⁸ EJEB - Finger Bulgária elleni ügye, 37346/05. számú kérelem.

közjogi elvek és a kártérítés magánjogi dogmatikai háttére. Ennek oka, hogy a kárfelelősséget megalapozó deliktumot nem az általános magánjogi elvek keletkeztetik, hanem egy sajátos közjogi jogviszony,¹⁰⁹ egy közjogon alapuló eljárás vagy annak elmulasztása. Erre tekintettel ahhoz, hogy a kellően súlyos jogsértést, mint kárfelelősséget megalapozó feltételt vizsgáljuk, össze kell foglalni a klasszikus magánjogi felelősségi feltételeket. Ezt követően pedig fel kell vázolni azt, hogy ezek a magánjogi elvek az állami kárfelelősség vonatkozásában milyen módon érvényesülnek. Ezek elengedhetetlenek ahhoz, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériumát, mint közhatalmi kárfelelősséget megalapozó feltételt magánjogi szemszögből értékeljük.

II.4.1. Jogellenesség, vétkesség, felróhatóság

A kellően súlyos jogsértés kritériuma a kártérítési felelősség klasszikus magánjogi feltételrendszeréből a jogellenesség-vétkesség-felróhatóság elméleti kategóriákkal rokonítható, mint a károkozó magatartás, a kár bekövetkezése és a kettő közötti okozati összefüggésen túli többlet feltétel, amely a kártérítő felelősséget megalapozza. Ezek a kategóriák a magánjog dogmatikájának, és a kártérítési jog irodalmának legvitatottabb témái közé tartoznak, és az uniós tagállamokban is alapvető különbségek mutatkoznak a megítélésükben. A következőkben annyiban fogaljuk össze ezen magánjogi fogalmak elméleti háttérét, amely elegendő ahhoz, hogy következtetéseket vonjunk le a kellően súlyos jogsértés autonóm módon értelmezett uniós jogi jogintézményének felelősségtani megalapozásához.

A kártérítési felelősség fejlődéstörténete¹¹⁰ az európai jogban a magánbosszú intézményéből indult fejlődésnek, amely még nem ismert semmilyen vétkességi kategóriát. A római jogban sokáig nem vált el egymástól a büntetőjogi és kártérítési felelősség. A magánjogi jellegű károkozásnak is a károkozó személyi szabadságát érintő büntető jellegű szankciója volt. A *lex Aquiliae*¹¹¹ megjelenése tekinthető a modern értelemben vett felelősségtan forrásának.¹¹² Ezt követően kialakultak olyan szubjektív jellegű vétkességi kategóriák, mint a *culpa*, a *negligentia*, és a *bonus et diligens paterfamilias* mércéje. A modern európai jogba a kárfelelősség mai értelemben vett megalapozását a francia Code Civil végezte el. A francia kódex kimondta a károkozás általános tilalmát és a felelősséget

¹⁰⁹ VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, 2012., Pázmány Press 210. p.

¹¹⁰ MARTON GÉZA: *A polgári jogi felelősség*. Budapest, 1992, Triorg.

¹¹¹ Kr. e. 286.

¹¹² SZALMA József: *Szerződésen kívüli (deliktív) felelősség az európai és a magyar magánjogban*. Budapest – Miskolc, 2008, ELTE ÁJK – Bíbor Kiadó 38-39. p.

a vétkekesség alapjaira helyezte. Ezt követően elindult egy mai napig tartó fejlődési ív,¹¹³ amelyet a technikai fejlődés is indukált. A technikai fejlettség magával hozta, hogy az olyan tevékenységekért, amely nagyobb mértékben hordozza a károkozás kockázatát objektivizálódjon a kárfelelősség.

Már a kártérítésre alapot adó károkozó magatartás jogellenességének a megítélése is vitákat vált ki Európa szerte. A deliktuális kárfelelősségi jog alapvetése a *neminem leadere* elv, amely alapján általában elfogadott, hogy minden károkozás jogellenes. Ennek konkrét megjelenése azonban országonként változó. Alapvető különbség a magánjogi felelősség és a büntetőjogi felelősség szabályozása között, hogy a felelősség alanyai által elkövetett deliktumok értékelését az előbbi általános jelleggel rendeli szankcionálni, generálklauzulákon át, míg az utóbbi a jogellenesnek nyilvánított cselekményeket pontosan, katalógusszerűen, meghatározza. A magánjog területén ez nem lehetséges, bár léteznek olyan felelősségi körök, amelyek speciális szabályozást tartalmaznak, speciális tényállásokra, például Franciaországban a sportolók felelőssége, vagy az európai versenyjog.

A kodifikációs technikától függően némely uniós tagállam kimondja a jogellenesség követelményét a kárfelelősséghez, illetve rögzíti a károkozás általános tilalmát, például Magyarország, Németország. Különösen azonban a common law rendszerű államok nem a jogellenes magatartás felől közelítenek a kártérítés felé, hanem az általános gondossági kötelezettség felől.¹¹⁴ Például Írország, Ciprus. A lényeg azonban azonos, még hozzá a jogilag védett érdek sérelme¹¹⁵ az arra való felhatalmazottság nélkül. Az európai jogrendszerek ilyen jogilag védett érdekként elismerik az emberhez, mint személyhez fűződő jogokat, a tulajdon védelmét, a gazdasági tevékenységhez való jogot. A jogellenességnek, mint tényállási elemnek a létjogosultsága a kárfelelősség megállapításához vitatott a jogirodalomban.¹¹⁶ Az viszont egységes, hogy a kártérítést megalapozó magatartás jogellenessége nem minden esetben esik egybe azon magatartásokkal, amelyet más jogág jogellenesnek nyilvánít.¹¹⁷ A kártérítési felelősséget megalapozó magatartás jogellenességét talán akként lehet megfogalmazni, hogy olyan

¹¹³ SÓLYOM LÁSZLÓ: *A polgári jogi felelősség hanyatlása*. Budapest, 1977, Akadémiai Kiadó.

¹¹⁴ Duty of care.

¹¹⁵ CEES VAN DAM: *European Tort Law*. Oxford, 2006, Oxford University Press 141-183. p.

¹¹⁶ FUGLINSZKY ÁDÁM: *Kártérítési jog*. Budapest, 2015, Orac Kiadó Kft 220-223. p.

¹¹⁷ EÖRSI GYULA: *A polgári jogi felelősség kézikönyve*. Budapest, 1966, KJK–Kerszöv 109. p.

jogilag védett érdeket sértő, hátrányt okozó magatartás, amelyet jogszabály nem tesz lehetővé.

A kártérítés feltételei között a vétkesség-felróhatóság fogalmak okozzák a legnagyobb kihívást a jogirodalom és a jogalkalmazás számára. Az európai kárfelelősségi rendszerek is ezen a téren mutatják a legnagyobb eltérést, és képezik akadályát a kárfelelősségi jogok egységesítésének.

A vétkesség klasszikus, római jogra visszavezethető, fogalma a károkozónak a károkozáshoz való szubjektív, pszichés viszonyát jelöli. Ennek a római jogban több differenciált fokozata állt fenn.¹¹⁸ Ez alapján a mai napig a vétkesség a kárfelelősség alanyi oldalát jelenti. Ennek körében több vétkesség felfogás jelenik meg a kártérítési jogban. A vétkesség annak szubjektív felfogása szerint tisztán a károkozónak a kár bekövetkezéséhez való viszonyulását jelöli,¹¹⁹ ez jellemzi például az osztrák kárfelelősségi jogot. Sőt, a német BGB is kifejezetten különböztet szándékosság és gondatlanság között. A vétkesség objektivizált felfogása¹²⁰ ezzel szemben azt jelenti, hogy a károkozó szubjektuma mellett, vagy a helyett, egy külső standardizált mérce alapján kerül megítélésre a károkozó vétkessége. Ez a mérce lehet a már említett *bonus et diligens paterfamilias* mércéje, de bármely más foglalkozáson alapuló, egyéb speciális helyzetből kiinduló elvárás. Ezt a jelenséget a vétkesség objektivizálódásának,¹²¹ tipizálásának vagy akár a klasszikus polgári jogi felelősség hanyatlásának¹²² is nevezhetjük. Meg kell jegyezni azt is, hogy ha ez az objektivizálódás magas szintet ér el, abban az esetben a jogirodalom megkérdőjelezi azt is, hogy lehet-e különbséget tenni a jogellenesség és a vétkesség között.¹²³ Vitatott az a kérdés is, hogy a vétkességtől eltérő kategóriát képez-e a felróhatóság fogalma. A két jogelméleti kategória egységét a jogirodalom abban látja, hogy a felróhatóság a vétkesség objektivizálódása folytán létrejött elvárhatósági kategória.¹²⁴ Ezzel ellentétben az európai jogrendszerekben több nyelven¹²⁵ is megkülönböztetik a két kategóriát és a felróhatóságot tágabban, a felelősség alanyi oldala mellett tárgyi körülményeket is magában foglaló

¹¹⁸ SÓLYOM i. m. 96-116. p.

¹¹⁹ SZALMA i. m. 374. p.

¹²⁰ SZALMA i. m. 378-386. p.

¹²¹ BORBÁS (2014) i. m. 55. p.

¹²² SÓLYOM i. m.

¹²³ SZALMA i. m. 382. p.

¹²⁴ UJVÁRINÉ i. m. 58. p.

¹²⁵ Német nyelvben: Schuld – Vorwerfbarkeit, francia nyelvben: faute – imputabilité.

fogalomként kezeli, amely tulajdonképpen megmutatja, hogy ki a felelős a bekövetkezett kárért.¹²⁶

A vétkességen alapuló felelősség ellenpontjaként szokás hivatkozni az objektív felelősségre,¹²⁷ ami egy olyan felelősségi forma, amely során a vétkesség, mint felelősségi feltétel nem játszik szerepet.¹²⁸ Ez nem feleltethető meg annak az esetnek, amikor a vétkességet olyan szigorú mérce alapján kell megállapítani, hogy az szinte teljesen objektív vizsgálatot követel meg. Az objektív felelősség lényege, hogy a vétkesség semmilyen módon nem jön számításba a felelősség megállapításánál. Az objektív felelősséggel rokonítható az a helyzet, de továbbra is vétkességi alapúnak tekinthető, amikor az egyéb kárfelelősséget megalapozó feltételek fennállása esetén a károkozó vétkességét vélelmezni kell. Ez általában egy megdönthető vélelem.

Ami a károsult szempontjából a legfontosabb különbség a vétkességen alapuló kárfelelősség és az objektív, vagy vélelmezett vétkességen alapuló kárfelelősség között az a bizonyítási teher alakulása. Ha a kártérítési felelősség a károkozó vétkességéhez kötött akkor a vétkesség bizonyítása a károsultat terheli. Ez objektív felelősség és vélelmezett vétkesség esetében vagy teljesen hiányzik, vagy a károkozóra hárul.

A polgári jogi felelősségtanból még egy, a témánk szempontjából fontos alapelvekre kell kitérni. Ez pedig a kártérítési felelősség funkciója. Általánosan elfogadott nézet, hogy a kártérítés, mint magánjogi szankció a római jogi büntetés jellegű gyökereitől elszakadva a hangsúlyt a reparációra helyezte át.¹²⁹ A büntetőjog és a polgári jog szétválásával a büntetés és az elrettentés szerepe a büntetőjog kezében maradt. A polgári jog a reparációt tűzte ki célul azzal, hogy nyilvánvalóan soha nem fogja elveszíteni visszatartó erejét a kár megtérítésének a lehetősége, sőt egyes esetekben például személyiségi jogsértés esetén még előtérbe is kerülhet, de az uralkodó irány a kár helyreállítása. Ennek azért van kiemelkedő jelentősége a vizsgált témánk szempontjából, mert a reparáció elérése érdekében a kártérítési jog fejlődése eltávolodott a károkozó szempontjainak a vizsgálatától, és előtérbe helyezte a károsult érdekeit. Ez a folyamat figyelhető meg a vétkesség objektivizálásában. A büntetés és elrettentés alapvetően a vétkességi kárfelelősséget állítja előtérbe, hiszen a károkozó vétkes magatartását szankcionálja. Ezzel

¹²⁶ SZALMA i. m. 368-370. p.

¹²⁷ Angolul: strict liability, franciául: responsabilité sans faute, németül: verschuldensunabhängige Haftung.

¹²⁸ SZALMA i. m. 388. p.

¹²⁹ SZALMA i. m. 211-214. p.

szemben a reparáció célját az szolgálja leginkább, ha a vétkekesség, így a károkozó szubjektuma minél inkább háttérbe szorul.

II.4.2. A jogállamiság elve, mint az immunitás ellenpontja

Ahogy arra már kitértünk, az állami immunitás ellen ható jogállamiság eszméje alapozta meg az állam felelősségre vonhatóságát. Erre tekintettel, amikor az állam magánjogi felelősségének elveit vizsgáljuk, az egyik alapvető tényező a jogállamiság követelménye.

A jogállamiság fogalmának pontos definícióját a mai napig vita övezi a jogirodalomban.¹³⁰ Abban konszenzus mutatkozik, hogy a jogállamiság a jog által kötött állam elismerését jelenti, amikor az állam maga is a jognak alávetetten működik. A jogirodalom a jogállamiság tartalmának meghatározása során pontos definíció helyett inkább annak tartalmi elemeinek a rögzítésére törekszik.¹³¹ Ezeket az elemeket csoportosítani lehet formális és tartalmi követelményekre. A jogállamiság formai követelménye többek között, hogy a jogszabályok az államra is vonatkozzanak, érvényesülnie kell a szerzett jogok védelme elvének és a bizalomvédelem elvének. A jogállamiság tartalmi követelményeként azonosítja a jogirodalom a független bíróságok általi jogvédelmet, a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát, az emberi jogok védelmét, a jogegyenlőséget, a hatalommegosztás és a demokrácia intézményét. Az államnak az ebből eredő alapjogvédelmi kötelezettsége a közvetlen alapja a közhatalom magánjogi felelősségének,¹³² és azoknak a hatósági eljárásokkal összefüggésben bekövetkezett megsértése miatti jogvédelem a nemzetközi jog által védett önálló alapvető jog.¹³³ Az a közjogi jellegű jogorvoslati eljárások mintegy kiegészítéseként, a közhatalom alternatív kontrolljaként jelenik meg a jogállamban¹³⁴ azzal, hogy anyagi jogvédelmet nyújtva ugyan nem érinti a közhatalmi aktus érvényességét, de alkalmas arra, hogy az annak mentén bekövetkezett vagyoni és nem vagyoni hátrányokat kiküszöbölje.¹³⁵

Mindemellett az állam gyakorolja az erőszak monopóliumát az állampolgárokkal szemben, és működésének alapvető sajátossága, hogy közérdekből a magánszemélyek

¹³⁰ GOMBOS KATALIN: A jogállamiság színe és fonákja. *Ars Boni*. https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/19679/Gombos_Arsboni_2022_3_4.pdf?sequence= (2023. 11. 29.) és DETRE LÁSZLÓ: Összeálló kép: előrelépés a jogállamiság európai értelmezésében és alkalmazásában – az Európai Unió Bíróságának a C-156/21. számú Magyarország kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélete. *EU Jog*, 2022. 4. sz. <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/561/id/A2200401.EUO/ts/10000101/> (2023. 11. 29.).

¹³¹ TÓTH J. ZOLTÁN: A jogállamiság tartalma. *Jogtudományi Közöny*, 2019. 5. sz. 197-212. o.

¹³² VARGA ZS. (2012) i. m. 220. p.

¹³³ VARGA ZS. (2012) i. m. 227. p.

¹³⁴ VARGA ZS. (2012) i. m. 222. p.

¹³⁵ VARGA ZS. (2012) i. m. 224. p.

joggyakorlását keretek közé szorítja. Ebből kifolyólag, hogy az állam eleget tudjon tenni alapvető funkciójainak rendszeresen olyan cselekményeket végez, amely hátrányt okoz a magánszemélyek oldalán. Ez a hátrány érintheti azokat a jogokat, amelyek sérelmét a magánjog elfogadja olyan jogilag védett érdekeknek, amely megsértése kárfelelősséget vonhat maga után. Azt, hogy hol húzódik az államnak a jogkorlátozásra való feljogosítottságának a határa, a jogállamiság elve és ezen belül is különösen az alapjogvédelem kötelezettsége jelöli ki. Ezek a tényezők eredményezik azt a megállapítást, amely szerint az állam kárfelelőssége a közjog és a magánjog határterületére esik, mindkét területen mostohagyerek, nem lehet magyarázni kizárólag az egyik vagy másik dogmatikai rendszerével. Hangsúlyozni kell, hogy az állami felelősség elveinek meghatározását minden esetben befolyásolja sok olyan jogon túli tényező, amelynek értékelésére csak az adott állam tekintetében van lehetőség. Ahogyan azt Borbás kitűnően meghatározta: „*a közhatalom önnön jogellenes cselekedeteit illetően szükségszerűen kapcsolódnak össze a hatalom önmagáról és önmaga korlátozásáról vallott jogfilozófiájával azáltal, hogy a normákat maga az állam állítja fel – ezúttal saját maga számára is*”.¹³⁶

Mindemellett nem szabad azt sem elfelejteni amire Kecskés műveiben¹³⁷ hangsúlyosan rámutatott, hogy az állami felelősségben meghatározó szerepet játszik az állam polgári jogi jogalanyisága. Annak felfogása is alapvetően befolyásolja a felelősségről alkotott képét egy államnak.

A közhatalom gyakorlásából eredően sérelmet szenvedett félnek a fenti elméleti megfontolások tükrében is az a lényegi kérdés, hogy az állam által védett alapjogok miként jönnek mozgásba, miként válik az állammal szemben érvényesíthető alanyi joggá.¹³⁸ Ezen a ponton találkoznak a klasszikus kárfelelősségi magánjogi elvek a közjogi dogmatikával.

II.4.3. A közhatalmi aktus jogellenessége és az állam vétkessége

Kézenfekvő kérdés, hogy miként értelmezhető magánjogi értelemben véve a jogellenesség, mint kártérítési feltétel, ha a károkozó magatartás az államnak tudható be. Az állam és szervei a jogállamiság elvének megfelelően jogszabályi keretek között működnek. Ha ezt nem lépik át, akkor nem beszélhetünk jogellenességről, csak jogszerű hátrány okozásáról,

¹³⁶ BORBÁS BEATRIX: Néhány gondolat a közhatalmi kárfelelősségről. In Borbás Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében*. Budapest, 2018, Dialóg Campus 57. p.

¹³⁷ KECSKÉS i. m. 1988.

¹³⁸ VARGA ZS. (2012) i. m. 231. p.

amely az állam feladatainak ellátásból ered.¹³⁹ Erre tekintettel a jogellenesség forrása nem az általános károkozási tilalomtól való tartózkodásra irányuló kötelezettség megsértése lesz, hanem az állam *ultra vires* aktusa.¹⁴⁰ Ennek megállapítása az állam felelősségéhez elengedhetetlen, de nem felétlenül elégséges, ahhoz egyéb többletkövetelményeknek is teljesülnie kell. Van olyan állam, ahol a polgári bíróság dönthet más állami szerv intézkedésének jogellenességéről, de van, ahol arra külön eljárást rendszeresítenek, vagy egyéb bírósági, közigazgatási, alkotmánybírósági úton kell kimondani a jogellenességet.

A jogellenesség megítélése sem feltétlenül egyszerű állami hatalomgyakorlás esetén, de még nehezebb megítélni a vétkességet. Fel kell tenni a kérdést, hogy értelmezhető-e egyáltalán a vétkesség közhatalom gyakorlás során okozott károk tekintetében. Az egyik oldalról azért kérdőjeleződik meg a vétkesség értelmezhetősége, mert a vétkesség minden esetben valamilyen pszichés viszonyt feltételez a károkozó és a kár között. Egy testület, vagy jogi személy esetén ez nem értelmezhető. Erre figyelemmel a szervezeti felelősség esetén a vétkesség vizsgálatának két iránya alakult ki.¹⁴¹ Az egyik, hogy a vétkesség körében a jogi személy érdekében eljáró természetes személyek magatartását értékeljük, és azt betudjuk a jogi személynek. Ilyen megoldást látunk például Németországban vagy Franciaországban. A másik irány a szervezeti felelősség megítélésének objektív irányba való eltolása, amely a vétkességet az adott szervezet sajátosságaira szabott objektív standarddal tölti meg. Erre példa Magyarország. Ez utóbbihoz kapcsolódik a közhatalmat gyakorlók vétkességének másik alapproblémája. Ha a jogellenesség megállapítható, akkor van-e jelentősége a vétkességnek? Mi más mérce érvényesülhet egy közhatalmat gyakorló szervvel szemben, mint, hogy a jogszabályi keretek között maradjon tevékenysége során? Ezek a kérdések tükrözik a közhatalmi kárfelelősség területén a jogellenesség és a vétkesség elválasztásának problémáját

A vétkesség megítélése közhatalom gyakorlásával okozott károk esetén azonban nem egyszerűsíthető akként, hogy azt teljes egységben kezeljük a jogellenességgel. Fennállhatnak olyan körülmények, amelyek indokoltá tehetik a jogellenesség mellett a vétkesség vizsgálatát. Ide tartozik például a mérlegelési jogkör,¹⁴² a jogértelmezési tévedés, vagy a jogkör gyakorlása elmulasztásának kérdése. Erre tekintettel az európai államokban több különböző megoldás született az állami szervek vétkességének a

¹³⁹ VARGA ZS. ANDRÁS: Az ügyészségi jogkörben okozott kárért viselendő felelősség Módszertani és dogmatikai sajátosságok. In Borbás Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében*. Budapest, 2018, Dialóg Campus 171. p.

¹⁴⁰ VARGA ZS. (2012) i. m. 246-247. p.

¹⁴¹ FUGLINSZKY i. m. 284-286. p.

¹⁴² VARGA ZS. (2018) i. m. 175-177. p.

megítélésére. Az egyik, a jogellenesség és a vétkesség megkülönböztetésének elhagyása, például Spanyolországban, Bulgáriában. A másik a vétkességi vélelem kimondása jogellenesség esetére, például Portugáliában, Hollandiában. Végül alkalmazzák a vétkesség vizsgálatát valamilyen objektivizált mérce szerint, így Magyarországon a súlyos jogértelmezési hiba, vagy a klasszikus szubjektív vétkességi teszt szerint, például Olaszországban.

II.4.3. A közhatalom kárfelelősségének korlátozása

Az Európai Unió tagállamaiban általánosan elfogadott, hogy a közhatalom kárfelelőssége valamilyen mértékben korlátozott ahhoz képest, ahogyan magánszemélyek tartoznak egymás felé felelősséggel az okozott károkért.

A korlátozás egyik módja a közhatalmi szervek felelősségének a vétkességhez kötése. A vétkesség kérdésének a bizonyítási teher alakulása szempontjából van kulcsfontosságú jelentősége. Közhatalmi károkozásból származó kárigény érvényesítése esetén általában magánszemély áll szemben egy állami szervezettel, aki így minden tekintetben gyengébb pozícióba kerül a bizonyítás szempontjából. Nem rendelkezik rálátással a szerv belső működésére, nem rendelkezik olyan erőforrásokkal, tudással. A bizonyítással kapcsolatos problémakört Varga Zs. András foglalta össze nagyon találóan a következők szerint: *„mivel a károsultnak kell bizonyítania, hogy a hatóság jogellenesen vagy súlyosan gondatlanul járt el, a hatóságokat lényegében a felelősségüket kizáró vélelem óvja. Ezt a vélelmet a jogalkotóknak és jogalkalmazóknak az a meggyőződése tartja fenn, hogy a hatóságok a közösség érdekében járnak el, a bíróságok tartanak továbbá egy, a károsult számára jóval nyitottabb gyakorlat következményeitől, végül tartani lehet attól, hogy a magánjogi következményekkel fenyegetett hatóságok jóval defenzívebb magatartást tanúsítanak.”*¹⁴³ Ezzel Varga Zs. a közhatalmi kárfelelősség korlátozásának általánosan elfogadott elvi alapját a „Damoklész kardja” effektust vetette fel, amely szerint a kártérítési felelősség réme korlátozza a közhatalmi szerveket a közérdeknek megfelelő eljárásban.

A közhatalmi szervek kárfelelősségének szabályozását szintén nagyban befolyásoló tényező, hogy az állam kárfelelőssége mindig végső eszköz, ultima ratio, vagy nevezhetjük azt szekunder jogvédelemnek.¹⁴⁴ Azt megelőzi még sok más felelősségi forma, így a közhatalmat gyakorló személyeket terheli fegyelmi, büntetőjogi felelősség, ezen túlmenően

¹⁴³ VARGA ZS. (2018) i. m. 166. p.

¹⁴⁴ FUGLINSZKY i. m. 492. p.

politikai felelősség és több közjog területére tartozó ellenőrzés, eljárás. Ebből eredően általánosan elfogadott korlátozása a közhatalommal szembeni kárigényeknek a jogorvoslati út kimerítése. Erre tekintettel, amikor a közhatalmi kárfelelősség szabályozásának kérdése merül fel, nem szabad elfeledkezni arról, hogy azt megelőzi számtalan közjogi eszköz és jogorvoslati út, több lehetőség a károkozás elhárítására. Erre tekintettel megkérdőjelezhető, hogy valóban védeni kell-e a kárfelelősség lehetőségétől a közhatalmat gyakorló szerveket, de a másik oldalról a kárfelelősség szigorúságát is lehet vele indokolni annak végső eszköz jellegéből kiindulva.

Az állam kárfelelősségének korlátozásának gyakori indoka még, hogy a jogállamiság megköveteli a hatalmi ágak elválasztását és a jogbiztonságot. Többen érvelnek például a jogalkotó kárfelelőssége ellen a hatalmi ágak elválasztásának sérelmével,¹⁴⁵ arra tekintettel, hogy a bíróságok nem jogosultak a közvagyon felhasználásról dönteni. Ez a megfontolás azonban mára lebomlani látszik, mert az uniós tagállamok többsége elismeri a jogalkotással okozott károk megtéríthetőségét, továbbá az állam gazdasági szerepvállalásával a polgári jogviszonyokban eljáró bíróságok a közvagyonnal való rendelkezést befolyásoló ítéleteket hoznak. A jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye azonban a mai napig erősen tartja magát az állami felelősség kapcsán, mint a felelősség korlátozásának elvi alapja. Ez tükröződik vissza abban, hogy a legtöbb uniós tagállam az érdemi bírósági határozattal okozott károk megtérítését csak nagyon szigorú követelmények mellett teszi lehetővé. A jogbiztonság jogállami követelménye itt konkurál az alapjogvédelem követelményével, és nagyon kényes az egyensúly a kettő között.

II.4.5. A közhatalom gyakorlásával okozott károk miatti felelősség közös európai elveiről

Az Európai Unió tagállamaiban a közhatalommal okozott károkért való felelősség feltételeinek meghatározása általában a fenti megfontolások mentén történik, azonban nagy eltéréseket mutat, hogy a fenti magánjogi elvekből és közjogi megfontolásokból melyik az, amely meghatározza az adott állam közhatalmi kárfelelősségi rendszerét. Ahogyan azt később részletesen be is mutatjuk, az európai jogrendszerekben annyira szerteágazóak, hogy azokból a közhatalom kárfelelősségének feltételeire vonatkozóan egységes következtetéseket levonni szinte lehetetlen.¹⁴⁶ Már önmagában a klasszikus kárfelelősségi

¹⁴⁵ MENYHÁRD ATTILA: Lehet-e a jogalkotónak polgári jogi felelőssége? In Borbás Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében*. Budapest, 2018, Dialóg Campus 39. p.

¹⁴⁶ AALTO i. m. 77-78. p. és VARGA ZS. (2012.) i. m. 225. p.

alapokban is jelentős eltérések állnak fenn az egyes tagállamok között. Erre tekintettel fel kell vetni, hogy van-e olyan egységesnek tekinthető szabályozási mód, amelyre az Európai Unió közhatalmi kárfelelősségi rendszere épülhet.

Az európai magánjog kárfelelősségi szabályainak egységesítése érdekében több kísérlet is történt,¹⁴⁷ így született meg 2004-ben a kártérítéssel foglalkozó szakértői testület munkájának eredményét összefoglaló mű, az Európai Kártérítési Jogi Alapelvek.¹⁴⁸ Ez a munka összefogja a tagállamokban fellelhető közös alapelveket, de a jogforrási szinttől nagyon messze áll.¹⁴⁹ Meg kell jegyezni ezzel kapcsolatban, hogy a mű szerzői kifejezetten elzárkóznak attól, hogy ajánlásokat fogalmazzanak meg a közhatalom gyakorlásával okozott károk megtérítése terén, mert álláspontjuk szerint az nagyban függ az adott állam történelmi, kulturális hagyományaitól, és nagyban függ a közigazgatási jogtól.¹⁵⁰

Ezen túlmenően az Európai Unió szintjén is létezik törekvés magánjogi harmonizációra, felmerült európai magánjogi törvénykönyv megalkotása és az európai szerződési jog megalkotása, de ezek a mai napig nem vezettek sikerre. Az Európai Unió jogalkotása több területen is rendelkezik kárfelelősségről így például a környezetvédelmi jog,¹⁵¹ a fogyasztóvédelem¹⁵² vagy a versenyjog¹⁵³ területén. Az egyes ágazati szabályozásokból eredő kárfelelősség alanya lehet akár közhatalmat gyakorló szerv is, de ezen forrásokra és felelősségi formákra még utalást sem tesz a Bíróság az Unió szerződésen kívüli felelőssége vagy a tagállamok uniós jogot sértő magatartása miatti felelősség körében. Kivételt képez a közbeszerzési jog területe, amelyre később majd kitérünk, de az utalás ott is egyirányú, a közbeszerzési jog megsértéséért való felelősséget elvi szinten kapcsolja csak a tagállami kárfelelősséghez.

Ebből levonható a következtetés, hogy a közhatalom kárfelelőssége területén nem állnak rendelkezésre olyan egységes európai elvek, amelyekre a Bíróság a gyakorlatában támaszkodni tud. Az egyes kárfelelősségi rendszerek eltérései pedig a szakirodalom által is elemezett módon nehézségeket okoznak az uniós jogon alapuló kárfelelősségi

¹⁴⁷ GOMBOS KATALIN: A szerződésen kívüli kártérítési felelősség egyes kérdései az Európai Unióban. *Európai Jog* 2013. 3. sz. 48-57. p.

¹⁴⁸ Principles of European Tort Law.

¹⁴⁹ Lásd erről bővebben: TATTAY LEVENTE: Az európai kártérítési jog alapelvei. *Gazdaság és Jog* 2011. 1. sz. 24-27. p.

¹⁵⁰ EUROPEAN GROUP ON TORT LAW: *Principles of European tort law: text and commentary*. Bécs, 2005, Springer 113. p.

¹⁵¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről.

¹⁵² A Tanács irányelve (1990. június 13.) a szervezett utazási formákról.

¹⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU irányelve (2014. november 26.) a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról EGT-vonatkozású szöveg.

jogintézmények alkalmazása során.¹⁵⁴ A Bíróság a gyakorlatában a fent írt kártérítési jogi alapfogalmakat rendszeresen használja, és ezek körében több alkalommal kifejezetten egyes tagállami jogrendszerek megoldásaira utal, de előfordult, hogy alapul vette a fent írt európai magánjog egységesítésére törekvő műveket.¹⁵⁵ Erre tekintettel, amikor a kellően súlyos jogsértés koncepcióját felelősségtani megközelítésből vizsgáljuk, azt nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy nem egy európai szinten igen szerteágazó jogterület fejt ki a hatását ezen felelősségi feltétel autonóm értelmezésére.

¹⁵⁴ W. VAN GERWEN: Bridging the Unbridgeable: Community and National Tort Laws after Francovich and Brasserie. *The International & Comparative Law Quarterly* 1996. 3. sz. 507-544. p.

¹⁵⁵ Lásd például: Mengozi főtanácsnoki indítvány T-28/03. sz. Holcim (Deutschland) AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2007. január 11. (ECLI:EU:C:2007:19).

III. Az állami kárfelelősség intézménye az Európai Unió és az EGT jogában

Az állami felelősség elméleti háttérének áttekintése után az alábbiakban az állami kárfelelősség uniós jogi rendszerét és fejlődéstörténetét foglaljuk össze. Amíg az állami felelősség nemzetközi jogi és uniós jogi fejlődéséről lehet egy összefoglaló vázlatot adni, addig az egyes államok felelősségi rendszerének fejlődése olyannyira szerteágazó, hogy azt még az Európai Unió tagállamaiban is csak államról államra tételesen lehetne vizsgálni. Ez jelen dolgozat kereteit lényegesen meghaladja, ezért a későbbiekben is csak az egyes tagállamok hatályos szabályozásával foglalkozunk. A jogintézmény uniós jogi fejlődéséhez annyit elegendő rögzíteni, hogy addigra, amikor az uniós jog szintjén felmerültek a kárfelelősség kérdései, a jogállamiság elve mentén valamennyi akkori uniós tagállam eljutott oda a funkcionális immunitás tana mentén, hogy az állam a gazdasági tevékenységéért, közigazgatási szerveinek működéséért és a többségében szigorú feltételek mellett a bírósági rendszer tevékenységéért is kártérítési felelősséggel tartozik magánszemélyek felé. Ezzel szemben a jogalkotás következtében bekövetkezett károk érvényesíthetősége tekintetében nem volt ez elmondható.¹⁵⁶

III.1. Az uniós jogon alapuló kárfelelősség kialakulása

Az Európai Unió intézményeinek és a tagállamoknak a kárfelelősségéről való gondolkodását és jogfejlődését három jól elkülöníthető szakaszban érdemes vizsgálni.

- 1) Előbb az integráció saját intézményeinek felelősségét dolgozta ki a Bíróság.
- 2) Ezután a tagállamok kárfelelősségének megalapozás következett egy intenzív jogfejlesztő szakasszal.
- 3) Végül pedig stagnálás figyelhető meg az uniós jogi kárfelelősséggel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatban.

III.1.1. Az integráció intézményeinek kárfelelőssége - a Schöppenstedt formula

Az integráció kezdetekor annak intézményeit a tagállamok nem kívánták teljes immunitással felruházni, hanem a funkcionális immunitás útját választották. Ez a törekvés megfelelt a fent írt nemzetközi jogi fejlődési tendenciának a második világháború után. Erre tekintettel az elsődleges jogban kifejezetten rögzítésre került az integráció

¹⁵⁶ OCSKÓ (2022) i. m. 54-60. p.

intézményeinek deliktuális kárfelelőssége. Mind az EGK,¹⁵⁷ ESZAK¹⁵⁸ és EURATOM¹⁵⁹ szerződések tartalmaztak szabályt a közösségek szerződésen kívüli kárfelelősségéről, amely az integráció későbbi szakaszában is fennmaradt, továbbá az Alapjogi Charta 41. cikk (3) bekezdésébe¹⁶⁰ is bekerült az Unió kárfelelőssége.

A közösségi intézmények szerződésen kívüli kárfelelősségének szabályrendszere az EGK szerződés vonatkozó rendelkezésének értelmezéséből nőtt ki.¹⁶¹ A közösségi kárfelelősség kérdése a Bíróság gyakorlatában szinte kezdettől fogva jelen van és a jogfejlődés hosszú ideig két irányú volt. A Bíróság eltérően kezelte a kárfelelősség feltételeit közigazgatási jellegű intézkedések és jogalkotási jellegű intézkedések esetén. A közigazgatási jellegű intézkedésekkel okozott károk megtérítésének szabályait a Bíróság a Lütticke¹⁶² ügyben, majd később az Adams¹⁶³ ügyben fektette le. Ennek értelmében a kárfelelősség feltétele a közösségi intézmény jogellenes magatartása, a bekövetkezett kár és a kettő közötti okozati összefüggés.

A szerződésen kívüli kárfelelősség szabályainak jogalkotásra történő alkalmazását és annak feltételeit a Bíróság a Schöppenstedt ítéletében¹⁶⁴ fejtette ki, amely ítélet elvi magja a jogirodalomban Schöppenstedt formula néven vált ismerté.¹⁶⁵ Ennek értelmében a Közösség jogalkotásért való marasztalásának három, konjunktív feltétele van:

- ha jogalkotás gazdaságpolitikai intézkedést tartalmaz,
- az a károsult védelmét szolgáló magasabb rendű jogszabályt sért
- és a jogsértés kellően súlyos volt.

Ekkor jelent meg az uniós jogban a kellően súlyos jogsértés kritériuma, és a jogirodalom a formulát akként értékelte, hogy az a Közösséget védő, szűkítő értelmezése a jogalkotási tevékenységért való kárfelelősségnek,¹⁶⁶ továbbá kritizálta azért, hogy nem áll

¹⁵⁷ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (EGK szerződés) 215. cikk, Maastrichti szerződés után EK szerződés 215. cikk, Nizzai szerződés után EK szerződés 288. cikk, Lisszabon után EUMSZ. 340. cikk.

¹⁵⁸ Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés 40. cikk.

¹⁵⁹ Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 188. cikk.

¹⁶⁰ Alapjogi Charta 41. cikk (3) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.”

¹⁶¹ EGK Szerződés 215. cikk: „Szerződésen kívüli felelősség esetén a Közösség a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.”

¹⁶² Bíróság C-4/69. sz. Alfons Lütticke GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1971. április 28-i ítélete (ECLI:EU:C:1971:40).

¹⁶³ Bíróság C-145/83. sz. Adams kontra Bizottság ügyben 1985. november 7-i ítélete (ECLI:EU:C:1985:448).

¹⁶⁴ Bíróság C-5/71. sz. Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt kontra Council of the European Communities ügyben 1971. december 2-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:1971:116).

¹⁶⁵ KECSKÉS (2020) i. m. 709. p.

¹⁶⁶ KECSKÉS (2020) i. m. 710. p. és OCSKÓ (2022) i. m. 81. p.

összhangban a tagállami belső jogi felelősségi mércékkel.¹⁶⁷ A Bíróság a Schöppenstedt formula ezen feltételeit megszorítóan értelmezte, így például nem tartotta elfogadhatónak a kereseteket, amelyek alapja olyan jogalkotói intézkedés volt, amely nem tartalmaz gazdaságpolitikai rendelkezést. A magasabb rendű jogszabály alatt az elsődleges jogot és a közösségi jog általánosan elfogadott elveit értette a Bíróság.

A két felelősségi rendszer, a közigazgatási és jogalkotási intézkedésekért való kárfelelősség a 2000-es években összekapcsolódott a Bergaderm¹⁶⁸ ügyel. A Bíróság innentől kezdve egységesen ítélte meg a szerződésen kívüli károkozás feltételeit. Ennek során elvetette a gazdaságpolitikai intézkedés követelményét, és a magánszemélyek védelmét szolgáló magasabb rendű jogszabály megsértésének kritériumát felváltotta a magánszemélyekre jogokat ruházó jogszabály megsértésének szükségessége a kárfelelősséghez. Ezzel elismerte a közösségi kárfelelősségét a másodlagos jogot sértő aktusokért is.

III.1.2. A Francovich ügytől a Köbler doktrínáig

A közösségi intézmények felelősségével párhuzamosan a tagállamok felelősségének a kérdése is hamar felmerült a Bíróság előtt.¹⁶⁹ A korai esetekben azonban mindösszesen hatásköri kérdések tisztázódtak, amely szerint a közösségi jogalkotás esetén a Bíróság jár el, míg tagállami jogalkotás esetén a nemzeti bíróság. A Bíróság korábbi ítéleteiből is az következett, hogy elismeri a tagállamok kárfelelősségét a közösségi jogsértésért, de az igazi áttörést ezen a téren a Francovich¹⁷⁰ ügy hozta el.

Ha megvizsgáljuk a Francovich ítélet jogelveit, akkor első ránézésre azt láthatjuk, hogy az nem más, mint a Schöppenstedt formula alkalmazása a tagállamokra. A legfontosabb különbség azonban a két jogintézmény között, hogy a közösségi intézmények kárfelelősségének közvetlen, az elsődleges uniós jogban kimondott alapja van. A tagállamok vonatkozásában azonban ilyen tételes jogi alapot nem találunk, azt a Bíróságnak kellett kidolgoznia a szerződések rendszeréből. Ennek kapcsán a Bíróság leszögezte, hogy „az EGK-Szerződés olyan sajátos jogrendszert hozott létre, amely a

¹⁶⁷ W. VAN GERWEN i. m.

¹⁶⁸ Bíróság C-352/98. P. sz. Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA és Jean-Jacques Goupil kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. július 4-i ítélete (ECLI:EU:C:2000:361).

¹⁶⁹ Bíróság C-6/60. sz. Jean-E. Humblet kontra Belgian State ügyben 1960. december 16-i ítélete (ECLI:EU:C:1960:48), Bíróság C-74/74. sz. CNTA kontra Bizottság ügyben 1976. június 15-i ítélete (ECLI:EU:C:1976:84), Bíróság C-126/76. sz. DEP - Dietz kontra Bizottság 1979. június 21-i végzése (ECLI:EU:C:1979:158).

¹⁷⁰ Bíróság C-6/90 és C-9/90. sz. Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság egyesített ügyekben 1991. november 19-i ítélete (ECLI:EU:C:1991:428).

tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és kötelező bíróságokra nézve, amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is, és a közösségi jog mellett, hogy a magánszemélyekre kötelezettségeket állapít meg, arra is szolgál, hogy számukra jogokat keletkeztessen, amelyek az őket megillető jogok összességének részévé válnak; e jogok nemcsak akkor keletkeznek, amikor a Szerződés ezeket kifejezetten előírja, hanem azokból a kötelezettségekből eredően is, amelyeket a Szerződés egyértelműen rögzít a magánszemélyek, a tagállamok és a közösségi intézmények számára.”¹⁷¹ Ezzel a Bíróság visszautalt olyan jogelvekre, amelyek szintén nem az elsődleges vagy másodlagos uniós jogból származnak, hanem az ítélkezési gyakorlatban kristályosodtak ki, például a Van Gend en Loos¹⁷² vagy Costa-ENEL¹⁷³ ügyekre. Ezekből azt a következtetést vonta le, hogy „a közösségi jog neki betudható megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkért, szerves része a Szerződés rendszerének.”¹⁷⁴ A Bíróság végül a tagállami kárfelelősség jogalapjaként az EUSz.-ben foglalt lojális együttműködés elvét (korábban közösségi hűség elve) jelölte meg.¹⁷⁵

Az ítélet meghatározza a kártérítési felelősség közösségi jogból eredő feltételeit az irányelv átültetésének elmulasztásához kapcsolódóan. Ennek értelmében feltétel, hogy az irányelv által előírt eredmény a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel, ezen jogok tartalmát az irányelv rendelkezései alapján meg lehessen határozni és okozati összefüggés legyen a kötelezettség állam általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között. Ezen túlmenően kimondta, hogy az eljárás kifejezetten a nemzeti bíróságok hatáskörébe tartozik, és arra a nemzeti jogot rendeli alkalmazni. A nemzeti joggal szemben pedig elvárás, hogy a nemzeti jogszabályok által meghatározott követelmények nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló jellegű, nemzeti jogon alapuló igényekre vonatkoznak, valamint nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy túlzottan nehézé teszik a kártérítés elérését.¹⁷⁶

¹⁷¹ Francovich ítélet 31. pont.

¹⁷² Bíróság C-26/62. sz. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen ügyben 1963. február 5-i ítélete (ECLI:EU:C:1963:1).

¹⁷³ Bíróság C-6/64. sz. Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben 1964. július 15-i ítélete (ECLI:EU:C:1964:66).

¹⁷⁴ Francovich ítélet 35. pont.

¹⁷⁵ EUSz. 4. cikk (3): „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Unió feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

¹⁷⁶ Francovich ítélet 43. pont.

A tagállami kárfelelősség jogintézményét létrehozó ítéletet követően a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, amely a jogintézmény kibontását célozta, a jogirodalom elnevezte „Post-Francovich” jelenségnek.¹⁷⁷ Ebbe az elméleti kategóriába sorolható ítélkezési gyakorlat a Köbler ítélettel¹⁷⁸ zárult le, és onnan számíthatjuk a tagállami kárfelelősség körében a Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlatát. A „Post-Francovich” ítéletek¹⁷⁹ tovább részletezték a tagállami kárfelelősség feltételrendszerét, és kidolgozták annak részletszabályait. A közösségi intézmények szerződésen kívüli felelősségéből ismert kellően súlyos jogsértés kritériumát a Brasserie ítéletben¹⁸⁰ a Bíróság alkalmazni rendelte a tagállami kárfelelősségre is.

A tagállami kárfelelősség közösségi joganyagának a Bíróság általi fejlesztése a Köbler ügyben csúcsosodott ki, amikor a tagállamok jogbiztonságra alapított érvelése ellenére is arra jutott a Bíróság, hogy a közösségi jogot sértő végső fokon született bírósági ítélettel okozott károkért is felelős a tagállam.

IV.1.3. A Köbler ügytől a Spanyol Királysággal szembeni kötelezettségszegési eljárásig

A Köbler ügyet követően a Bíróság még jó néhány ítéletében¹⁸¹ foglalkozott a tagállami kárfelelősség intézményével. Ezekben az ítéletekben a korábban kialakított elveken lényegében nem változtatott, azokat csak tovább finomította. Ennek során többek között megállapította, hogy a jogintézmény célja nem a visszatartás vagy szankcionálás, hanem a reparáció, erre tekintettel a teljes kártérítés elve alkalmazandó a nemzeti bíróságok előtt. Leszögezte, hogy nem lehet előzetes feltétele a kártérítésnek a Bíróság bármely eljárása, de

¹⁷⁷ KECSKÉS (2020) i. m. 723. p. és OCSKÓ (2022) i. m. 84. p.; GERRIT BETLEM: The King Can Do Wrong: State Liability for Breach of European Community Law in the Post-Francovich Era. *Web Journal of Current Legal Issues*, 1996. 4. sz. <http://www.ncl.ac.uk/~nlawwww/1996/issue4/betlem4.html> (2024. 01. 13.).

¹⁷⁸ Bíróság C-224/01. sz. Gerhard Köbler kontra Republik Österreich ügyben 2003. szeptember 30-i ítélete (ECLI:EU:C:2003:513).

¹⁷⁹ Például: Bíróság C-178/94. sz. Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula és Trosten Knor kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben 1996. október 8-i ítélete (ECLI:EU:C:1996:375), Bíróság C-127/95. sz. Norbrook Laboratories Limited kontra Ministry of Agriculture, Fisheries and Food. ügyben 1998. április 2-i ítélete (ECLI:EU:C:1998:155).

¹⁸⁰ Bíróság C-46/93 és a C-48/93. sz. Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai egyesített ügyekben 1996. március 5-i ítélete (ECLI:EU:C:1996:79).

¹⁸¹ Bíróság C-278/05. sz. Carol Marilyn Robins és társai kontra Secretary of State for Work and Pensions ügyben 2007. január 25-i ítélete (ECLI:EU:C:2007:56.), Bíróság C-470/03. sz. A.G.M.-COS.MET Srl kontra Suomen valtio és Tarmo Lehtinen ügyben 2007. április 17-i ítélete (ECLI:EU:C:2007:213), Bíróság C-445/06. sz. Danske Slagterier kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben 2009. március 24-i ítélete (ECLI:EU:C:2009:178.), C-429/09. sz. Günter Fuß kontra Stadt Halle ügyben 2010. november 25-i ítélete (ECLI:EU:C:2010:717.), Bíróság C-268/15. sz. Fernand Ullens de Schooten kontra Ministre des Affaires Sociales et de la Santé publique és Ministre de la Justice ügyben 2016. november 15-i ítélete (ECLI:EU:C:2016:874), Bíróság C-571/16. sz. Nikolay Kantarev kontra Balgarska Narodna Banka ügyben 2018. október 4-i ítélete (ECLI:EU:C:2018:807), Bíróság C-261/20. sz. Thelen Technopark Berlin GmbH kontra MN ügyben 2022. január 18-i ítélete (ECLI:EU:C:2022:33.).

a nemzeti eljárásjogok ésszerű korlátokat előírhatnak, például keresetindítási határidőt, vagy illetékfizetési kötelezettséget. Alkalmazni rendelte a tagállamok közös magánjogi hagyományiból eredően a kárenyhítési kötelezettség elvét is.

Az elmúlt mintegy húsz évben a Bíróság a jogintézmény elvi kereteit nem fejlesztette tovább olyan mértékben, mint azt korábban tette. Ennek okai sokrétűek, de mindenképpen kiemelendő a témánk szempontjából, hogy abban nagyban közrehatottak a tagállamokon belüli hatályosulási problémák is, és ezáltal az ilyen jellegű ügyek alacsony száma a nemzeti bíróságok és a Bíróság előtt.

A Bíróság ítélezési gyakorlatából kiemelkedő jelentőségű a Bizottság által a Spanyol Királyság ellen 2020. június 24-én benyújtott kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset kapcsán 2022. június 28-án meghozott ítélete,¹⁸² amely elmarasztalta Spanyolországot, amiért az uniós jog megsértéséért fennálló állami kárfelelősséget kodifikáló belső jogi szabályai nem felelnek meg az uniós jogi követelményeknek. Amire a Spanyolországot marasztaló ítéletből rá kell mutatni az, hogy a Bíróság elvi éllel kimondta, hogy az egyenértékűség elve nem alapozza meg a tagállamok azon kötelezettségét, hogy kedvezőbb feltételek mellett tegyék lehetővé a kártérítéshez való jog létrejöttét, mint amelyeket a Bíróság ítélezési gyakorlata előír. A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a Bíróság gyakorlatánál kedvezőbb feltételek mellett biztosítják a károk megtérítését az uniós jogot sértő tagállamnak betudható magatartásért, azonban arra nem kötelesek, hogy ezt a legkedvezőbb belső jogi szabályoknak megfelelően tegyék meg. Tehát a Bíróság által kidolgozott feltételrendszer olyan minimum szabálynak tekinthető, amelynél szigorúbbat meghatározni nem lehet, de nem keletkeztet olyan tagállami kötelezettséget, amely arra mutatna, hogy ha a belső jogon alapuló kártérítési szabályok kedvezőbbek, akkor azokat kell alkalmazni.

III.2. Az Unió és a tagállamok kárfelelősségének jellemzői

Tekintettel arra, hogy a következőkben az uniós jogon alapuló kárfelelősség feltételei közül csak a kellően súlyos jogsértés kritériumának működési mechanizmusát fogjuk vizsgálni, érdemes összefoglalni a tagállamok és az Unió intézményeinek szerződésen kívüli kárfelelősségének a meghatározó jellemzőit. Ez szükséges ahhoz, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériumának alkalmazásában a két kárfelelősségi rendszer között

¹⁸² Bíróság C-278/20. sz. Bizottság kontra Spanyolország (Violation du droit de l'Union par le législateur) ügyben 2022. június 28-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2022:503.).

mutatkozó hasonlóságokat és különbségeket alább megfelelően értékelni tudjuk. Az összevetést az **I. sz. mellékletben foglalt táblázat** tartalmazza.¹⁸³

Napjainkra mindkét kárfelelősségi rendszer az uniós jog szerves részét képezi, ezt a jogirodalom akként fogalmazta meg, hogy egy érmének a két oldaláról beszélünk.¹⁸⁴ A két kárfelelősségi rendszer azonban nagyban különbözik a tekintetben, hogy az Unió intézményeinek magánszemélyekkel szemben fennálló kárfelelőssége az elsődleges uniós jogon alapul. A Bíróság gyakorlata pedig ebből kiindulva fejleszti a felelősségi feltételeket akként, hogy az alapjául szolgáló alapszerződésben foglalt rendelkezés kifejezetten felhatalmazza a Bíróságot ebben a körben a tagállamok közös jogi hagyományainak a figyelembevételére. Ezzel szemben a tagállamoknak az uniós jog megsértéséért fennálló kárfelelőssége kizárólag a Bíróság ítélezési gyakorlatán alapul. Ez a különbség arra vezetett, hogy a jogirodalomban¹⁸⁵ és a tagállamok által¹⁸⁶ is megkérdőjeleződött az, hogy jogosult-e a Bíróság ilyen mélységű bírói jogalkotásra az uniós jogrendben.

A két felelősségi rendszer között alapvető különbség mutatkozik a rendelkezésre álló ítélezési gyakorlat terjedelmének tekintetében. A közösségi intézmények felelőssége az integráció kezdete óta jelen van az uniós jogban, míg a tagállami kárfelelősség kizárólag az elmúlt évtizedekben indult fejlődésnek. Az ítélezési gyakorlat terjedelmét az is befolyásolja, hogy az Unióval szemben előterjesztett igények elbírálására kizárólag a Bíróság jogosult, míg a tagállami kárfelelősség körében csak előzetes döntéshozatali kérelem útján alakíthatja a Bíróság a jogintézményt.

A Bíróság által deklaráltan mindkét kárfelelősségi rendszer alapvető célja a reparáció, és nem a prevenció vagy a szankció. Azonban az uniós jogrendben betöltött funkciójuk némileg különbözik. Az Unió intézményeinek kártérítési felelőssége a hagyományos nemzeti közhatalmi kárfelelősségi rendszerekhez hasonlóan a hatáskörök gyakorlásának másodlagos, a közjogi eszközök mögött meghúzódó kontrollját valósítja meg. Ezzel szemben a tagállamok kárfelelőssége elsősorban az uniós jog hatékony érvényesülését szolgálja, kiegészítve a nemzeti közhatalmi kárfelelősségi rendszereket.

¹⁸³ Lásd az alapul fekvő táblázatot: AALTO i. m. (2011) 198-199. p.

¹⁸⁴ KATHLEEN GUTMAN: The evolution of the action for damages against the European Union and its place in the system of judicial protection. *Common Market Law Review* 2011. 48. sz. 709. p.

¹⁸⁵ KOROM ÁGOSTON: Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos elméleti, és gyakorlati problémák. „A bírósági aktusokból eredő tagállami felelősség”. Doktori értekezés. (Károli Gáspár Református Egyetem) Budapest, 2012. <https://corvina.kre.hu/phd/KoromAgoston.pdf> (2024. 02. 23.) 138. p.

¹⁸⁶ Németország érvelése Brasserie ügyben.

A legnagyobb különbség a jogintézmények között abban fogható meg, hogy míg az Unió szerződésen kívüli felelőssége zárt rendszert képez, addig a tagállami kárfelelősség nyitott rendszer. Ez azt jelenti, hogy az előbbi esetében egy fórum jár el, és kizárólag uniós jogot alkalmaz, ezzel ellentétben a tagállami kárfelelősség esetében számtalan tagállami bíróság jár el, és rengeteg nemzeti szabály érvényesül a kárfelelősség megítélése során. Ezáltal a bevezetésben írt konvergencia is egészen másként érvényesül. A tagállami jogrendszerekben és jogalkalmazásban felmerülő problémák sokkal gyorsabban csapódnak le a tagállami kárfelelősség nyitott rendszerében.

Mindkét esetben, ahogyan azt fent megállapítottuk, a kártérítési felelősség olyan végső eszköz, amely minden más egyéb jogorvoslat után következik csak. Azonban ezen a téren a tagállami jogrendszerekben sokkal több és változatosabb jogorvoslati lehetőségek állnak rendelkezésre. A Bíróság mind az Unió, mind a tagállami kárfelelősség esetében megköveteli a rendelkezésre álló jogorvoslati út kimerítését, de annak tárháza az uniós jogban korlátozottabb. Erre figyelemmel, mint alternatív jogorvoslat, az Unió kárfelelőssége nagyobb szerephez jut a magánszemélyek jogainak védelmében.

Hasonlóságot mutat a két kárfelelősségi rendszer abban, hogy a Bíróság a nemzetközi jogból átvette a felelősség szempontjából az állam egységének az elvét. Bármely állami, uniós szerv jogsértése megalapozza a kárfelelősséget, ha annak cselekménye betudható az államnak vagy az Uniónak. Az alperesnek azonban minden esetben a károkozó cselekményt kifejtő, vagy azt elmulasztó szervnek kell lennie.

A témának szempontjából pedig a legfontosabb egyezőség a két felelősségi rendszerben, hogy a Bíróság megköveteli felelősségi feltételeként a kellően súlyos jogsértés kritériumának fennállását.

III.3. Hatályosulási problémák a tagállami kárfelelősség kapcsán

A tagállami kárfelelősség fent felvázolt fejlődési folyamatát a jogirodalom élénk érdeklődése kísérte.¹⁸⁷ Kezdetben a Bíróság ítélezési gyakorlatában kialakuló jogelveket pozitív fogadtatás jellemezte¹⁸⁸, amely mellett a jogirodalmi kritikák is megjelentek egyes

¹⁸⁷ EVANGELOS NIKOLAOU: From Francovich to Köbler and beyond: The evolution of a State liability regime for the European Community. 2005. https://www.researchgate.net/profile/Evangelos-Nikolaou-2/publication/47933026_From_Francovich_to_Kobler_and_beyond_The_evolution_of_a_State_liability_regime_for_the_EC/links/0deec53ca7114c2cd4000000/From-Francovich-to-Koebler-and-beyond-The-evolution-of-a-State-liability-regime-for-the-EC.pdf (2024. 01. 13.)

¹⁸⁸ Lásd például: SIMON DENYS: Une étape décisive dans la protection des droits des justiciables communautaires: la responsabilité des Etats membres en cas de non-transposition des directives. *Europe*

következetlenségekkel¹⁸⁹ kapcsolatban. Majd a Bíróság intenzív jogfejlesztő korszakát követően a jogtudomány fókuszja áttevődött annak vizsgálatára, hogy a megszilárdulni látszó jogelvek milyen hatást fejtenek ki a tagállami közhatalmi kárfelelősségi rendszerekre. Ezzel kapcsolatban azonban nehéz átfogó vizsgálatokat elvégezni. Az egyes tagállamok bíróságainak ítélkezési gyakorlatának elérhetősége, a nyelvi akadályok és a kárfelelősségi jogrendszerek sokszínűsége az egész Európai Uniót átfogó hatásvizsgálat lefolytatását szinte lehetetlenné teszi, így a jogirodalom is annak alapkérdéseit tudta csak elemezni.

A tagállami kárfelelősség jogintézményének hatásait vizsgáló jogirodalmi munkák abban egyezést mutatnak, hogy a Francovich ítéletet követő lelkesedés és várakozás nem váltotta be a hozzá fűződő reményeket.¹⁹⁰ A tagállami kárfelelősség rendszere nem tudott a tagállami bíróságok gyakorlatában olyan mély gyökeret eresztetni és akként elősegíteni a magánjogi kikényszerítését az uniós jogi normáknak, mint ahogyan azt várni lehetett.¹⁹¹ Ennek a jelenségnek az okait a jogirodalom több alkalommal vizsgálta,¹⁹² feltárva több elméleti és gyakorlati problémát is a Bíróság által kidolgozott gyakorlat nemzeti bíróságok általi alkalmazásával kapcsolatban. A tagállamok sem intézkedtek egységesen az uniós jog ezen a téren támasztott követelményeinek való megfelelés érdekében. Voltak olyan tagállamok, amelyek a jogalkotás mellett döntöttek, például Spanyolország,¹⁹³ Olaszország,¹⁹⁴ de volt arra is példa, hogy az uniós jog közvetlen hatályának és közvetlen alkalmazhatóságának elve mentén a bírói gyakorlatra bízta az állami kárfelelősség megítélését, így például Luxemburg vagy Magyarország.

Sokat mondó statisztika, hogy a Francovich ítéletet követően húsz évvel elvégzett vizsgálat,¹⁹⁵ amely két tagállamra, Angliára és Németországra terjedt ki, azt mutatta, hogy

1991. 2. sz. 1-3. p., ERIKA SZYSZCZAK: European Community Law: New Remedies, New Directions? *The Modern Law Review*, 1992. 690-697. p.

¹⁸⁹ Például: RODRÍGUEZ PABLO MARTIN: State Liability for Judicial Acts in European Community Law: The Conceptual Weaknesses of the Functional Approach. *Columbia Journal of European Law* 11., 2004-2005., 605-621. p. és DAMASO RUIZ - JARABO COLOMER: Once Upon a Time—Francovich: From Fairy Tale to Cruel Reality?

https://is.muni.cz/el/law/jaro2020/MP617Z/eu_law_seminar_iii_7_04_2020/Francovich_commented_by_Ag_Colomer.pdf (2024. 01. 20.)

¹⁹⁰ CONDON - VAN LEEUWEN i. m.

¹⁹¹ TOBIAS LOCK: Is Private Enforcement of EU Law Through State Liability a Myth? – An Assessment 20 Years after Francovich. *Common Market Law Review* 2012. 49. sz. 1675-1702. p.

¹⁹² VARGA (2016) i. m.; DANIELA CAVALLINI: State Liability for Judicial Wrongs: Impact of Rulings of the European Court of Justice and Debate in Italy. www.doi.org/10.1163/9789004307087_ (2024. 01. 13.)

¹⁹³ Spanyolország - Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas és Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

¹⁹⁴ Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati, Legge, n 117, Testo in vigore dal: 19/3/2015, Art. 2.

¹⁹⁵ TOBIAS LOCK i. m.

ezidő alatt Angliában 25, míg Németországban 37 keresetet nyújtottak be a tagállami kárfelelősség megállapítására. Bár ezen eredmény mellett meg kell jegyezni azt is, hogy például Németországban nagy számban kötöttek peren kívüli egyezséget is a károsultak az állammal. A sikerességi rátája a kereseteknek Angliában 36 %, Németországban 22 % volt. Ezzel párhuzamosan ugyanezen időszakban Németországgal szemben 236, míg Angliával szemben 304 kötelezettségszegési eljárás indult az uniós jog megsértéséért. Ezek túlnyomórészt az említett tagállamokat marasztaló ítéletekkel zárultak. Az említett vizsgálat nyilván szűk körű, nem reprezentatív, de árulkodó arról, hogy milyen mértékben hatályosult a tagállami felelősség joganyaga az Unió két nagy jogrendszerében.

A vizsgálatok nem tudtak feltárni olyan egységes mintázatot, amely valamennyi tagállamban fennálló probléma lenne a jogintézmény nemzeti interpretálása kapcsán.¹⁹⁶ Vannak tagállamok, főként a common law rendszer talaján álló magánjogi rendszerekben, ahol annak megítélése jelent problémát, hogy melyek azok az uniós normák, amelyek a magánszemélyeket jogokkal ruházzák fel. A francia jogalkalmazás az okozati összefüggés megítélése kapcsán gördített akadályokat a jogérvényesítés terén. Olaszországban a bíróságok sokáig ellenálltak a Francovich elv alkalmazásának annak ellenére, hogy az alapügy Olaszországból indult. Az uniós jog elsőbbségének megkérdőjelezéséig is eljutottak az olasz bíróságok és ennek az eredménye lett, hogy az állami felelősségről törvényt kellett alkotni. A német bíróságok következetesen elutasították a jogsértés megállapítását akkor, ha azt előzetesen a Bíróság nem mondta ki. Spanyolországban és Görögországban pedig az okozott zavart a jogalkalmazás oldalán, hogy az állami kárfelelősségnek az uniós jogi felelősségénél a károsultakra lényegesen kedvezőbb szabályai alakultak ki addigra. Magyarországon a jogalkalmazás számára az uniós jog hatályának értelmezése jelenti a legnagyobb kihívást.¹⁹⁷

Két területen mutatkozott sikernek a tagállami kárfelelősség intézményrendszere. Mindkettő, hasonlatosan a Francovich ügryhöz, irányelvek implementálásával kapcsolatos. Az egyik a munkajogi szabályok alkalmazása, a másik az adószabályok harmonizálása. Ennek oka az egyes irányelvek bonyolultságában és a Bíróság gyakorlatában is kereshető. Más területeken azonban kifejezetten nehezen érvényesült a tagállami bíróságok előtt a Francovich típusú felelősség. Ennek az okait minden bizonnyal nem lehet egyetlen tényezőben megjelölni, és akár tagállamról tagállamra változhat a hatályosulást megghiúsító

¹⁹⁶ CONDON - VAN LEEUWEN i. m. 279-282. p.

¹⁹⁷ TÓTH ANDRÁS: Az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott kárért való felelősség joggyakorlatának alakulása a szerencsejáték piac átszervezése miatt indult kártérítési perek tükrében. *Európai Jog* 2022. 1. sz. 28-37. p.

tényezők köre. Erre tekintettel a jogirodalmi munkák is csak azokat a körülményeket tudták feltárni, amelyek ebben általában közrehatnak. Ezek az alábbiak:

a) A tagállami jogrendszerek sokszínűsége

Ahogy azt később elemezni fogjuk, a tagállamok állami kárfelelősségi rendszerei komoly eltéréseket mutatnak, mind az anyagi jog, mind az eljárásjog terén. Ezért is merült fel a gondolat, hogy a Bíróság a Francovich ítélettel talán túl nagy lépést tett előrefelé a jogharmonizáció útján.¹⁹⁸ Továbbá jellemző, hogy a bírói jogalkalmazás hozza be a tagállam magánjogi rendszerébe az uniós jogon alapuló állami kárfelelősséget¹⁹⁹ és így erre vonatkozó nemzeti jogszabályok hiányában az állami kárfelelősség rendszerét az uniós jogi intézmény megkettőzi.

b) A tagállami jogszabályok értékelése

A Bíróság az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott károk megtérítése iránti eljárásokban kategorikusan kizárja, hogy a tagállamok előírják bármilyen előzetes eljárást, akár alkotmánybírósági, akár magának a Bíróság eljárásnak az igénybevételét. Ebből az következik, hogy a nemzeti jogszabályok uniós joggal való ütközését a kártérítési perekben eljáró tagállami polgári bíróságoknak kell megítélni. Az alkotmánybíráskodás két modellje, az amerikai és az osztrák modell közötti alapvető eltérés,²⁰⁰ hogy az előbbi decentralizált modellt jelent, azaz valamennyi bíróság jogosult az alkotmányossági vizsgálat elvégzésére. Ezzel szemben az európai, osztrák modell centralizált, azaz egy testület végzi ezt a tevékenységet, és ez a testület inkább tekinthető politikai szervnek²⁰¹, mint rendes bíróságnak. A Bíróság ítélkezési gyakorlata pedig azt kívánja meg a tagállami polgári bíróságoktól, hogy hasonló funkciót töltsenek be, mint az amerikai decentralizált modell alapján alkotmányossági vizsgálatot végző bíróságok. Ez nem csak gyakorlati nehézséget jelent, hanem az alapvetően egyedi jogvitában a tagállami jog mentén eljáró nemzeti bíróság részére elvi aggályokat is felvethet, például a hatalmi ágak megfelelő elválasztásának kérdését.

¹⁹⁸ KECSKÉS (2010) i. m. 723. p.

¹⁹⁹ VARGA (2016) i. m. 65-66. p.

²⁰⁰ PACZOLAY Péter: Az alkotmánybíráskodás modelljei és az Európai Unió. *Politikatudományi Szemle* 1998. 7. sz. 119-136. p.

²⁰¹ Lásd PACZOLAY (41. l.j.) 120.

c.) A bírói jog alkalmazása

Az Európai Unió tagországainak magánjogi rendszerei döntő többségben a kontinentális jogrendszerből kerülnek ki, csak néhány tagállam alkalmaz precedensjogot vagy éppen vegyes jogrendszert (Ciprus, Málta, Írország). A tagállami polgári bíróságok részére nehézséget jelenthet egy olyan jogintézmény alkalmazása, amelynek forrása kizárólag bírósági ítéletek. Általánosan elterjedt rendszer a kontinentális jogban is, hogy a felsőbb bíróságok a jogegység érdekében iránymutatásokkal alakítják az ítélkezési gyakorlatot. Azonban az teljesen idegen, hogy egyes perbe vitt alanyi jogok forrása nem tételes jogi szabályokon alapul, hanem ítélkezési gyakorlaton.

d.) A Bizottság passzivitása

Tekintettel arra, hogy a problémakör feldolgozása a jogirodalomban széleskörű, nehezen magyarázható a Bizottság passzivitása az uniós jog végrehajtása érdekében. A tagállami kárfelelősség intézménye a kilencvenes évek eleje óta jelen van az uniós jogban. Annak érvényre juttatását több tagállamban kifejezetten megtagadták a tagállami bíróságok, míg más tagállamokban komoly akadályokat gördítettek elé. Ennek ellenére a Bizottság csak Spanyolországgal és Olaszországgal szemben kezdeményezett kötelezettségszegési eljárást. Így, amíg a Bíróság ítélkezési gyakorlatát aktivizmus jellemzi, addig ugyanez a Bizottságról nem mondható el.

e.) A kellően súlyos jogsértés kritériumának megítélése

A fenti körülmények mellett abban egységes a jogirodalom, hogy az egyik legjelentősebb akadály a tagállami kárfelelősség jogintézményének megfelelő alkalmazása előtt a kellően súlyos jogsértés kritériumának értelmezése a tagállami bíróságok részéről. A fent már hivatkozott Németországra és Angliára kiterjedő hatásvizsgálat²⁰² arra az eredményre vezetett, hogy mindkét tagállamban az elutasított keresetek 60 %-a azért volt alaptalan, mert a nemzeti bíróságok nem találták kellően súlyosnak az állami jogsértést.

III.4. Egy sajátos jogrend: az állami felelősség az EFTA bíróságának gyakorlatában

Meg kell említeni az állami kárfelelősség vizsgálata során egy olyan jogrendszert, amely jellegzetességeit tekintve az uniós jog és a nemzetközi jog közötti átmenetet jelenti. Amíg

²⁰² TOBIAS LOCK i. m. 1689. p.

az Európai Unió jogrendszere félúton áll a klasszikus nemzetközi jog és az állami belső jog között, addig az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (továbbiakban: European Free Trade Association – EFTA) joga a nemzetközi jog és az Unió szupranacionális jogrendje közötti átmenetet jelenti. Az EFTA államok, jelenleg Norvégia, Izland, Lichtenstein, Svájc, közül az előbbi három az Unió tagállamaival együtt alkotja az Európai Gazdasági Térséget (továbbiakban: EGT), míg Svájc kétoldalú egyezményekkel csatlakozik az EGT-hez. Az EFTA bírósága a három EGT tagállam felett rendelkezik joghatósággal és formálja közvetlen keresetek és vélemények megalkotásával az EFTA államok jogrendjét.

Az így kialakuló jogrendszer még nem rendelkezik azokkal a tulajdonságokkal, amellyel az uniós jog, de már előrébb mutat, mint a klasszikus államok közötti nemzetközi jogrend.²⁰³ Az EFTA bíróság még nem deklarálta, hogy az EGT megállapodás közvetlenül magánszemélyeket ruházhatna fel jogokkal, de gyakorlata ebbe az irányba mutat. Hasonló a helyzet az EGT jog elsőbbségével és közvetlen hatályával, amelyet a szakirodalom „quasi elsőbbségként”, és „quasi közvetlen hatályként” jellemez.²⁰⁴ Az EFTA bírósága sok téren követi a Bíróság gyakorlatát, és ezt így tette a tagállamok kárfelelőssége tekintetében is. Az EFTA bíróság 1998-ban a Sveinbjörnsdóttir ügyben²⁰⁵ mondta ki a tagállamok kárfelelősségének alapelveit az EGT megállapodás lojális együttműködési klauzulájára alapítva.²⁰⁶ Ezt fejlesztette tovább az EFTA bíróság ítélkezési gyakorlatában.²⁰⁷

Az állami kárfelelősség feltételeit az EFTA bíróság azonosan határozta meg az uniós jogon alapuló kárfelelősséggel. Az olyan szabály megsértéséért áll be, amelynek célja jogokkal felruházni a magánszemélyeket, a jogsértésnek kellően súlyosnak kell lennie és okozati összefüggés kell, hogy fennálljon a jogsértés és a kár között. Az EFTA államok felelősségi alakzatát azonban azért érdemes külön kiemelni, mert a kellően súlyos jogsértés kritériumának megítélése nem esik egybe az uniós jogban kialakult gyakorlattal. Ennek a felelősséget korlátozó körülménynek a megítélése még vita tárgyát képezi, nem egységes az EFTA bíróság gyakorlatában és a szakirodalomban sem. Azonban úgy tűnik, hogy az EFTA bíróság sokkal inkább a nemzetközi jogból ismerős objektív felelősség felé mozdul

²⁰³ MICHAEL WAIBEL - FIONA PETERSEN: *State Liability in the EEA. University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series*, 2017. 10. sz. 1-16. p.

²⁰⁴ WAIBEL – PETERSEN i. m. 4. p.

²⁰⁵ EFTA bíróság - Case E-9/97 Erla Maria Sveinbjörnsdóttir v. the Government of Iceland [1998].

²⁰⁶ EGT egyezmény 3. cikk.

²⁰⁷ EFTA bíróság - Case E-4/01 Karl K. Karlsson v Iceland [2002], EFTA bíróság - Case E-8/07 Celina Ngyuen [2008], EFTA bíróság - Case E-2/10 Kolbeinsson v Iceland [2010].

el.²⁰⁸ Ezzel is erősítve azt a megállapítást, hogy az EGT jogrendszere még a nemzetközi jog és az uniós jog között van.

Azonban az EFTA bíróság jogfejlesztése a fenti elvek ellenére nem csak azért nem bír jelentős hatással az állami felelősségi elvekre, mert hatálya mindösszesen három országban érvényesül, hanem a tagállami ellenállás is magas szintű az állami felelősségi elvek alkalmazása iránt. A tagállamok előnyben részesítik belső joguk szabályait.²⁰⁹ Erre tekintettel a hatás egyirányú, az uniós jog nagyban hat az EFTA bíróság jogára, fordítva azonban ugyanez nem mondható el.

²⁰⁸ ALBERT SANCHEZ-GRAELLS: You can't be serious: critical reflections on the liability threshold for damages claims for breach of EU public procurement law after the EFTA court's Fosen-Linjen opinion. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2019. 4. sz. 248-254. p. és WAIBEL – PETERSEN i. m. 7. p.

²⁰⁹ HALVARD HAUKELAND FREDRIKSEN: The EFTA Court and the Principle of State Liability: Protecting the Jewel in the Crown. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/bitstream/handle/1956/10120/Fredriksen+ch+26.pdf?sequence=3> (2024. 01. 21.).

IV. A kellően súlyos jogsértés kritériuma az Unió (Közösség, Közösségek) szerződésen kívüli kárfelelősségi rendszerében

Az állami kárfelelősség elméleti alapjainak és az uniós jogon alapuló intézményi és tagállami kárfelelősség fejlődéstörténetének áttekintése után a következőkben a kellően súlyos jogsértés kritériumának részletes vizsgálatát végezzük el a Bíróság esetjogán keresztül. Mivel a kellően súlyos jogsértés kritériuma nem az uniós jogon alapuló tagállami kárfelelősség jogintézménye vonatkozásában jelent meg először az uniós jogban, hanem az Unió (Közösség, Közösségek) magánszemélyekkel szembeni szerződésen kívüli kárfelelőssége kapcsán, a vizsgálatot is ezzel kell kezdeni. Ahhoz, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatát az Unió (Közösség, Közösségek) szerződésen kívüli felelőssége körében hatékonyan vizsgálhassuk, tekintettel annak nagy terjedelmére és a bőséges szakirodalmi forrásokra is, fel kell állítani az ennek során követendő szempontrendszert, majd ki kell dolgozni a vizsgálat módszertanát.

IV.1. A vizsgálat szempontjai és módszertana

Mindenekelőtt rá kell mutatni, hogy az integráció fejlődésére, és annak egyes állomásaira tekintettel az ítélkezési gyakorlat elemzése során alkalmazott egyes kifejezések magyarázatra szorulnak az egyértelműség érdekében. Amikor az egyes ítéleteknél megkülönböztetjük az Unió, Közösségek és Közösség megnevezést, az mindig az ítélettel érintett integrációs fejlődési szakaszban használatos kifejezésen alapul. 1958-tól, az Európai Gazdasági Közösséget megalapító szerződéstől, tekintettel az 1965-ös Fúziós Szerződésre is, egészen a Maastrichti Szerződésig Közösségekről beszélünk. Maastricht után Közösségről és a Lisszaboni Szerződés után Unióról.²¹⁰ Amikor a teljes integrációtörténetre kiterjedő átfogó megállapítást teszünk, akkor az Unió (Közösségek, Közösség) megjelölést használjuk. Továbbá, ha Bíróság kerül feltüntetésre az alatt egységesen értjük az Elsőfokú Bíróságot és a Törvényszéket is, a fórumokat csak akkor különböztetjük meg, ha annak külön jelentősége van.

Ahogy arra a fentiekben már kitértünk, az Unió szerződésen kívüli kártérítési felelősségének tételes jogi alapja van az elsődleges uniós jogban. Az ezzel kapcsolatos

²¹⁰ OSZTOVITS (2015) i. m. 39-57. p.

kizárólagos hatáskört az EUMSZ. 268. cikke a Bírósághoz telepíti amikor kimondja, hogy „Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a 340. cikk második és harmadik bekezdésében említett kártérítési vitákban.” Az így a Bíróság hatáskörébe utalt jogviták anyagi jogi alapja az EUMSZ. 340. cikke, amely az elsődleges jogban az integráció kezdetétől fogva azonos módon szerepel.²¹¹ Ennek értelmében az Unió felelőssége az intézményei és alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károk megtérítésére terjed ki. Ezt a szabályt a Lisszaboni Szerződés kiterjesztette az Európai Központi Bankra és alkalmazottaira. Ebből következik, hogy ez a felelősségi rendszer nem alkalmazható olyan személyekre, akik nem az intézmények alkalmazottai és olyan testületekre, amelyek nem minősülnek intézménynek.²¹² Amíg az Európai Tanács nem kapott intézményi státuszt addig nem is volt perelhető, cserébe viszont a Bíróság elfogadta az Unió (Közösség, Közösségek) közvetlen perlését.²¹³ Az egyes ügynökségek felelősségét mindig a konkrét jogalkotás határozza meg, kimondva azoknak az elsődleges uniós jogban foglalt felelősségi szabályokkal megegyező kártérítési kötelezettségét.²¹⁴ Az idézett szabályokból fakadóan az elsődleges uniós jog soha nem lehet szerződésen kívüli kárfelelősség alapja. Annak semmilyen módosítása nem alapoz meg kárfelelősséget. Ezen jogszabályi keretek behatárolják a vizsgálandó ítélkezési gyakorlatot.

Az ítélkezési gyakorlat elemzése során ahhoz, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériumának uniós jogban elfoglalt helyéről és szerepéről megfelelő képet kapjunk a kutatásnak érintőlegesen ki kell terjednie az egyéb olyan felelősséget korlátozó jogelvekre is, amelyek a vizsgált kritériummal azonos hatás kiváltására alkalmasak. Ezen egyéb állami, közösségi felelősséget korlátozó elveknek az elemzése és feltárása azonban csak a szükséges mértékig fog megjelenni az esetjog feldolgozásában. Nem indokolt a vizsgálat körébe vonni az Unió (Közösség, Közösségek) személyzeti politikájával kapcsolatos, quasi munkajogi jellegű, kártérítési jogvitákat, mert azok nem mutatnak kapcsolatot a tagállamok és az uniós intézmények közhatalmi kárfelelősségi rendszerével. A Bíróság ugyanezen a jogalapon kezelte az egyéb nem szerződéses alapú kötelemből kiinduló jogvitákat,

²¹¹ Lásd 112. lj.

²¹² Például Elsőfokú Bíróság T-346/03. sz. Grégoire Krikorian, Suzanna Krikorian és Euro-Arménie ASBL kontra Európai Parlament, Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2003. december 17-én hozott végzése (ECLI:EU:T:2003:348).

²¹³ Például Bíróság C-106/81. sz. Julius Kind KG kontra Európai Gazdasági Közösség ügyben 1982. szeptember 15-i ítélete (ECLI:EU:C:1982:291).

²¹⁴ Például az Európai Parlament és a Tanács 1920/2006/EK rendelete (2006. december 12.) a Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontjáról 19. cikk.

például a jogalap nélküli gazdagodás és a megbízás nélküli ügyvitel kérdéseit.²¹⁵ Ezek az ügyek azonban nem állnak szoros összefüggésben a vizsgált kárfelelősségi rendszerrel. Továbbá ki kell emelni, hogy a vizsgálat az EGK (EK) szerződés kárfelelősségi szabályrendszeréből kiinduló ítélkezési gyakorlatot öleli fel. Ennek oka, hogy bár az ESZAK szerződés és az EURATOM szerződés is tartalmazott rendelkezést a kártérítési felelősségről, a témánk szempontjából jelentőséggel bíró ítélkezési gyakorlat alapjai az EGK (EK) szerződés felelősségi rendszerére támaszkodnak, és ebből indult ki a tagállamok kárfelelősségi rendszere is. Továbbá az ESZAK szerződés felelősségi rendszere alapjaiban eltér az EGK szerződés rendelkezéseitől, és a jogirodalom különbséget tesz az EURATOM szerződés felelősségi rendszere és a közösségi szerződésen kívüli felelősség rendszere között is.²¹⁶

A Bíróságnak az Unió (Közösségek, Közösség) kárfelelősségét érintő ítélkezési gyakorlatának feldolgozására, rendszerezésére több módszer alkalmazása is felmerülhet.

Az egyik módszer a lehetséges károkozó magatartás szerinti felosztás. Az Unió (Közösségek, Közösség) kárfelelőssége adódhat személyzeti jellegű jogvitából, az intézmények közigazgatási jellegű tevékenységéből, a szabályozó, jogalkotó tevékenységéből és a Bíróságnak az igazságszolgáltatási tevékenységéből. A kellően súlyos jogsértés kritériumának megítélése szempontjából a jogalkotó, szabályozó tevékenységnek, majd később a közigazgatási jellegű tevékenységnek van kiemelkedő jelentősége. Egyrészt ez mutatja a legszorosabb kapcsolatot a tagállamok kárfelelősségi rendszerével, másrészt az egyes tagállamokban a munkajogi, közszolgálati jogi jogviszonyért való felelősség általánosan elterjedt. A felelősség korlátozása elsősorban a jogalkotói tevékenységhez kötődik, másodsorban az igazságszolgáltatási funkcióhoz és végül a közigazgatás tevékenységéhez. Mivel a vizsgálat fókuszában a kellően súlyos jogsértés kritériuma áll, és az nem egységesen valamely károkozó magatartáshoz kötődik, nem mutatkozik célravezetőnek az ítélkezési gyakorlat e szerinti osztályozása.

Felmerülhet az ítélkezési gyakorlat rendszerbe foglalása a megsértett norma jellege mentén is. Azonban a kellően súlyos jogsértés kritériumának megítélése nem függ a

²¹⁵ Bíróság C-47/07 P. sz. Masdar (UK) Ltd kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. december 16-i ítélete (ECLI:EU:C:2008:726).

²¹⁶ LEIGH HANCHER: *Issues of Non-Contractual Liability under Euratom Treaty*. In Henry G. Schermers, Ton Heukels, Philip Mead (szerk.): *Non-Contractual Liability of the European Communities*. London, 1988, Kluwer Academic Publishers.

megsértett jogi norma típusától vagy a megsértett jog jellegétől. Erre tekintettel ez a rendszerezési szempont sem célravezető.

Álláspotom szerint a követendő megközelítés a Bíróság esetjogának időrendben való rendszerezése, és annak mentén való feldolgozása. Abban egységes a jogtudomány,²¹⁷ hogy a *Bergaderm*²¹⁸ ügy előtti ítélkezési gyakorlat inkább történeti jelentőséggel bír a megváltozott körülmények, és felelősségfelfogás miatt. Témánk szempontjából mégis érdemes azt is vizsgálni, mivel jelen kutatás alapeleme az uniós jogon alapuló kárfelelősségi küszöb változásának és dogmatikai alapjainak a vizsgálata, ehhez pedig nélkülözhetetlen a felelősséget korlátozó feltételek átfogó feldolgozása. Erre tekintettel az Unió (Közösségek, Közösség) szerződésen kívüli kárfelelőssége tekintetében az időrendi módszert követve vizsgáljuk meg a felelősség korlátozásának alakulását.

A vonatkozó ítélkezési gyakorlat terjedelme elkerülhetlenné teszi, hogy osztályozzuk is az egyes ítéleteket jelentőségük szerint. Pekka Aalto négy kategóriát²¹⁹ állít fel ennek érdekében: a/ az alapelveket érintő, „alkotmányozó” ítéletek, b./ az alapfogalmakat tovább pontosító, tisztázó ítéletek, c./ a rutin ügyek, d./ a jelentéktelen ügyek. Ezen kategorizálás nagy jelentőséggel bír a Bíróság esetjogában kirajzolódó felelősségi jog általános tanulmányozása kapcsán, azonban mégsem indokolt teljes mértékben követni a kellően súlyos jogsértés kritériumának vizsgálata során, mert egyes ítéletek más és más kategóriába eshetnek, ha csak bizonyos szemszögből közelítünk hozzá. Egy rutin ügyben is megbújhat olyan megállapítás, amely a jogintézmény egésze szempontjából nem jelentős, de a felelősségi küszöb megítéléséhez sokat ad hozzá. Ez fordítva is igaz, hogy az alapvető jelentőségű ítéletek sem az általunk vizsgált kritériumot fejlesztik kizárólag. Erre tekintettel bár segítségül az ügyeket jelentőségük szerint kategorizáljuk annak megválasztása érdekében, hogy mely ítéletek kerülnek be a joggyakorlat részletes elemzésébe, azok nem feltétlenül egyeznek meg a jogirodalom által a jogintézmény egészének fejlődése szempontjából fontos ítéletekkel.

²¹⁷ PEKKA AALTO i. m. 37. p., és MARCEL MLINARIĆ: Sufficiently Serious Breach Requirement for Obtaining Reparation of Damages in Union Law. University of Zagreb, 2016. https://zbornik.pravo.hr/_download/repository/Sufficiently_serious_breach.pdf (2024. 01. 20.) 14. p.

²¹⁸ Lásd 168. ljt.

²¹⁹ PEKKA AALTO i. m. 36-37. p.

IV.2. Az ítélkezési gyakorlat elemzése

IV.2.1. Az alapok: a Plaumann ügytől a Schöppenstedt formuláig

Az Unió (Közösségek, Közösség) szerződésen kívüli károkozásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlat fejlődésének érdekes mozzanata, hogy előbb kellett foglalkoznia a Bíróságnak a jogalkotási tevékenységgel okozott károk kérdésével, mint a közigazgatási jellegű intézkedésekkel okozott károkkal. Bár korábban a Bíróság már elutasított kártérítési keresetet,²²⁰ amely az ESZAK Főhatóságának a mulasztásán alapult azzal, hogy a felperes magánszemély, nem hivatkozhat olyan szabályra, amely nem ruház rá jogokat, mégis az első olyan jellegű ügy, amelyben a Bíróságnak a közösségi jogon alapuló kártérítési kereset alapjaival kellett foglalkoznia a *Plaumann* ügy volt.²²¹ Különös tekintettel arra, hogy a korábbi ügy az ESZAK szerződés 40. cikkén²²² alapult, amely szövegezésében lényegesen eltér a EGK szerződés szerinti kárfelelősségtől.

A Plaumann ügyben egy hamburgi székhelyű cég terjesztett elő keresetet a Bizottsággal szemben, amelyben kérte, hogy a Bíróság semmisítse meg az alperesnek a vámtarifával kapcsolatos határozatát. Továbbá kérte, hogy kötelezze a Bíróság a Bizottságot az abból eredő károk megtérítésére, hogy a vámtarifa csökkentés iránti kérelmét elutasította. A Bíróság nem találta alaposnak a semmisség iránti keresetet, majd elutasította a kártérítési igényt is.

A Bíróság az ítélet indokolásában deklarálta, hogy egy olyan intézkedés, amely nem került megsemmisítésre, nem szolgálhat alapjául kártérítésnek, mert az nem minősül „a közigazgatás alanyait sértő mulasztásnak”.²²³ Kimondta azt is, hogy a kártérítés nem szolgálhat arra, hogy egy érvényes közigazgatási határozat hatásait elhárítsa. A szűkszavú ítélet mellett a főtanácsnoki indítvány világít rá a felmerülő dogmatikai problémákra. A főtanácsnok kifejti, hogy a Közösségek szerződésen kívüli felelőssége kapcsán nagy szabadsággal rendelkezik a Bíróság annak kereteinek meghatározása során. Egyedül a tagállamok közös jogi hagyományai, amelyek kötik, viszont a Bíróság azt sem teheti meg, hogy kizárólag egy tagállam közigazgatási felelősségi jogára támaszkodik, hanem meg kell találnia a közös mögöttes elveket. Bár a Bíróság érdemben nem foglalkozik vele, a

²²⁰ Bíróság C-9/60. és C-12/60. sz. egyesített Société commerciale Antoine Vloeberghs SA kontra ESZAK Főhatóság ügyekben 1961. július 14-i ítélete (ECLI:EU:C:1961:18).

²²¹ Bíróság C-25/62. sz. Plaumann kontra az EGK Bizottsága ügyben 1963. július 15-i ítélete (ECLI:EU:C:1963:17)

²²² ESZAK szerződés 40. cikke a közösség felelősségét vétkességhez kötötte: „Communauté, en cas de préjudice causé dans l'exécution du présent Traité par une **faute de service** de la Communauté.”

²²³ Plaumann ítélet 108. p., angol verzióban: „wrongful act”, francia verzióban: „d'une faute lésant les administrés”, német verzióban: „Amtsfehler”.

főtanácsnok előrevetíti²²⁴ a problémáját a jogalkotási aktusok és a közigazgatási aktusok elhatárolásának. Az előbbiek tekintetében pedig rámutat, hogy bár a tagállamokban külön helyet foglal el a jogalkotással okozott károk megtérítése a közigazgatási felelősség területén, arra csak kivételes esetben kerülhet sor. Álláspontja szerint jelen esetben jogalkotási jellegű döntés született és utal arra, hogy itt nem állt fenn olyan szabály, amely ezzel szemben a felperest védte volna.

Erre tekintettel a Bíróság első érdemi ítélete nagyon erős immunitást biztosított a Közösségeknek. Az ítélet nem követte a főtanácsnoki indítványt az indokolás tekintetében, hanem még annál is szigorúbb alapelvet mondott ki, amely a közigazgatási aktus megsemmisítéséhez kötötte a kárfelelősséget. A főtanácsnok jogi indokolása azonban már előremutatónan felvetette azokat a problémákat, amelyek az esetjogot később foglalkoztatták. A korabeli jogirodalom is élesen kritizálta a Bíróság immunitásra építő felfogását a kárfelelősség terén.²²⁵

A Plaumann ítéletnek egyenes folytatása volt a *Kampffmeyer* ügy.²²⁶ A gabona importtal foglalkozó német cégek azért perelték a Bizottságot, mert az engedélyezte Németország számára a gabonaimport területén piacvédő intézkedések fenntartását. A Bíróság a Bizottság határozatát megsemmisítette korábbi ítéletében, azonban a cégeknek addig is kára származott belőle. A kártérítési ügyben a Bíróság anélkül, hogy részletes elemzésbe bocsátkozott volna bármilyen felelősségi küszöbnek, az alperes felelősségét megállapította, és kimondta, hogy a vétkessége megállapítható a Bizottságnak a jogszabályok nem megfelelő alkalmazásáért. Rövid indokolással félretette azt a hivatkozását az alperesnek, mely szerint a Bizottságnak, mint felügyeleti szervnek a tagállamok intézkedései felett csak akkor állhat meg a felelőssége, ha súlyos felróhatóság, mulasztás terheli ezen kötelezettsége tekintetében. Erre a Bíróság azt az indokolást adta, hogy minden ilyen bejelentett intézkedés vizsgálatára ugyanolyan alaposan köteles a Bizottság.

Az ítélet indokolásával ellentétben a főtanácsnok²²⁷ ismételten bővebben foglalkozott a felelősségi küszöb kérdésével az indítványában. Rámutat élesen az ESZAK szerződés felelősségi rendelkezése és az EGK szerződés felelősségi rendelkezései között

²²⁴ Roemer főtanácsnok indítványa a C-25/62. sz. ügyben 1963. május 28. (ECLI:EU:C:1963:7).

²²⁵ LÉON GOFFIN: *Propos sur les recours individuels de droit communautaire. Revue internationale de droit comparé.* 1976. 1. sz. 41-48. p.

²²⁶ Bíróság C-5/66., C-7/66. és C-13/66., C-24/66. sz. egyesített Firma E. Kampffmeyer és társai kontra az EGK Bizottsága ügyekben 1967. július 14-i ítélete (ECLI:EU:C:1967:31).

²²⁷ Gand főtanácsnok indítványa a C-5/66., C-7/66. és C-13/66., C-24/66. sz. egyesített ügyekben 1967. július 14. (ECLI:EU:C:1967:8).

arra a különbségre, hogy az utóbbi nem kíván meg semmilyen vétkességet. Ebből következően valamennyi tagállam deliktuális kárfelelősségi jogában fennálló hármas feltétel, károkozó magatartás, kár és az okozati összefüggés megalapozni látszik a közösségek felelősségét minden további körülmény vizsgálata nélkül. Rámutat azonban, hogy egy megsemmisített jogi aktus önmagában nem egyenlő a károkozó magatartással, ahhoz szükséges a vétkesség megállapítása is, mint további eleme a felelősségnek. Ennek megítélése változó lehet ügyről ügyre, de egyetértett a Bizottság érvelésével, hogy a felügyelet elmulasztása csak súlyos mulasztás esetén alapozza meg a felelősséget. Ezzel kapcsolatban visszaüt a tagállamok jogára, amelyben elfogadott, hogy nem minden hibás közigazgatási, állami aktus eredményez automatikusan kárfelelősséget. Ennek egyes tagállamokban eltérő felételei vannak. Elvi élel leszögezte, hogy szükségesnek tartja a Közösség felelősségének megállapítása során a vétkesség fokának megfelelő mérlegelését.

A Kampffmeyer ügyben a Bíróság az ítéletében még nem jutott el semmilyen felelősségi küszöb vizsgálatáig, hanem mintegy objektív módon kezelve a felelősség kérdését elfogadta, hogy a megsemmisített jogi aktus kártérítési kötelezettséget von maga után. A főtanácsnoki indítvány azonban itt is jelezte előre, hogy valamilyen vétkességi alapú vizsgálat szükséges lenne a kártérítési keresetek tárgyában. Rámutatott viszont a tagállami jogok diverzitására, felvetve ezzel egy autonóm jogi koncepció létrehozásának a szükségességét.

Mivel a Bíróság a Lütticke ügyben,²²⁸ amely tárgya közigazgatási aktus volt, nem érintette a felelősségi feltételek közül a jogsértés súlyosságának a megítélését, a témánk vizsgálata szempontjából a következő, és alapvető fontosságú ítélet a Schöppenstedt ügyben született,²²⁹ amely a *Schöppenstedt formulát* megalkotta.

Az ügy alapja a Tanácsnak a nyers cukor árát szabályozó rendeletéből eredő károk megtérítése volt. Bár a későbbiekben az ítélet azért került a jogirodalmi kritikák kereszttüzébe, mert a kimondott elvek nagyban védik a Közösségeket a jogalkotással okozott károk megtérítése terén, az ítélet nagy ugrást jelentett a Plaumann és a Kampffmeyer ügyekben elfogadott állásponthez képest. A Közösségek szerződésen kívüli károkozásának formálódó szabályrendszerében a Schöppenstedt ítélet jutott el oda, hogy kimondta a felelősséget jogalkotási aktussal okozott kárért, és elvetette a Plaumann ügyben megfogalmazott immunitási elvet, mely szerint a közjogi aktus annak megsemmisítéséig

²²⁸ Lásd 162. lj.

²²⁹ Lásd 164. lj.

nem tekinthető károkozó magatartásnak. A Bíróság bár, a keresetet elutasította, de elvi élel rögzítette, hogy a Közösség felelőssége „a magánszemélyeket védő magasabb rendű jogszabály kellően egyértelmű megsértése esetén állapítható meg.”²³⁰ Így a Bíróság a Közösségek felelősségének több korlátját ledöntötte, amikor megállapíthatónak találta a kártérítési felelősséget jogalkotási aktus esetén is annak megsemmisítése nélkül. Azonban bevezette a közösségi jogba a jelen kutatás fő tárgyát képező kritérium előképét, a jogszabály „kellően egyértelmű megsértését.” Ennek a fordulatnak az indokát az ítélet nem adta meg, arra ismét a főtanácsnok indítványából²³¹ lehet következtetéseket levonni.

A főtanácsnok előbb azt elemezte, hogy jogszabály megalapozhat-e szerződésen kívüli kárfelelősséget. Ennek során rámutatott, hogy a szerződés szövege azt nem zárja ki és a tagállamok jogának összehasonlítása is arra vezetett, hogy több tagállamban is lehetőség van a jogalkotással okozott károk megtérítésére, bár eltérő feltételrendszer mellett. Továbbá a Szerződés céljából, és rendszeréből is az következik, hogy el kell ismerni a közösségi jog alapelveként a jogalkotással okozott károk megtérítésének a lehetőségét. A megsemmisítés megkövetelésével kapcsolatban kiemelte a Plaumann ügyet ért erőteljes jogirodalmi kritikákat, és szintén a tagállamok jogi hagyományainak az összehasonlításával rámutatott, hogy tovább kell lépni ettől a feltételtől. Ezzel a kárfelelősségi rendszer szabályainak enyhítése mellett érvelt, és indítványában nem tért ki arra, hogy más egyéb feltételhez kellene kötni a kárfelelősség megállapítását.

A jogszabály kellően egyértelmű megsértése,²³² mint a felelősség követelménye új kritériumként jelent meg a közösség kárfelelősségi jogában. A felelősségi koncepcióban a magasabb rendű jogszabály megfogalmazása is kritikai észrevételek tárgyát képezte,²³³ és a jogirodalomban a német jogból ismert Schutznormstheorie-val azonosították, amely alapja a német szövetségi alkotmány és az a koncepció, amely csak a személyeket védő normák megsértése esetére teszi megállapíthatóvá az állami felelősséget. Azonban az igazi bizonytalanságot az újonnan bevezetett felelősségi küszöb jelentette, amely egyértelműen a jogalkotó védelmét szolgálta, és nem volt előképe a korábbi ítélkezési gyakorlatban. A Bíróság ennek a fogalomnak a kifejtésével is adós maradt. Ennek eredményeképpen az ítélkezési gyakorlat bár elmozdult a nagyon szigorú immunitási felfogástól, de azt nem engedte el, hanem bevezetett egy új kategóriát a Közösségek mentesülésére a jogalkotási

²³⁰ Schöppenstedt ítélet 11. pont.

²³¹ Roemer főtanácsnok indítvány a C-5/71. sz. ügyben 1971. július 13. (ECLI:EU:C:1971:96).

²³² Angolul: „sufficiendy flagrant violation”, franciául: „violation suffisamment caractérisée”, németül: „qualifizierte Verletzung”.

²³³ H G SCHERMERS, T HEUKELS, J. P MEAD: *Non-Contractual Liability of the European Communities*. Dordrecht – Boston - London, 1988, Martinus Nijhoff Publishers 5-6. p.

aktusok kapcsán. Ezt a jogirodalom egyfajta mérsékelt funkcionális immunitásként értékelte.²³⁴ Rá kell mutatni, hogy ekkor még nem vált el egymástól a közigazgatási aktusokkal okozott károk megítélése és a jogalkotási aktusokkal okozott károk megtérítése, így nem volt az egyértelmű, hogy ez a felelősségi küszöb kizárólag csak a jogalkotással okozott károkhoz kapcsolódik.

A teszt első alkalmazása megtörtént az ügyben, viszont a Bíróság nem különítette el indokolásában a jogsértés hiányát, a kellően súlyos jogsértés kategóriájától. Azt mondta ki, hogy vizsgálata a kellően súlyos jogsértésre terjedt ki, de a konklúzió a jogsértés hiánya volt. Amit fontos kiemelni, hogy a diszkrimináció tilalmát vizsgálta itt a Bíróság, tehát ebből arra lehet következtetni, hogy ha a diszkrimináció megállapítható lett volna, akkor az megfelelt volna a felállított felelősségi küszöbnek. Így a diszkrimináció általános tilalma az első elem, amelyet a kellően súlyos jogsértés kategóriájába be lehet illeszteni a Bíróság gyakorlatából.

IV.2.2. Egységes felelősségi szemlélet

A Bíróság a fent felvázolt útkeresést követően ítélkezési gyakorlatában elkezdte kibontani a Schöppenstedt teszt egyes elemeit, így a kárfelelősség megállapításához elégséges jogsértés kérdését is. Annak tartalmát lépésről lépésre kiegészítette bizonyos elemekkel, de még évekig a felelősségfelfogás egységes koncepciója volt megfigyelhető. Ennek a lényege, hogy hiába mondta ki a Bíróság a Schöppenstedt ügyben, hogy a további feltételek fennállása esetén önmagában a jogsértés nem elegendő a felelősség megállapításához, hanem annak kellően súlyosnak is kell lennie, a Bíróság ezt a differenciálást nem végezte el. Tulajdonképpen egybemosta a jogsértés és a kellően súlyos jogsértés kérdésének vizsgálatát. Akként tekintette, hogy ha megvalósul az egyéneket védő felsőbb jogszabály sérelme, az már önmagában elég súlyú a felelősséghez. Továbbá ennek fordítottját is alkalmazta, hogy ha nem találta súlyosnak a jogsértést, akkor a jogsértés hiányát állapította meg.

A mai napig használt fogalmat, a kellően súlyos jogsértés kritériumát²³⁵ a Bíróság először a *Wünsche*²³⁶ ítéletében használta, annak angol nyelvű verziójában. Maga az ügy egy kicsi

²³⁴ KECSKÉS (2020) i. m. 710. p.

²³⁵ Angolul: „sufficiently serious breach”, franciául: „une violation suffisamment caractérisée”, németül: „qualifizierte Verletzung”.

²³⁶ Bíróság C-59/72. sz. *Wünsche Handelsgesellschaft* kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1973. július 12-i ítélete (ECLI:EU:C:1973:86).

visszalépésnek tekinthető a Plaumann elv felé, mert a kártérítési kereset elutasítására tulajdonképpen a sikertelen megsemmisítés iránti kereset miatt került sor. Az ítélet azonban ennél bővebb indokolást nem tartalmaz a témánkhöz kapcsolódóan, ezért arra lehet következtetni, hogy a szóhasználatbeli különbség minden bizonnyal fordítási problémának tudható be, nem dogmatikai változásnak.

Ezt követően a Bíróság először a *Merkur*²³⁷ ügyben elemezte a közösségi jogsértést, és bár érdemben nem tett hozzá sokat a jogelvek fejlesztéséhez, azt ismételten megerősítette, hogy a diszkrimináció tilalma olyan szabály, amelynek megsértése megalapozza a kárfelelősséget. Továbbá bevezette a később kulcskérdéssé váló mérlegelési jogkör²³⁸ vizsgálatát. A felperes azt róta fel a Bizottságnak, hogy nem tartotta magát korábban kialakult gyakorlatához. A Bíróság azonban elvetette ezt az érvelést megállapítva, hogy a Bizottság a jogszabály adta keretek között maradt, és mérlegelési jogkörében való eljárása miatt nem tehető felelőssé. Így az utóbbi körülménnyel gazdagodott a jogsértés megítélésének szempontrendszere, de még mindig nem vált külön a jogsértés megállapításának és annak súlyosságának a vizsgálata.

Megszilárdulni látszott azonban a Bíróság gyakorlatában a merev elválasztása a felelősségnek a közigazgatási jellegű aktusokért és a jogalkotási aktusokért. A *Holtz & Willemsen*²³⁹ ügyben a jogi indokolásban már kifejezetten ketté válik a felelősség, és a Schöppenstedt tesztet a jogalkotási aktusokra rendeli alkalmazni a Bíróság kiemelve, hogy ezesetben további feltétel az általános kárfelelősségi feltételek mellett a kellően súlyos jogsértés. A másik oldal, a közigazgatási aktusért való felelősség, esetén még nem volt olyan döntés ezen pontig, amely a felelősség korlátozásával foglalkozott volna, így megállapíthatjuk, hogy ezen a téren egyoldalúan fejlődött a gyakorlat a jogalkotással okozott károk területén.

A Schöppenstedt teszt alapján az első majdnem sikeres igényérvényesítésre a *CNTA*²⁴⁰ ügyben került sor. A Bíróság a Bizottság felelősségét közbenső ítéletével megállapította,

²³⁷ Bíróság C-43/72. sz. Merkur Außenhandel-GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1973. október 24-i ítélete (ECLI:EU:C:1973:108).

²³⁸ A mérlegelési jogkör a Bíróság értelmezésében az a helyzet, amikor a döntéshozó számára valamilyen felsőbb szintű hatóság, vagy jogszabály mozgásteret biztosít a döntés meghozatala során. Lásd erről bővebben: ROBERTO CARANTA: The Liability of EU Institution after Francovich. https://www.biiicl.org/files/5811_caranta_17-11-11_biiicl.pdf (2024. 04. 01.).

²³⁹ Bíróság C-153/73. sz. Holtz & Willemsen GmbH kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága ügyben 1974. július 2-i ítélete (ECLI:EU:C:1974:70).

²⁴⁰ Bíróság C-74/74. sz. Comptoir national technique agricole (CNTA) SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1975. május 14-i közbenső ítélete (ECLI:EU:C:1975:59) és 1976. június 15-i ítélete (ECLI:EU:C:1976:84).

szembe menve a főtanácsnok indítványával, majd végül a keresetet azért utasította el, mert az összecszerűség körében nem bizonyított sikeresen a felperes. Ennek során a kellően súlyos jogsértés kategóriáját tovább értelmezte.

A felperes azért perelte kártérítésre a Bizottságot, mert az a repce export és import támogatásáról szóló jogszabályt visszavonta, és ebből állítása szerint kára származott. A felperes több jogalapra is hivatkozott, ami jogellenessé teszi a Bizottság intézkedését. Ezek közül a Bíróság a legtöbbet elvetette, de nem a kellően súlyos jogsértés hiányában, hanem egyáltalán nem állapított meg jogsértést. Egy jogalap viszont megalapozta a Bizottság kárfelelősségét. Ez pedig az volt, hogy arra okot adó nyomós közérdek hiányában, előzetes figyelmeztetés nélkül azonnali hatállyal vont vissza a hatályos jogszabályt. Mindemellett nem alkotott olyan átmeneti szabályokat, amelyek az érintett gazdasági szereplőknek lehetőséget biztosítottak volna a megfelelő felkészülésre. Ez pedig kellően súlyos jogsértésnek minősült a Bíróság értelmezésében.

Ezzel az ítélettel a Bíróság a kellően súlyos jogsértés kritériumának egy nagyon fontos dogmatikai alapját helyezte le. Nem csak elméletben, hanem gyakorlatban is elszakadt a Plaumann elvtől, érvényes jogalkotói döntés mellett állapította meg a Bizottság felelősségét. Azt is kimondta, hogy nem lépte túl a rendelkezésre álló mérlegelési jogkörét a Bizottság az eljárásával, azonban annak gyakorlásának a módja volt az, amely jogsértést valósított meg. Tehát az adott szituációban egy hatáskörének keretei között maradó érvényes jogalkotói döntés kellően súlyos módon megalapozza a kárfelelősségét a jogalkotónak, ha az a magánszemélyeket védő általános alapelvet sért. Ez a felfogás már komoly eltávolodás az immunitási szemlélettől, hiszen meghúzza a jogalkotó eljárásának határait.

Ugyanezen jogi érvek mentén indított pert a német *Merkur*²⁴¹ cég ismételten a Bizottsággal szemben a tápióka exporttal kapcsolatos szabályok módosítása miatt. A Bíróság fenntartotta az előző ügyben adott indokolását, mely szerint felelős a jogalkotó, ha arra okot adó nyomós közérdek hiányában, előzetes figyelmeztetés nélkül azonnali hatállyal módosít hatályos jogszabályt, és nem alkot átmeneti rendelkezéseket. Azonban a kellően súlyos jogsértés vizsgálatához itt hozzáadott még egy szempontot, méghozzá a felperes szubjektív körülményeinek az értékelését. Ugyanis azt állapította meg, hogy nem felelős a Bizottság a bekövetkezett károkért, mert a felperes tudomást szerezhetett a módosításról hiszen az 14 nappal a hatályba lépése előtt kihirdetésre került, továbbá a

²⁴¹ Bíróság C-97/76. sz. Merkur Außenhandel GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1977. június 8-i ítélete (ECLI:EU:C:1977:98).

közös piac működési struktúrájából a felperesnek számítani kell az ilyen jellegű módosításra. Amelyet alátámaszt, hogy több szerződésben is ilyen jellegű klauzulát épített be. Erre figyelemmel a Bíróság nem állapított meg jogsértést.

A Bíróság itt sem tett különbséget jogsértés és kellően súlyos jogsértés között, de az értékelés szempontrendszerébe felvette a kárt szenvedett személy körülményeit. Ezzel tulajdonképpen egy elvárhatósági tesztet alkalmazott a felperes oldalán, amelynek eredményét az alperes jogsértésének megállapítása körében vette figyelembe. Így a kellően súlyos jogsértés kategóriáját bővítette ezzel a szemponttal. A Bíróság ugyanezt a felperes általi előreláthatósági vizsgálatot vitte tovább a *Dietz*²⁴² ügyben.

A Közösség felelősségét megalapozó jogsértés megítélése körében a Bíróság állást foglalt a vis maior értékelésével kapcsolatban. Az *IFG*²⁴³ ügyben arról kellett döntenie, hogy a jogalkotási tevékenysége során a Bizottságnak figyelembe kell-e vennie a magánszemélyek védelme érdekében az előálló vis maior helyzeteket. A Bíróság álláspontja szerint a jogsértés megítélése során az ilyen körülmények figyelmen kívül maradnak. Ennek alapja, hogy a tagállamok közös jogi hagyományai szerint a magánszemélyek közötti jogviszonyokban a vis maior valamilyen módon értékelésre kerül, de a közigazgatás, és az állam, valamint a magánszemélyek viszonylatában ez nem áll fenn. Ezért, ha ilyen eset áll elő, mint a perben, hogy a megkötött szerződés teljesítésére vis maior eset miatt nem kerülhetett sor addig, amíg a felperesre terhet jelentő közösségi szabály hatályba lépett volna, az kizárólag horizontális vetületben, tehát a magánszemélyek között értékelhető, a jogalkotó terhére nem. Ezzel a felelősség köréből kirekesztette az ilyen eseteket a Bíróság.

IV.2.3. A jogsértés súlyosságának differenciálása

A közösségi jogban 1978-ban jelent meg első alkalommal ténylegesen a Közösségek, később Közösség, Unió, és a tagállamok magánszemélyekkel szembeni kárfelelősségének az a korlátozása, amelyet jelen dolgozat vizsgál. Ahogyan azt fent már érintettük, a Bíróságnak a közösségi kárfelelősségi szabályokat alakító gyakorlatában már jelen volt, néha eltérő kifejezésekkel, a kellően súlyos jogsértés kritériuma, mint a kárfelelősség

²⁴² Bíróság C-126/76. sz. Firma Gebrüder Dietz kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1977. december 15-i ítélete (ECLI:EU:C:1977:211).

²⁴³ Bíróság C-68/77. sz. IFG - Interkontinentale Fleischhandels-gesellschaft GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1978. február 14-i ítélete (ECLI:EU:C:1978:23).

megállapításának egyik feltétele. Azonban ez a *Bayerische HNL*²⁴⁴ ügyig gyakorlatilag egyet jelentett a jogsértés fogalmával. Nem vált el egymástól ténylegesen a közösségi jogot sértő károkozó magatartás és a kellően súlyos jogsértést megvalósító közösségi jogot sértő károkozó magatartás. Miután ez 1978-ban megtörtént, létrejött egy olyan autonóm, közösségi jogi kategória a szerződésen kívüli kárfelelősség területén, amely a mai napig meghatározza az uniós jogon alapuló kárfelelősség anyagi jogi feltételeit. Bár a fogalom rengeteg változáson ment át, a lényege nem változott. A Bíróság a gyakorlatban is elismeri, hogy van a közösségi jogsértéseknek egy olyan kategóriája, amely nem von maga után kártérítési felelősséget a magánszemélyekkel szemben akkor sem, ha egyébként valamennyi egyéb kárfelelősségi feltétel fennáll.

A Bayerische HNL ügyben a felperesek akként terjesztettek elő keresetet a Tanáccsal és a Bizottsággal szemben, hogy korábban a Bíróság három ügyben is kimondta a Közösségek tej és tejtermékek piacát szabályozó rendelet érvénytelenségét. Az érvénytelenség oka diszkrimináció tilalmába való ütközés volt. A rendelet alkalmazása folytán a felperesek kárt szenvedtek és ennek a megtérítését kérték.

A főtanácsnoki indítvány²⁴⁵ nagy terjedelemben foglalkozott a kellően súlyos jogsértés kritériumának problémájával. A Bíróság eddigi esetjogát összegezve leszögezte, hogy a rendelet jogszabályi jellege nem zárja ki a Közösségek kártérítési felelősségét, de annak megsemmisítése sem teremt önmagában jogalapot ahhoz. A tagállamok nemzeti jogában közös pont, hogy a jogalkotási intézkedésekért nem illeti meg teljes immunitás az államot, de a kárfelelősség feltételrendszerei olyan mértékben eltérőek, amelyekből nem lehet egy megoldást átültetni a közösségi jogba. A főtanácsnok rámutat, hogy a kárfelelősség felételei közül a legnehezebben megítélhető a kellően súlyos jogsértés kritériuma. Elismeri, hogy „csábító lenne” ezt a koncepciót akként leegyszerűsíteni, hogy a közösségi jog valamely alapelvének sérelme már önmagában megalapozza a jogsértés kellő súlyosságát, és nem kellene azt többletkövetelményként kezelni a felelősséghez. Azonban ez nem lehetséges, mert a kellően súlyos jogsértés kritériumának a lényege, hogy a jogalkotó kárfelelősségét csak kivételesen indokolt esetekben alapozza meg. Erre tekintettel nem fogadható el az egyszerűbb megoldás, hanem meg kell határozni a

²⁴⁴Bíróság C-83/76., C-94/76., 4/77., 15/77. és 40/77. sz. Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG és társai kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága egyesített ügyekben 1978. május 25-i ítélete (ECLI:EU:C:1978:113).

²⁴⁵ Capotorti főtanácsnok véleménye a C-83/76., C-94/76., 4/77., 15/77. és 40/77. sz. egyesített ügyekben 1977. június 7-én (ECLI:EU:C:1978:40).

koncepció tartalmát. Ennek érdekében a jogsértés súlyosságát három szempontból lehet vizsgálni:

a.) A megsértett jogi norma fontosságából kiindulva:

Ennek során a megsértett jogi norma fontossága az irányadó szempont. Nem tekinthető egyenrangúan fontosnak egy eljárási szabálysértés vagy a közösségi jog valamely alapelvének a sérelme. Kiemelte a főtanácsnok, hogy a megsértett jogi norma helyét a közösségi jogban a funkciójából, és céljából kiindulva a maga összességében kell vizsgálni.

b.) A vétkesség fokából kiindulva:

Rámutat a főtanácsnok, hogy ellentétben az ESZAK szerződés felelősségi rendszerével a EGK szerződés nem kíván meg vétkességet a kárfelelősséghez. Bár megjelent korábban a Bíróság gyakorlatában a károkozó magatartásának az értékelése, de anélkül, hogy az bármilyen szubjektív vétkességi elemet tartalmazott volna. Továbbá felveti, hogy egy magasabb rendű jogi normába ütköző jogalkotás esetén eleve vélelmezni kellene a vétkességet. Ezen túlmenően azért sem tartja elfogadhatónak, hogy további követelményt vizsgálni kelljen a jogalkotó vétkessége kapcsán, mert az ügyben egy olyan jogszabályról van szó, amelyet a Bíróság megsemmisített, és ennek során értékelte, hogy igazolható volt-e bármilyen körülménnyel a jogalkotó eljárása.

c.) A bekövetkezett eredményből, kárból kiindulva:

Kiemeli a főtanácsnok, hogy néhány tagállami jogrendszerben a kártérítéshez való jogot a bekövetkezett kár súlya és jellege teremti meg. Példaként Franciaországot hozza, és az Államtanács (Concil d'État) gyakorlatát,²⁴⁶ például a La Fleurette²⁴⁷ ügyben. Kiemeli azonban, hogy itt nincs szó jogellenességről, hanem egy más felsőbb szabályba nem ütköző jogalkotási aktus okozza a kárt. Kifejezi kétségét aziránt, hogy ha megvalósul egy magasabb rendű szabály sérelme, akkor a kártérítéshez való jog függővé tehető-e a bekövetkezett kár súlyától. Mindkét megoldás mellett felhoz érveket. A kár súlyának értékelése mellett azzal lehet érvelni, hogy a közérdeket

²⁴⁶ Lásd bővebben VII.4. fejezetet.

²⁴⁷ LONG M. — WEIL P. — BRAIBANT G. szerk.: *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*. Paris, 1956, Sirey, <https://doi.org/10.2307/837654> (2024. 01. 06.).

szolgáló jogalkotás érdekében van egy olyan határ, amelyen belül a gazdasági élet szereplőinek viselniük kell az ezzel járó kockázatot, és veszteséget. Elismeri azonban, hogy ennek a határnak a meghúzása nagyon nehéz lenne attól függően, hogy melyik gazdasági szereplő esetében mi az a veszteség, amelyet még viselni köteleles. Ezzel szemben pedig az áll, hogy ha a jogalkotási aktus valamely alapvető jogelvet sérti, akkor nem lenne igazságos a kárt az elszenvedőkre telepíteni. Felhívja arra a figyelmet, hogy ha a Bíróság kellően súlyos jogsértés megítélése kapcsán elfogadja, hogy az a bekövetkezett kár súlyosságától függ, a kártérítési igények olyan korlátozását vezeti be, amely bár nem idegen a közösségi jogtól, de nem vezethető le a tagállamok közös jogi hagyományáiból, sőt azokból inkább annak ellenkezője következik. A főtanácsnok a jogalkotói intézkedésekkel okozott károk vonatkozásában utal a német jogelméletben, a francia példához hasonló, kisajátítási jellegű intézkedésekhez kapcsolódóan kialakult elméletre, a „különleges áldozathozatalra”²⁴⁸ is. Ennek a lényege, hogy az állam kárfelelőssége attól függ, hogy a kárt egy olyan jól meghatározható személy, vagy személyek kisebb köre szenvedte-e el, akiktől nem volt elvárható annak viselése.

Kifejti továbbá, hogy a közérdek megkívánná azt, hogy a Közösségeket tevékenységükben ne korlátozza annak a terhe, hogy beláthatatlan nagyságú kártérítést kell kifizetniük. Ennek elkerülésére a főtanácsnok álláspontja szerint a legmegfelelőbb eszköz annak a meghatározása lenne, hogy mely személyek voltak a jogalkotással megsértett felsőbb jogi norma címzettjei. Akiknek alanyi joga keletkezett a megsértett normából az a személy azonban nem zárható el a kártérítés lehetőségétől.

A kellően súlyos jogsértés kategóriájának mélyreható főtanácsnoki elemzése után a Bíróság ítélete csalódást keltő. Az ítélet kiemeli, hogy a Közösség felelősségét csak gazdaságpolitikai intézkedés alapozza meg, ezért az érintettek körébe olyan gazdasági szereplők tartoznak, akiktől ésszerű keretek között elvárható, hogy kártérítés nélkül viseljék a gazdasági következményeit egy később megsemmisített jogalkotói intézkedésnek. Továbbá nem állapítható meg a felelőssége a közösségi intézménynek, ha széles mérlegelési jogkör illeti meg bizonyos szabályozási területen kivéve, ha nyilvánvalóan és súlyosan megsértette a hatáskörének kereteit. Ez utóbbit nem tartotta megállapíthatónak a Bíróság, mert az intézkedés olyan széles kört érintett, hogy a felperesi

²⁴⁸ Németül: „Sonderopfer”. Lásd bővebben VII.3. fejezetet.

vállalkozásokra gyakorolt hatása alacsony volt. Továbbá a megsemmisített jogalkotási aktus olyan alacsony áremelkedést eredményezett, amely nem sértette alapjaiban az érintett vállalkozások profitszerző képességét. Erre figyelemmel a keresetet elutasította.

A kellően súlyos jogsértés kategóriájának megalapozása kapcsán alapvető jelentőségű a Bayerische HNL ítélet. Itt történt meg a tényleges tartalommal való kitöltése ennek a felelősségi küszöbnek. Amíg korábban a Bíróság azonos fogalomként kezelte a jogsértés hiányát a kellően súlyos jogsértés hiányával, itt a kettőt elválasztotta. Azonban nem élt azzal a lehetőséggel, hogy annak dogmatikai alapjait letegye, pedig a főtanácsnoki vélemény erre sarkalta. A főtanácsnok felvetette annak a lehetőségét, hogy vesse el a Bíróság azt, hogy a magasabb rendű szabály megsértésén túl további felelősségi küszöböt alkalmazzon. A Bíróság azonban arra az álláspontra helyezkedett, hogy szükség van erre a további felelősséget korlátozó kategóriára, amely a kellően súlyos jogsértés. Ennek indokával azonban adós maradt. A tartalommal való kitöltés során pedig a főtanácsnok által a fent 2. és 3. pontban tárgyalt érvelés részelemeit használta. Lefektette a később meghatározóvá váló mérlegelési jogkör nyilvánvaló és súlyos megsértésének szükségességét, amely egyfajta vétkességi vizsgálatot jelent. Így nem fogadta el, hogy a megsemmisítés, különösen ha nem valamely jogi alapelvbe való ütközés miatt következik be, ezt automatikusan megalapozná. Ahhoz még egy további szubjektív alapú vizsgálatot vezetett be. Ezt követően a fenti 3. pontban írt, a kártérítéshez való jogot a kár mértékétől függővé tevő, vizsgálati mechanizmust is elfogadott. Tette ezt annak ellenére, hogy a főtanácsnok is több kifogást emelt ez ellen, többek között azt, hogy ez nem vezethető le a tagállamok jogi hagyományáiból és nem találkozik az igazságosság elvével.

Mindezekre figyelemmel az ítélet a kellően súlyos jogsértés kategóriája szempontjából mérföldkőnek tekinthető azzal, hogy bőven hagy teret a kritikáknak. A legfőbb probléma az ítélettel, hogy nem adja meg a dogmatikai háttérét annak, hogy miért kellett a kellően súlyos jogsértés kritériumát, mintegy újabb felelősségi küszöböt önálló kategóriává emelni. Továbbá adós marad a vizsgálati szempontok pontos lefektetésével. Ezzel megágyazva annak a problémának, amely a mai napig övezi ezt a kritériumot.

IV.2.4. A kellően súlyos jogsértés kritériumrendszerének működésbe hozása

A Bayerische HNL ügyben lefektetett elveket a jogsértés kellő súlyossága tekintetében a Bíróság ezt követően folyamatosan alkalmazta. A *Nippon Seiko*²⁴⁹ ügyben a felperesek a megsemmisítés iránti keresetet összekapcsolták a kártérítési keresettel. A megsemmisítés iránti kereset sikeres volt, de a Bíróság elutasította a kártérítési igényeket. Ennek oka a Bayerische HNL ügyben alkalmazott teszt eredménye volt. A Bíróság a vétkesség hiányát mondta ki azzal, hogy a felperesek terhére róta, hogy nem bizonyítottak vétkes magatartást²⁵⁰ a Bizottság részéről, amelyet a mérlegelési jogkörének gyakorlása során tanúsított volna. Az ítélet annyiban tartalmazott újdonságot, hogy kifejezetten kimondta, ami eddig csak következett a Bíróság gyakorlatából, hogy a kellően súlyos jogsértést megalapozó körülményeket a felperesnek kell bizonyítania. Továbbá szinte egyedi módon a kellően súlyos jogsértés megítéléshez a kártérítési jog vétkesség fogalmát hívta segítségül. Ez az értékelés azonban nem honosodott meg a későbbi ítélkezési gyakorlatban.

Nem kellett azonban sokat várni az első ténylegesen sikeres keresetekre a szigorú kárfelelősségi feltételek alapján sem. A *Dumortier*²⁵¹, *DGV*²⁵² és *Ireks-Arkady*²⁵³ ügyekben a Bíróság először adott helyt érdemben a Közösségek elleni kártérítési kereseteknek. Az ügyek alapja az volt, hogy a Tanács eltörölte a közös agrárpolitika területén bizonyos agráripari termékek előállításának pénzügyi támogatását, majd a Bizottság előterjesztésére azt elmulasztotta megfelelő időben és időszakra helyreállítani. A Bíróság ezekben az ügyekben nem adott hozzá további kritériumot a kellően súlyos jogsértéshez, de a korábban felállított elveknek megfelelően elvégzett vizsgálat alapján arra jutott, hogy a Tanács egyértelműen és súlyosan megsértette a mérlegelési jogkörét, amikor nem intézkedett a Bizottság előterjesztésére. Az alapjogszabályok pedig, amelyek a diszkrimináció tilalmával való ütközés miatt megsemmisítésre kerültek, a károsultak egy jól meghatározható körét súlytotta, az adott területen mezőgazdasági tevékenységet végzőket. A Bíróság az ítéletei során elvi szinten rögzítette a kellően súlyos jogsértés

²⁴⁹ Bíróság C-119/77. sz. *Nippon Seiko KK és társai kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága* ügyben 1979. március 29-i ítélete (ECLI:EU:C:1979:93).

²⁵⁰ Angolul: „was guilty of errors or illegalities”, franciául: „commis des erreurs ou illégalités”, németül: „dieses Ermessens Fehler oder rechtswidrig”.

²⁵¹ Bíróság C-64/76., C-113/76., C-167/78., C-239/78., C-27/79., C.28/79. és C-45/79. sz. . *Dumortier frères SA és társai kontra az Európai Közösségek Tanácsa egyesített ügyekben* 1979. október 4-én meghozott közbenső ítélete (ECLI:EU:C:1979:223) és 1982. május 19-i ítélete (ECLI:EU:C:1982:184).

²⁵² Bíróság C-241/78., C-242/78., C-246/78., és C-249/78. sz. *DGV Deutsche Getreideverwertung und Rheinische Kraftfutterwerke GmbH és társai kontra Európai Gazdasági Közösség egyesített ügyekben* 1979. október 4-i közbenső ítélete (ECLI:EU:C:1979:227).

²⁵³ Bíróság C-238/78. sz. *Ireks-Arkady GmbH kontra Európai Gazdasági Közösség* ügyben 1979. október 4-i közbenső ítélete (ECLI:EU:C:1979:226).

kritériumának vizsgálatához is alapul szolgáló értelmezési háttérrel, amikor kimondta, hogy az EGK szerződés 215. cikkéből nem következik, hogy a Közösségnek valamennyi, a magasabb rendű szabályba ütköző jogalkotással okozott kárért helyt kell állnia. Tehát tere van a korlátozásának, és a Bíróság ennek mentén alakítja a jogintézmény feltételrendszerét.

Szintén a mezőgazdaság területén a Bíróság a *Koninklijke Scholten-Honig*²⁵⁴ és az *Amylum*²⁵⁵ ügyekben már besorolta a nem kellően súlyos jogsértés körébe azt a károkozást, amit az izoglükóz előállítására kivetett termelési adó okozott a felpereseknek. A Bíróság korábban előzetes döntéshozatali eljárásban csak az adó számításának a módját találta jogellenesnek, magát az adó kivetést nem. Erre tekintettel a Bíróság kimondta, hogy az adó mérték meghatározása nem volt olyan mértékű hiba, amely alapot adna a Közösségek kárfelelősségére. Ezzel az értelmezéssel ismét a vétkességi alapú megközelítést alkalmazta a jogsértés kellően súlyosságának megítéléshez.

A kis mértékű hiba kategóriájába sorolta a Bíróság az *Asteris AE*²⁵⁶ ügyben a paradicsomsűrítmény előállításának támogatásával kapcsolatban a Bizottság egyszerű számítási hibáját, amelyet később korrigált is.

Visszatért a Bíróság a Bayerische HNL ügyben már körbejárt, de azóta nem alkalmazott kérdéshez, még hozzá a jogalkotási aktus által okozott károk mértékének szempontjából történő értékeléshez, és annak a felelősség alapjául tételéhez a *Biovilac*²⁵⁷ ügyben. A felperes kifejezetten hivatkozott a fent elemzett főtanácsnoki indítványban felhozott német jogból ismert „Sonderopfer” elméletére és a francia jogban gyökerező, a közterhek egyenlőtlen elosztásán alapuló felelősségre,²⁵⁸ annak érdekében, hogy megalapozza a jogszerű jogalkotási aktuson alapuló kárfelelősségét a Közösségeknek. A Bíróság ezen hivatkozásra megerősítette a korábban kifejtett álláspontját, hogy a kárfelelősség alapja a jogellenesség, és ezt megalapozhatja, hogy a piaci szereplők által elszenvedett veszteség meghaladja azt a határt, amely természetes kockázata a bizonyos piaci területen való

²⁵⁴ Bíróság C-143/77. sz. Koninklijke Scholten-Honig NV kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága ügyben 1979. december 5-i ítélete (ECLI:EU:C:1979:274).

²⁵⁵ Bíróság C-116/77. és C-124/77. sz. G. R. Amylum NV és Tunnel Refineries Limited kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága egyesített ügyekben 1979. december 5-i ítélete (ECLI:EU:C:1979:273).

²⁵⁶ Bíróság C-194/83. és C-206/83. sz. Asteris AE és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1985. szeptember 19-i ítélete (ECLI:EU:C:1985:357).

²⁵⁷ A Bíróság C-59/83. sz. SA Biovilac NV kontra Európai Gazdasági Közösség ügyben 1984. december 6-i ítélete (ECLI:EU:C:1984:380).

²⁵⁸ Franciául: „rupture de l'égalité devant les charges publiques”.

működésnek. Az adott ügyben a veszteség előreláthatóságát emelte ki a Bíróság, amikor elutasította a keresetet.

A korábban már kialakult elvekhez nem tett hozzá a Bíróság a *Sofrimport*²⁵⁹ ügyben, de összefoglalta a kellően súlyos jogsértés vizsgálatának kritériumait, amely eddigre megszilárdulni látszott a Bíróság ítélezési gyakorlatában. A Közösségek felelősségét azért találta fennállónak, mert a Bizottság a mérlegelési jogkörét nyomós közérdek nélkül gyakorolta a felperes terhére és az így elszenvedett kár túlmutatott azon, amely a felperes esetében még az üzleti kockázat körébe tartozik. Az említett elvek megszilárdulását támasztja alá a *Mulder*²⁶⁰ ügy is, amely a tejtermékek piacával kapcsolatban marasztalta a Közösségeket. Ez az ügy több azonos ténybeli és jogi alapon álló marasztalást is eredményezett a Közösségekkel szemben.

IV.2.5. Egyedi irányok a közösségi kárfelelősség rendszerében

Amíg a Bíróság a fentiek szerint következetesen alakította a Schöppenstedt teszt alapján a Közösségek kárfelelősségi jogát, és alkalmazta a Bayerische HNL ügyben kialakított kritériumokat a kellően súlyos jogsértés megítélése kapcsán a jogalkotásnak minősülő aktusok tekintetében, addig más volt a helyzet a közigazgatási jellegű intézkedésekkel.

A Bíróságnak nem is volt nagyon alkalma a közigazgatási intézkedésekkel okozott károk megtérítése kapcsán a felelősségi rendszer olyan mértékű fejlesztésére, mint a jogalkotási intézkedések alapján, mert hosszú ideig alig érkeztek ilyen jellegű keresetek, továbbá a Bíróság a jogalkotási jellegű intézkedés fogalmát következetesen kiterjesztően értelmezte. A témánk szempontjából a legfontosabb különbség a két felelősségi rendszer között az volt, hogy a Bíróság a közigazgatási intézkedésekkel okozott károk tekintetében nem követelte meg, hogy kellően súlyos legyen az elkövetett jogsértés.²⁶¹ A kártérítési felelősségnek a felételei a klasszikus magasabb rendű jogszabály sérelme, a bekövetkezett kár és az okozati összefüggés voltak. Így a közigazgatási jellegű intézkedésekkel okozott károk megtérítésének korlátozását csak az első feltétel, a magasabb rendű jogszabály

²⁵⁹Bíróság C-152/88. sz. Sofrimport SARL kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1990. június 26-i ítélete (ECLI:EU:C:1990:259).

²⁶⁰ Bíróság C-104/89. és C-37/90. sz. J. M. Mulder és társai és Otto Heinemann kontra az Európai Közösségek Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1992. május 19-i ítélete (ECLI:EU:C:1992:217).

²⁶¹ Lásd 162-163. lj.

sérelme jelentette. A Bíróság a *Schröder* ügyben²⁶² kifejezetten ki is mondta, hogy ez a feltétel teljesen azonos a két felelősségi alakzat tekintetében. Ezáltal a kellően súlyos jogsértés kritériumának fejlődése szempontjából nem is indokolt azon ügyek szorosabb vizsgálat alá vonása, amelyek nem kifejezetten jogalkotási aktussal okozott károk megtérítéséről szóltak, de annyit mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a látszólag enyhébb szabályok ellenére sem tekinthetők sikeresebbnek az közigazgatási aktusok által okozott károk megtérítése iránti keresetek. Ennek a jogtudomány által kimutatott oka²⁶³ sok hasonlóságot mutat a jogalkotási aktusokra alapított igényekkel, mert az elutasítások fő indoka itt is önmagában a jogellenesség hiánya.

A kellően súlyos jogsértés kritériumának értelmezése során a fent elemzett szempontok mellett felmerült egy olyan fogalom, amely végül nem tudott gyökeret verni az esetjogban. A már említett *Amylum* ügyben használta a Bíróság először az „önkényesség határát súroló” kifejezést a jogalkotói intézkedés minősítésére. Ez úgy tűnt, hogy akár egy új eleme is lehet a kellően súlyos jogsértés értékelésének, de végül maga a Bíróság mondta ki, hogy ez nem alkalmas a jogsértés kellő súlyosságának a megítélésére a *Stahlwerke*²⁶⁴ ügyben. Ezáltal nem szigorodott tovább a jogsértő magatartásnak a megítélése a felelősségi küszöb tekintetében.

IV.2.6. Fordulat a kellően súlyos jogsértés megítélésében: a Bergaderm ügy

A Közösségek (Közösség) szerződésen kívüli kárfelelősségnek megállapítása iránti ügyekben az a tendencia volt megfigyelhető, hogy az 1990-es évekig a Közösségek (Közösség) közös piaci jogalkotása szolgáltatott alapot a kereseteknek. Ez a tendencia az 1990-es években,²⁶⁵ és az Elsőfokú Bíróság felállításával nagyjából egyidőben megváltozott. Sokkal inkább előtérbe kerültek a közigazgatási jellegű intézkedések körébe sorolható eljárásokra alapított kereseti kérelmek. A Közösség működésének változásai és a

²⁶² Bíróság C-221/97. P. sz. Aloys Schröder, Jan Thamann és Karl-Julius Thamann kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1998. december 10-i ítélete (ECLI:EU:C:1998:597).

²⁶³ LAURENT COUTRON, FABRICE PICOD: La responsabilité de la Communauté européenne du fait de son activité administrative. In Jean-Bernard Auby, Jacquelinen Dutheil de la Rochère (szerk.): *Droit administratif européen*. Brüsszel, 2007, Bruylant 186–189. p.

²⁶⁴ Bíróság C-220/91. P. sz. Bizottság kontra Stahlwerke Peine-Salzgitter ügyben 1993. május 18-i ítélete (ECLI:EU:C:1993:192).

²⁶⁵ VAN DER WOUDE: Liability for Administrative Acts under Article 215(2) EC. In Ton Heukels, Alison McDonnell (szerk.): *The Action for Damages in Community Law. International Studies in Human Rights Series*. Hága, 1997, Kluwer Law International 109-129. p.

tagállami kárfelelősségről való gondolkodás megjelenése a közösségi jogban magával hozta a felelősségi felfogás erőteljes megváltozását.

Ha visszatekintünk a dolgozat bevezetésében felhívott konvergencia modellre, akkor annak egyik központi helyére illeszthetjük be a *Bergaderm*²⁶⁶ ügyet. A Bergaderm ügy, és különösen az azon alapuló ítélkezési gyakorlat szintetizálta a jogsértés kellő súlyosságának feltéltrendszerét a Közösségnek a jogalkotással és közigazgatási intézkedéssel okozott károk miatti kárfelelőssége, és a tagállamoknak az uniós jog megsértésén alapuló kárfelelőssége tekintetében. A fennálló kölcsönhatást nem lehet egy egyenes vonallal felvázolni, hiszen ahogyan láttuk, a felelősségi feltételek a Közösség jogalkotással és közigazgatási intézkedésekkel okozott károk tekintetében szinte azonosak voltak a Lütticke-Schöppenstedt ügyektől kezdve és ahhoz további felételként jött a jogalkotási aktusokkal okozott károk tekintetében a Bayerische HNL ügyben bevezetett kritériumrendszer. A Schöppenstedt teszt és a Bayerische HNL teszt találkozott a Francovich és Brasserie ügyekben, majd a Bergaderm ügyben a Brasserie kritériumokra utalva egységesítette a Bíróság a szerződésen kívüli kárfelelősség feltételeit.

Maga az ügy abból indult ki, hogy a felperes egy napolajat gyártó cég volt, amely azért ment csődbe, mert a Bizottság az általuk gyártott napolaj egyik komponensét maximalizálta a forgalomba hozható termékekben. Ennek indoka annak feltételezhetően rákkeltő hatása volt, amely azonban nem nyert teljes bizonyosságot. Az Elsőfokú Bíróság a sérelmezett intézkedést jogalkotási jellegű intézkedésnek minősítette, és nem állapította meg a jogsértést. Ennek során a klasszikus, előzőleg ismertetett felelősségi tesztet alkalmazta. A Bíróság azonban fellebbezés alapján eljárva elszakadt ettől a megközelítéstől és kimondta, hogy annak megítéléséhez, hogy a jogsértés kellően súlyos volt-e, akárcsak a tagállami kárfelelősség esetén, azt kell vizsgálni, hogy az eljáró intézmény nyilvánvalóan és súlyosan megsértette-e rendelkezésére álló mérlegelési jogkörének határait.²⁶⁷ Amennyiben a mérlegelési jogkör csak nagyon szűkkörű, vagy egyáltalán nincsen akkor a jogsértés kellően súlyosnak tekinthető. Ebből a szempontból pedig nincsen annak jelentősége, hogy jogalkotási vagy közigazgatási jellegű aktusról beszélünk-e.²⁶⁸

²⁶⁶ Lásd 168. lj.

²⁶⁷ Bergaderm ítélet 43. pont.

²⁶⁸ Bergaderm ítélet 46. pont.

A megítélésbeli változásnak a Bíróság nem adta indokát. Mivel az alapul fekvő ügyet az Elsőfokú Bíróság még a régi kritériumrendszer szerint bírálta el, a fellebbezés után a főtanácsnok is ez alapján adta meg a véleményét, így abból sem tudunk következtetést levonni, hogy konkrétan mi vezetett el ezen fordulathoz. A kellően súlyos jogsértés kritériumának megítélésének új módszerét a Bergaderm ügyet követő esetjog²⁶⁹ fejtette ki a következő néhány évben. A Lütticke – Schöppenstedt – Bayerische HNL tesztet felváltó Bergaderm – Brasserie teszt lényegét a 2005-ös *CEVA*²⁷⁰ ítéletben összegezte a Bíróság. Ennek során megerősítette, hogy a jogsértés kellő súlyosságának megítélése során a döntő jelentőségű kérdés a mérlegelési jogkör terjedelme. Amennyiben csak korlátozott mérlegelési joggal rendelkezik a kárt okozó intézmény, vagy nem is rendelkezik ilyennel, már a közösségi jog egyszerű megsértése is elegendő a kellően súlyos jogsértés megállapításához.

A jogirodalom a Bergaderm ügyet követően bevezetett kritériumrendszert visszalépésként, a felelősség szűkítéseként értékeli.²⁷¹ Ez a megállapítás elméleti oldalról nem feltétlenül támasztható alá. Ha visszatekintünk a Bergaderm ügyet megelőző ítélkezési gyakorlatra azt látjuk, hogy a mérlegelési jogkör terjedelme eddig is vizsgálat tárgyát képezte. Korábban a mérlegelési jogkör gyakorlásának a megítélése tartalmazott egy vétkességi jellegű, szubjektív vizsgálatot, és annak az eredménye került összevetésre a jogkör terjedelmével. Például a nyomós közérdek nélküli gyakorlása a mérlegelési jogkörnek, vagy a jogkör gyakorlása során elkövetett hiba súlya. A Bergaderm ügy a mérlegelési jogkör terjedelmének vizsgálatát helyezi előtérbe, ezzel objektív irányba tolva a felelősségi feltételrendszert, hiszen az egyes intézmények számára bizonyos területeken kijelölt mozgástér egy objektív kategória. Erre tekintettel a szubjektív alapú értékelés csak ennek a mozgástérnek a tágulásával kap szerepet. A kellően súlyos jogsértés megítélése kapcsán szintén nem döntő a megsértett jogszabály súlya, és az érintett személyek köre. Továbbá meg kell említeni azt is, hogy a Bíróság elvetette a magasabb rendű jogszabály megsértésének a követelményét, azt felváltotta a magánszemélyekre jogokat ruházó

²⁶⁹ Bíróság C-472/00. P. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Fresh Marine Company ügyben 2003. július 10-i ítélete (ECLI:EU:C:2003:399), Elsőfokú Bíróság T-198/95., T-171/96., T-230/97., T-174/98. és T-225/99. sz. Comafrika SpA és Dole Fresh Fruit Europa Ltd & Co. kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 2001. július 12-i ítélete (ECLI:EU:T:2001:184), Elsőfokú Bíróság T-155/99. sz. Dieckmann & Hansen kontra Bizottság ügyben 2001. október 23-i ítélete (ECLI:EU:T:2001:256), Bíróság C-312/00. P. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Camar Srl és Tico Srl ügyben 2002. december 10-i ítélete (ECLI:EU:C:2002:736).

²⁷⁰ Bíróság C-198/03. P. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra CEVA Santé Animale SA és Pfizer Enterprises Sàrl ügyben 2005. július 12-i ítélete (ECLI:EU:C:2005:445).

²⁷¹ MLINARIĆ i. m. 16. p.

jogszabály megsértése. Erre tekintettel már nem csak az általános jogelvek és a szerződésekben biztosított jogok megsértése alapozhatja meg a kárfelelősséget, hanem a másodlagos közösségi jog sérelme is. Ezzel párhuzamosan nyilvánvalóan a közigazgatási intézkedésekre való kiterjesztése a kellően súlyos jogsértés kritériumának bizonyosan a felelősség terjedelmének szűkítésével járt. Ezen megfontolásokra figyelemmel nem feltétlenül támasztható alá a felelősséget szűkítő felfogás. Bizonyos szempontból igen, a közigazgatási jellegű döntéseknél, de a jogalkotási jellegű döntéseknél kifejezetten előremutató volt a változás.

IV.2.7. A kellően súlyos jogsértés megítélése a Bergaderm ügyet követően

A Bergaderm tesztet rögtön alkalmazta a Bíróság a *Fresh Marine*²⁷² ügyben, amikor kimondta, hogy Bizottságnak csak szűk mérlegelési jogköre volt, és olyan hibát vétett eljárása során, amely a megfelelő gondosság mellett elkerülhető lett volna. Ez alól az sem mentesíti a Bizottságot, hogy sok hasonló jellegű ügyet kellett intéznie egyszerre. Erre tekintettel a Bíróság helyt adott a keresetnek, és az új teszt értelmében szűk mérlegelési jogkör mellett egy gondatlanságból elkövetett hibát is már kellően súlyos jogsértésnek tekintett. Meg kell azonban jegyezni, hogy nem sokkal később a Bíróság az előállt helyzet komplexitását és a sok hasonló jellegű ügyet már akként értékelte, hogy az elvárható gondosság mércéjét ehhez igazította,²⁷³ és a Bizottság intézkedéseivel összefüggésben a banán import piacán felemerült károk megtérítését azért utasította el, mert az ügyek száma és bonyolultsága tükrében a Bizottság az elvárható gondossággal járt el. Az elutasítás alapja itt a jogsértés hiánya volt. Ezzel kicsit ismét keveredett ugyanannak a körülménynek a jogsértés magvalósulásának körében vagy annak kellően súlyos mivoltának a megítélése körében való értékelése. Ugyanakkor a Bíróság később a *Holcim*²⁷⁴ ügyben már a kellően súlyos jogsértés hiányára alapította az elutasítást azzal, hogy bonyolult, összetett ügyben kellett gyakorolnia a szűk mérlegelési jogkörét a Bizottságnak.

A Bíróság a szűk mérlegelési jogkörhöz kapcsolódóan a kellően súlyos jogsértés kritériumának a megítélését az *ATC*²⁷⁵ ügyben foglalta össze. Ennek értelmében az ítélezési gyakorlat nem ismer automatikus összefüggést a mérlegelési jogkör hiánya, és a

²⁷² Lásd 269. lj.

²⁷³ Elsőfokú Bíróság T-57/00. sz. Banan-Kompaniet AB és Skandinaviska Bananimporten AB kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2003. március 6-i ítélete (ECLI:EU:T:2003:59).

²⁷⁴ Elsőfokú Bíróság T-28/03. sz. Holcim (Deutschland) AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. április 21-i ítélete (ECLI:EU:T:2005:139).

²⁷⁵ Törvényszék T-333/10. sz. Animal Trading Company (ATC) BV és társai kontra Európai Bizottság ügyben 2013. szeptember 16-i ítélete (ECLI:EU:T:2013:451).

jogsértés uniós jogot kellően súlyosan sértő jellegűnek való minősítése között. A mérlegelési jogkör terjedelme meghatározó jellegű, de nem kizárólagos kritérium. Figyelembe kell venni a megoldandó helyzetek összetettségét, és a jogszabályok alkalmazásának, illetve értelmezésének nehézségeit. Az olyan jogsértés megállapítása esetén, amelyet a szokásosan elővigyázatos és gondos közigazgatási szerv hasonló körülmények között nem követett volna el, megállapítható az Unió felelőssége.

A Bíróság előtt több alkalommal előkerült egy különleges felelősségi alakzat, mely szerint jogellenesség nélkül is köteles lenne azon magánszemélyek kárát viselni a Közösség, amelyek a közösségi jogalkotás folytán olyan kárt szenvedtek, amelynek viselése kívül esik az üzleti kockázaton, és az így nem várható el tőlük. A felelősség ezen válfaját a Bíróság a *Dorsch Consult*²⁷⁶ ügyben kifejezetten elfogadta, ellentétben a már említett Biovilac ügygel. Azonban az *Area Cova*²⁷⁷ és *Förde-Reederei*²⁷⁸ ügyekben ezzel kapcsolatban ismételten elutasító álláspontra helyezkedett. Abból viszont, hogy a Bíróság belement ezen felvetések ismételt vizsgálatába az következik, hogy ha minden feltétel fennállna, akkor adott esetben elismerésre is kerülhetne egy ilyen felelősség. A felelősségi alakzat alapjául szolgáló körülményeket korábban a Bíróság a kellően súlyos jogsértés megítélése körében vizsgálta, kiegészítve a nyomós közérdek nélküli eljárás feltételével²⁷⁹ a kárt okozó intézmény részéről. Az említett ítéletekben viszont ez már önálló felelősségi alapnak tűnt. Ennek ellenére a Bíróság ezen körülmények vizsgálatát a *Banan-Kompaniet*²⁸⁰ ügyben ismételten visszautalta a kellően súlyos jogsértés kritériumának értékelése körébe. Úgy tűnt, hogy ezzel a koncepcióval kapcsolatban bizonytalanságok mutatkoznak az ítélkezési gyakorlatban.

A fenti bizonytalanságot követően a jogellenesség nélküli kárfelelősség koncepcióját végül elvetette a Bíróság a *FIAMM*²⁸¹ ügyben. Kimondta, hogy a megelőző ítélkezési gyakorlatból nem vezethető le, hogy a Bíróság elismerte volna az ilyen

²⁷⁶ Bíróság C-237/98. P. *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH* kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. június 15-i ítélete (ECLI:EU:C:2000:321) 53-54. pont.

²⁷⁷ Elsőfokú Bíróság T-196/99. sz. *Area Cova, SA* és társai kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2001. december 6-i ítélete (ECLI:EU:T:2001:281).

²⁷⁸ Elsőfokú Bíróság T-170/00. sz. *Förde-Reederei GmbH* kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2002. február 20-i ítélete (ECLI:EU:T:2002:34).

²⁷⁹ Lásd 259. és 260. sz. lábjegyzetben írt ügyeket.

²⁸⁰ Lásd 273. lj.

²⁸¹ Bíróság C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM)* és *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies, Inc. (FIAMM Technologies)* kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 2008. szeptember 9-i ítélete (ECLI:EU:C:2008:476).

felelősségi rendszer létezését. A Közösség szerződésen kívüli kárfelelősségének feltételei szigorúan értelmezendők, azok ilyen módon nem tágíthatóak. A Bíróság ezt annak ellenében mondta ki, hogy az elsőfokú ítélet kifejezetten elismerte ezt az objektív felelősségi formát.

A Közösség jogellenesség nélküli felelősségének elvetése kapcsán érdemes felidézni a FIAMM ügyben adott főtanácsnoki indítvány²⁸² érvelését. Maduro főtanácsnok a jogellenesség nélküli felelősség megalapozása mellett érvelt. Álláspontja szerint a Bíróságnak a kárfelelősségi rendszer megalkotásakor nem az a feladata, hogy csak olyan elvet fogadjon el, amely a tagállamok többségében fellelhető, hanem olyan megoldást kell választania, amely a közösségi jogrend sajátosságaira figyelemmel a legmegfelelőbb. Meglátása szerint ebben az ügyben is ez a helyzet áll fenn, mert *„a Közösség objektív felelősségének elismerése lehetővé tenné az igazságosság érdekében a Közösség vétkességén alapuló felelősségének megállapítására vonatkozó feltételek szigorának ellensúlyozását, e szigor ugyanis a közösségi intézmények magatartásával okozott rendkívül súlyos kár megtérítésnek feltételeként megköveteli a magánszemélyeket védő magasabb szintű jogi norma kellően súlyos megsértését.”*²⁸³ Továbbá szerinte ez az objektív felelősség elősegítené a felelősségteljes kormányzást is. Erre figyelemmel indokolt a koncepció elfogadása akként is, hogy az csak kettő tagállam jogában ismert.

A főtanácsnok meggyőzőnek ható indokolása mellett is elvetette a jogsértés nélküli felelősség gondolatát a Bíróság. Ez a megoldás jól illeszkedik a felelősséget szűkítő ítélkezési gyakorlatba, de annak elvi alapja komoly kétségeket ébreszt. Már a főtanácsnok is rámutat arra, hogy az általunk vizsgált feltételek meglehetősen szigorúak, és ezzel megnehezítik a jogérvényesítést. Ez különösen aggályos akkor, ha olyan károkról beszélünk, amelyeket jelen koncepció is érintett, tehát a szokásos gazdasági kockázatot meghaladó mértékű károkról. Ennek ellenére többet nem merült fel a Bíróság gyakorlatában ez a problémakör, és ezen körülmények vizsgálata a kellően súlyos jogsértés kritériumából is végleg eltűnt.

A Bíróság az **Agraz**²⁸⁴ ügyben foglalta össze az álláspontját azzal kapcsolatban, hogy ha a közösségi intézményeknek a mérlegelési jogköre tág, akkor milyen körülmények alapozzák meg a kellően súlyos jogsértést. Felhívja a figyelmet arra a Bíróság, hogy ha a

²⁸² Maduro főtanácsnoki indítvány C-120/06. P. és C-121/06. P. egyesített ügyekben (ECLI:EU:C:2008:98).

²⁸³ Maduro főtanácsnoki indítvány C-120/06. P. és C-121/06. P. egyesített ügyekben 57. pont.

²⁸⁴ Elsőfokú Bíróság T-285/03. sz. Agraz, SA és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. március 17-i ítélete (ECLI:EU:T:2005:109).

közösségi intézménynek a mérlegelési jogköre széles, akkor kiemelt jelentősége van az eljárási garanciáknak. Az adott ügyben a figyelmesség és a gondos ügyintézés elveinek megsértését állapította meg a mérlegelési jogkör gyakorlása során. Így az objektív módon megállapítható mérlegelési jogkör kereteinek vizsgálatát követően, ha az eredmény arra mutat, hogy a mérlegelési jogkör széles, akkor a felelősséget megalapozó jogsértés vizsgálata a szubjektív teszten keresztül történik, azt megalapozhatja például az alapvető eljárási garanciák, és az eljárással szembeni követelmények sérelme.

Ezt az elvet fejtette ki a Bíróság részletesen az *ATC* ügyben,²⁸⁵ amikor rögzítette, hogy ha valamely uniós intézmény széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, akkor a közigazgatási eljárásban az uniós jogrend által biztosított garanciák tiszteletben tartásának ellenőrzése alapvető fontosságú. Ezen garanciák között is kiemelkedő az adott eset valamennyi lényegi elemének a hatáskörrel rendelkező intézmény által elvégzendő gondos és pártatlan vizsgálatára, valamint a határozat indokolására vonatkozó kötelezettség. Ennek azért is van komoly jelentősége, mert széles mérlegelési jogkör esetén a Bíróság felülvizsgálati jogköre egy esetleges semmisségi keresetben korlátozott.

Erre tekintettel a Bíróság megállapította a Bizottság felelősségét a *Vanbreda*²⁸⁶ ügyben, mert arra jutott, hogy széles mérlegelési jogkör mellett a Bizottság eljárási alapelveket sértett. Konkrétan egy közbeszerzési eljárásban úgy fogadta el a nyertes ajánlattevő pályázatát, hogy a felek levelezéséből tudnia kellett, hogy az nem felel meg teljes mértékben a kiírt kritériumoknak. Ezáltal a Bíróság álláspontja szerint a Bizottság a többi ajánlattevővel szemben megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, és ez a jogsértés kellően súlyos is volt még a széles mérlegelési jogkör mellett is. Különös figyelemmel az ilyenkor kiemelten fontos eljárási garanciákra.

Ennek kapcsán meg kell jegyezni, hogy a Bíróság az egyes eljárási garanciák tekintetében jelentőséget tulajdonít a kellően súlyos jogsértés kritériumának megítélése terén, hogy van-e alternatív jogorvoslati lehetőség, például az ombudsman eljárása.²⁸⁷ Ezzel szűkíti a kártérítést megalapozó jogsértések körét. Továbbá a Bíróság az eljárási jogok sérülése szempontjából éles határt húz a megsemmisítési kereset alapjául szolgáló

²⁸⁵ ATC ügy (275. lj.) 84. pont.

²⁸⁶ Törvényszék T-199/14. sz. Vanbreda Risk & Benefits kontra Európai Bizottság ügyben ítélete 2015. október 29-i ítélete (ECLI:EU:T:2015:820).

²⁸⁷ Elsőfokú Bíróság T-193/04. sz. Hans-Martin Tillack kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2006. október 4-i ítélete (ECLI:EU:T:2006:292).

jogsértések és a kártérítés alapjául szolgáló kellően súlyos jogsértések között.²⁸⁸ Kimondja, hogy a kettő nem egy kategória, a megsemmisítésből nem következik a kárfelelősség.

A Bergaderm teszt alkalmazása során felmerült az a kérdés is, hogy a széles mérlegelési jogkör esetén elkövetett apróbb hibák, jogsértések, amelyek önmagukban nem alkalmasak a kárfelelősség megalapozására, mert nem kellően súlyosak, azok kumulálódhatnak-e. Tehát ha a közösségi intézmény eljárása során vét több olyan szabály ellen, amely a teszt alapján nem indukálja a kárfelelősséget, azok összeszámíthatóak-e. Erre a Bíróság nemleges választ adott az *Artegodan*²⁸⁹ ügyben. Nem zárkózott el attól, hogy adott körülmények esetén ez elképzelhető lenne, de a vizsgált ügyben ezt úgy sem tartotta indokoltnak, hogy egyébként a kisebb, kárfelelősséget nem megalapozó jogsértés négy külön jogalapon is megállapítható volt.

A Közösségek felelősségének és a tagállamok felelősségének összehangolásának szükségességét mondta ki a Bíróság a *Medici*²⁹⁰ ügyben. Megállapította, hogy a magánszemélyek jogainak közösségi jogon alapuló védelme nem függhet attól, hogy a kárt okozó hatóság nemzeti vagy közösségi. Erre tekintettel a Közösség felelősségének megállapítása során is számításba jönnek olyan elvek, mint a tagállami felelősség körében, tehát a megsértett norma egyértelmű-e, illetve az, hogy a téves jogalkalmazás szándékos volt-e, és hogy menthető-e. Ezek közül erősen megkérdőjelezhető, hogy a megsértett norma egyértelműsége mennyiben lehet mentő körülmény bármely közösségi intézménynek, hiszen ha a Közösség nem alkot megfelelően pontos jogszabályt akkor nem indokolt, hogy erre hivatkozással mentesülhessen a felelősség alól, ellentétben mondjuk egy tagállammal, amely legfeljebb csak közvetve vett részt a közösségi jogalkotásban.

A Bergaderm ügy után a kellően súlyos jogsértés kritériumrendszerét építő ítélkezési gyakorlatban fontos megállapításokat tett a Bíróság ezen kritérium fennállásának indokoltságáról a *MyTravel*²⁹¹ ügyben. Eddigre már megszilárdult, hogy a Bergaderm teszt alapján a széles mérlegelési jogkör gyakorlása esetén nem alapozza meg a kárfelelősséget akár súlyosabb tévedés, vagy hiba, ha az nem lépi túl nyilvánvalóan az intézmény jogkörének a határvonalait. Ennek pedig a Bíróság értelmezésében az az indoka, hogy az

²⁸⁸ Elsőfokú Bíróság T-351/03. sz. Schneider Electric SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2007. július 11-i ítélete (ECLI:EU:T:2007:212).

²⁸⁹ Törvényszék T-429/05. sz. Artegodan GmbH kontra Európai Bizottság ügyben 2010. március 3-i ítélete (ECLI:EU:T:2010:60).

²⁹⁰ Elsőfokú Bíróság T-364/03. sz. Medici Grimm KG kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. január 26-i ítélete (ECLI:EU:T:2006:28).

²⁹¹ Elsőfokú Bíróság T-212/03. sz. MyTravel Group plc kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. szeptember 9-i ítélete (ECLI:EU:T:2008:315).

intézmények működését akadályozná annak a kockázata, ha ilyen hibák esetén is viselni kellene a kártérítési felelősség következményeit. Ez pedig a közösségi közérdekkel ellentétes hatást fejtene ki.

Ezt az érvelést azonban a kárt szenvedett felek nem fogadták el a *Sison*²⁹² ügyben és kifejezetten kifogásolták, hogy ellentétes az Alapjogi Chartával és az Emberi Jogok Európai Egyezményével alapjog sértés esetén a kellően súlyos jogsértés fennállásához kötni a kárfelelősséget. Az ügyben a Bíróság kimondta a jogsértést, azonban a Bergaderm teszt alkalmazásával nem találta kellően súlyosnak azt. Figyelemmel volt a mérlegelési jogkör terjedelmére, az ügy bonyolultságára, összetettségére, és a megsértett szabály egyértelműségére. Az utóbbi érv kapcsán arra hivatkozott a Bíróság, hogy azt azért kell figyelembe venni, mert a Tanács az ügyben nem, mint jogalkotó, hanem mint jogalkalmazó vesz részt alperesként. A Bíróság kifejezetten kimondta, hogy az alapjogok védelmével összeegyeztethető a kellően súlyos jogsértés kritériumának alkalmazása. Hivatkozott arra, hogy az EJEB az ítélezési gyakorlatában²⁹³ elfogadja a „kereset keretében megállapítandó körülményekből eredő különböző korlátozásokat”.

A fentiekből láthatóan a Bergaderm ügyben lefektetett megítélési szempontjai a kellően súlyos jogsértésnek, mint az Unió kárfelelősségét megalapozó alapvető feltételnek a mai napig nem változtak. A Bíróság következetesen alkalmazza a mérlegelési jogkör terjedelme szempontjából történő megközelítést. Az ügyek jellege ezzel együtt azonban lényeges változáson ment át. Azzal, hogy a közigazgatási intézkedések is bekerültek a kellően súlyos jogsértés tesztje alá, az ítélezési gyakorlatban átvették a döntő szerepet. A tárgykörök is jelentősen átalakultak a keresetekben. Amíg korábban főként a gazdaságpolitikai jogalkotás tette ki a keresetek nagy részének a tárgyát, addig a 2000-es évektől ez áttevődött a közbeszerzési jog, a versenyjog és az Unió által alkalmazott szankciók területére.

IV.2.8. A Bíróság kárfelelőssége

Ahhoz, hogy teljes képet kaphassunk az Unió kárfelelősségét megalapozó körülményekről, meg kell említeni a Bíróság igazságszolgáltatási tevékenységéért való kárfelelősséget is.

²⁹² Törvényszék T-341/07. sz. Jose Maria Sison kontra Az Európai Unió Tanácsa ügyben 2011. november 23-i ítélete (ECLI:EU:T:2011:687).

²⁹³ EJEB - Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi Írország elleni ügye, 45036/98. számú kérelem.

Már 1998-ban a *Baustahlgewebe*²⁹⁴ ügyben elfogadásra került, hogy a Bíróságot is köti az Emberi Jogok Európai Egyezményéből²⁹⁵ következően az ügy ésszerű határidőben történő befejezéséhez való jog. A Bíróság ezzel kapcsolatban kifejezetten felhívta az EJEB vonatkozó gyakorlatát és annak mentén vizsgálta a kérdést. Figyelemmel volt arra, hogy az ügy a felek számára milyen fontossággal bír és arra is, hogy az ügy objektív körülményei, így összetettsége, nehéz megítélése, a felek magatartása, hogyan hatnak ki az eljárás hosszára. A felek ebben az ügyben még nem kártérítési, hanem eljárásjogi következményt kívántak fűzni a jogsértéshez, amelyet egyébként ezen elvek mentén a Bíróság megállapított. Azonban arra jutott, hogy az eljárásra érdemi kihatása ennek nem volt.

Ezt követően a *FIAMM*²⁹⁶ ügyben már a fellebbezésben kártérítést, pontosabban „méltányos elégtételt” kért a felperes az elsőfokú eljárás elhúzódása miatt. A Bíróság ezt az adott ügyben nem tartotta alaposnak, de abból következően, hogy érdemben vizsgálta, megállapítható, hogy ilyen igény alapos lehet az eljárás elhúzódása esetén. A Bíróság az ilyen jellegű kereseti kérelmek jogalapjának vizsgálata körében a *Grüne Punkt* ügyben²⁹⁷ felhívta az Alapjogi Charta 47. cikkét²⁹⁸ is, és leszögezte, hogy az eljárás elhúzódását csak esetről esetre lehet vizsgálni és a szempontrendszer nem zárt. Majd a *Gascogne* ügyben²⁹⁹ egyértelműen kimondta, hogy fellebbezési eljárásban nem lehet az ebből eredő jogokat érvényesíteni, hanem „amennyiben valamely uniós bíróság megsérti a Charta 47. cikkének második bekezdéséből eredő azon kötelezettségét, hogy az előtte folyamatban levő ügyeket ésszerű időn belül tárgyalja, azt a Törvényszék előtt indított kártérítés iránti eljárás keretében lehet szankcionálni, mivel az ilyen kereset képez hatékony jogorvoslatot.” Az ilyen keresetek megítéléséhez további szempontrendszert nem írt elő, csak annyit, hogy az EUMSZ. 340. cikkére figyelemmel a hasonló jogsértésekre alapított keresetek elbírálása tekintetében a tagállamok jogában alkalmazandó általános elveket kell azonosítani. Különös figyelemmel arra, hogy állást kell foglalni abban a kérdésben, hogy nem vagyoni kár megítélhető-e ilyen esetben vagy sem. Azt egyértelműen leszögezte, hogy a Charta 47. cikke olyan szabály, amely a magánszemélyek javára közvetlenül jogokat keletkeztet.

²⁹⁴ Bíróság C-185/95. P. sz. Baustahlgewebe GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1998. december 17-i ítélete (ECLI:EU:C:1998:608).

²⁹⁵ Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk – Tisztességes tárgyaláshoz való jog.

²⁹⁶ Lásd 281. ljt.

²⁹⁷ Bíróság C-385/07 P. sz. Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2009. július 16-i ítélete (ECLI:EU:C:2009:456).

²⁹⁸ Alapjogi Charta 47. cikke: A hatékony jogorvoslatához és a tisztességes eljáráshoz való jog.

²⁹⁹ Bíróság C-40/12. P. sz. Gascogne Sack Deutschland GmbH kontra Európai Bizottság ügyben 2013. november 26-ítélete (ECLI:EU:C:2013:768) 89. pont.

Az első ténylegesen benyújtott ilyen irányú kereset marasztalással zárult,³⁰⁰ és ami a legfontosabb ebből, hogy a Bíróság nem említette a kárfelelősségi feltételek között, hogy a jogsértésnek kellően súlyosnak is kell lennie. Csak a kárfelelősség fennállásának klasszikus feltételeit hozta fel, tehát a jogellenes károkozó magatartást a bekövetkezett kárt és az okozati összefüggést. A felelősségnek ezen feltételeit fenntartotta a Bíróság a későbbiekben is.³⁰¹ Ennek ellenére a jogirodalom a Bíróságnak a gyakorlatát az eljárás elhúzódása miatti kártérítési keresetek tekintetében komoly kritikával illette az okozati összefüggés megítélése, az eljárás elhúzódó időtartamának értékelése és az összecszerűség kapcsán. Volt olyan szerző, aki arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Bíróság gyakorlatilag ellehetetleníti az ilyen jellegű igényérvényesítést.³⁰²

Az általános kárfelelősségi joggyakorlatból azért is fontos kiemelni az Unió igazságszolgáltatási tevékenységével okozott károkért való felelősségét, mert ebben a körben a kártérítés jog szempontjából is fontos módon megkezdődött az EJEB gyakorlatának és az uniós jogi alapjogvédelemnek az összekapcsolódása.³⁰³ Továbbá a kialakított felelősségi alakzat is speciális az eddig elemzett uniós szerződésen kívüli kárfelelősség körében. Az eljárás elhúzódásáért fennálló kártérítési felelősség leginkább a Bergaderm ügyet megelőző, közigazgatási aktusokért fennálló kárfelelősség megítélésére emlékeztet. Az ésszerű időn belül történő eljáráshoz fűződő alapjog sérelme önmagában megalapozza a felelősséget anélkül, hogy ahhoz kapcsolódna egy olyan kategória, mint a kellően súlyos jogsértés. Tehát annak, hogy mennyire húzódott el az ügy, annak milyen hatása volt a felekre a jogsértés fennállása vagy fenn nem állása körében van jelentősége. Ha ez alapján a jogsértés megállapítható, akkor nem létezik olyan kis mértékű sérelem, amely szankcionálatlanul marad. Ennek indokát közvetlenül nem jelöli meg a Bíróság, csak utal arra, hogy a tagállamok közös jogi hagyományai alapján kell a feltételrendszert meghatározni. Minden bizonnyal jelentőséget kell tulajdonítani ennek kapcsán annak is, hogy alapjog sérelméről van szó, és a Bíróság eleve az eljárás elhúzódását olyan súlyú

³⁰⁰ Törvényszék T-577/14. sz. Gascogne Sack Deutschland GmbH és Gascogne kontra az Európai Unió Bírósága ügyben 2017. január 10-i ítélete (ECLI:EU:T:2017:1).

³⁰¹ Például: Törvényszék T-479/14. sz. Kendrion NV kontra az Európai Unió Bírósága ügyben 2017. február 1-i ítélete (ECLI:EU:T:2017:48)., Bíróság C-447/17. P. és C-479/17. P. sz. Európai Unió kontra Guardian Europe egyesített ügyekben 2019. szeptember 5-i ítélete (ECLI:EU:C:2019:672).

³⁰² OTTLAKÁN JOHANNA: Az Európai Unió szerződésen kívüli felelőssége/Ésszerű időn túli döntéshozatal, ésszerűtlen kár. *Versenytűkőr* 2019. 2. sz. 83. p.

³⁰³ BORBÁS BEATRIX: *Fejezetek a bírósági kárfelelősség köréből a magyar és az európai szabályozás tükrében – különös tekintettel a tisztességes eljárás követelményére*. Doktori értekezés (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar). Pécs, 2011. (<https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/15585/borbas-beatrix-phd-2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>) (2024. 02. 14.) 231-239. p.

jogsérelemnek tartja, amely megalapozza a kárfelelősséget. Fel kell tenni azonban a kérdést, hogy ebben az esetben más uniós intézmény alapjogot sértő eljárása esetén ez az elv miért nem érvényesül.

Érdekes kérdést vet fel, hogy ha a kereset tárgya a Bírósággal szemben nem az eljárás elhúzódása, akkor melyik felelősségi alakzatot kellene alkalmazni. Ha más jogsértést követ el a Bíróság az eljárása során, akkor az miként értékelendő egy kártérítési perben. A Bergaderm teszt alkalmazandó vagy esetleg az eljárás elhúzódása miatti, kellően súlyos jogsértés kritériuma nélküli felelősségi küszöb?

Az ítélkezési gyakorlatban ez a kérdés még megválaszolatlan. Több ügyben is felvetették a Törvényszék kárfelelősségét a felek az eljárás elhúzódása mellett más jogalapon is,³⁰⁴ így például többször hivatkoztak a felek a jóhírnév megsértésére a Törvényszék ítélete által.³⁰⁵ A Bíróság ezekkel a keresetekkel érdemben nem foglalkozott azokat eljárási okokból utasította el, például a *Kendrion* ügyben³⁰⁶ úgy találta, hogy a felperesek nem jogosultak igényérvényesítésre, és a *Guardian* ügyben³⁰⁷ kimondta, hogy csak a végső fokon eljáró bíróság érdemi határozata alapozhatja meg a kárfelelősséget, hasonlóan a Köbler elvhez. Azonban a témánk szempontjából a Törvényszék tett egy érdekes megjegyzést a Guardian ügyben. Kimondta annak elvi lehetőségét, hogy kártérítés jogalapjaként hivatkozni lehetne az igazságszolgáltatás működésének súlyos, többek között eljárási vagy közigazgatási zavarára,³⁰⁸ amely valamely uniós bíróság tevékenységét érinti.³⁰⁹ Ezt a kitételel azonban nem fejt ki a Bíróság, így bizonytalan, hogy pontosan mit is takar, ezért ennek feltételei tisztázatlanok, sőt még az elvi szintű deklarációja sem történt meg ennek a felelősségi formának. Amíg erre nem kerül sor, addig nem kezelhetjük úgy, hogy a Bíróság igazságszolgáltatási tevékenységéért, az eljárás elhúzódásának kivételével, általános jelleggel elismerné a felelősségét jogsértő határozata miatt.

Még inkább alátámasztja a Bíróságnak a saját kárfelelősségéhez való viszonyának az ellentmondásosságát, hogy amikor egy fél azért nyújtott be kártérítési keresetet, mert

³⁰⁴ NACSA MÓNKA: Kártérítés az ésszerű időn túli ítélethozatal miatt. *Versenytükör* 2017. 1. sz. 85-94. p.

³⁰⁵ Például *Kendrion* ügyben (301. lj.)

³⁰⁶ Lásd 301. lj.

³⁰⁷ Lásd 301. lj.

³⁰⁸ Franciául: „de dysfonctionnements juridictionnels graves, notamment de nature procédurale ou administrative”, Angolul: „serious failures in the functioning of the judicial process, in particular of a procedural or administrative nature”, Németül: „schwerwiegender Störungen des Gerichtswesens zu berufen, insbesondere aufgrund von Störungen verfahrensrechtlicher oder administrativer Art”.

³⁰⁹ Törvényszék T-673/15. sz. *Guardian Europe Sàrl kontra Európai Bizottság és az Európai Unió Bírósága* ügyben 2017. június 7-i ítélete (ECLI:EU:T:2017:377) 124. pont.

álláspontja szerint egy korábbi ítélete jogsértő, és az indokolási kötelezettségének sem tett eleget a Bíróság, akkor a Törvényszék ezt a keresetet végzéssel, mint nyilvánvalóan alaptalant elutasította.³¹⁰ Kimondta, hogy ilyen keresetet előterjeszteni nem lehet, csak az eljárás elhúzódása miatti kártérítési keresetet ismeri el a Bíróság. Ezt követően a fellebbezési eljárásban a fellebbezés azért került elutasításra,³¹¹ mert „a jogellenesség nem bizonyított”.³¹² Ezt a megállapítást a Bíróság minden érdemi vizsgálat nélkül tette. A Bíróság ezen határozata több kérdést vet fel, mint amennyi választ ad, és minden bizonnyal ezek megválaszolása az ítélkezési gyakorlat jövőbeni fejlődésére marad.

IV.3. Megállapítások

IV.3.1. A felelősséget gátló tényezők

A közösségi intézmények szerződésen kívüli kártérítési felelősségének alapfeltételei, egyezően a tagállamok magánjogi rendszerének alapjaival, a Bíróság gyakorlatában kezdettől fogva azonosak: jogellenes magatartás, kár bekövetkezése és a kettő közötti okozati összefüggés. Ezek mellett azonban a Bíróság már a korai gyakorlatával elkezdte felépíteni azokat a határokat, amelyek gátat szabnak a kártérítési felelősségének. Az ítélkezési gyakorlat elemzése során a következő felelősséget gátló tényezők voltak megállapíthatóak:

- a) *A jogalkotással okozott károk esetén teljes immunitás, amennyiben nem kerül megsemmisítésre a jogalkotási intézkedés:* Ez a jogalkotási tevékenységért erős immunitást biztosító szabály, amely a Plaumann ügyben született rövid életű volt, azt a Bíróság gyorsan elvetette.
- b) *A jogalkotói felelősség csak gazdaságpolitikai döntéseket magában foglaló normatív aktusból eredhet:* A kárfelelősség korlátozása a gazdaságirányítással kapcsolatos jogalkotás területére inkább formális, mint tényleges hatást kifejtő felelősségkorlátozó szabály. Az integráció kezdetben főként gazdasági területre korlátozódott, így tulajdonképpen szinte minden jogalkotás ebbe a körbe tartozott. Nem szabad

³¹⁰ Törvényszék T-797/16. sz. Ori Martin SA kontra az Európai Unió Bírósága ügyben 2017. június 1-i végzése (ECLI:EU:T:2017:396).

³¹¹ Bíróság C-463/17 P. sz. Ori Martin SA kontra az Európai Unió Bírósága ügyben 2018. június 7-i ítélete (ECLI:EU:C:2018:411).

³¹² Ori Martin ügyben hozott ítélet 33. pontja.

elfelejteni, hogy külön felelősségi szabályok vonatkoztak az ESZAK és EURATOM szerződésekre. Nem találni az ítélkezési gyakorlatban arra példát, hogy ezen feltétel mentén került volna elutasításra kereset.

- c) *A magánszemélyeket védő magasabb rendű jogszabály megsértése:* A kárfelelősség klasszikus rendszeréhez ezt a kritériumot a Schöppenstedt formula adta hozzá a jogalkotási jellegű intézkedésekkel okozott károk megtérítéséhez. Ellentétben az előző kritériummal ezen szabály tényleges gátját képezte a jogérvényesítésnek. Egyrészt a Bíróság kiterjesztően értelmezte a jogalkotási intézkedés fogalmát, és sok jogi aktust ide sorolt, amely szigorúbb felelősségi feltételeket teremtett. Másrészt egészen a Bergaderm ügyig, amikor a Bíróság elvetette ezen feltétel alkalmazását, kizárólag az elsődleges jog megsértése, valamint az elsődleges jog részeként kezelt általános jogelvek sérelme alapozta meg a kártérítési felelősséget.
- d) *A magánszemélyekre jogokat ruházó jogszabály megsértése:* A Bergaderm ügyet követően nem tűnt el az Unió kárfelelősségi jogából a kártérítési felelősséget bizonyos jogok megsértésére szűkítő feltétel, csak azt felváltotta a magánszemélyekre jogokat ruházó jogszabály megsértésének kritériuma. Ez a lépés bizonyos értelemben kiterjesztette a kárfelelősség megállapításának a lehetőségét, azonban sok esetben vitatott volt a kártérítési keresetek megítélése során annak tényleges tartalmának meghatározása.
- e) *Bizonyítási szabályok:* Bár a bizonyítás szabályai nem anyagi jogi jellegű felételek, de azoktól nem lehet eltekinteni, ha a kárfelelősséget korlátozó tényezőket vizsgáljuk, mert azok elválaszthatatlanok a felelősség anyagi jogi feltételeitől.³¹³ A Bíróság következetesen valamennyi kárfelelősséget megalapozó tény és körülmény bizonyítását a kárt szenvedett féltől várja el. Nem elégszik meg a bekövetkezett kár és az intézkedés közötti okozati összefüggés bizonyításával, a jogsértés bizonyítását is a károsult terhel. Ezen felfogás indokolható azzal, hogy a közérdek szolgálatában eljáró intézmények működésének természetszerű következménye, hogy bizonyos magánszemélyeknek ez anyagi veszteséggel jár, de a Bíróság a jogsértés kellő súlyosságának a bizonyítását is a felperestől várja. Tehát önmagában a jogsértés bizonyítása is kevés a károsult részéről, annak kellő súlyosságát is bizonyítani kell.

³¹³ Lásd II.4.3. fejezetet.

Könnyen belátható, hogy a bizonyítási kötelezettség ilyen módon való értelmezése elnehezíti a sikeres igényérvényesítést.

- f) *A kellően súlyos jogsértés kritériuma:* Ha a tartalma és a megnevezése ezen felelősségi küszöbnek nem is volt egységes, a teljes elemzett gyakorlat során az mindvégig következetesen jelen volt.

Az Unió kárfelelőssége körében meg kell még említeni az igazságszolgáltatási tevékenység kapcsán az eljárás elhúzódásához kapcsolódó kárigényt, amely látszólag enyhébb elbírálás alá esik az általános kárigényeknél, ugyanis itt nem érvényesül a kellően súlyos jogsértés kritériuma többletfeltételként. Amennyiben az ésszerű időn belül való befejezéshez fűződő jog sérül akkor azt a Bíróság automatikusan kellően súlyosnak minősíti. Meg kell azonban jegyezni, hogy ezen felelősségi alakzatra alapítottnak a mai napig csak egy sikeres igényérvényesítés volt.

A felelősség megállapítását akadályozó tényezők összefoglalásából jól látható, hogy az általános kártérítési felelősséget megalapozó feltételekhez képest a Bíróság gyakorlata több ponton szűkíti az Unió magánszemélyekkel szemben fennálló kártérítési felelősségét.

IV.3.2. A kártérítési keresetek eredményessége

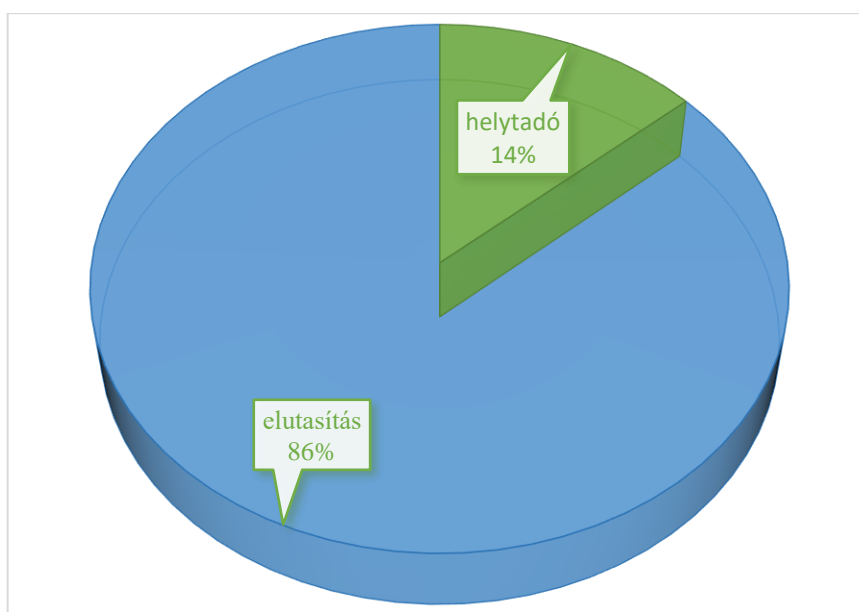
Azt követően, hogy áttekintettük a Bíróságnak az Unió (Közösség, Közösségek) kárfelelősségét alakító gyakorlatát, érdemes megnézni, hogy ez miként érvényesült ténylegesen. Ennek érdekében a Bíróságnak az Unió (Közösség, Közösségek) szerződésen kívüli kárfelelősségét érintő, a dolgozat témája szempontjából releváns valamennyi ítélet megvizsgálásra került. Az elemzett ítéletek listáját a dolgozat **II. számú melléklete** tartalmazza. A vizsgálatba a kellően súlyos jogsértés kritériumának kimondását megelőző ítéleteket és ezt követően az olyan ítéleteket vontam be, amelyek meghozatala során a kellően súlyos jogsértés kritériuma szerepet játszott. Ez alapján láthatjuk, hogy a dolgozat témáját képező kritérium milyen hatást fejt ki a kártérítési igényekre. Erre tekintettel a listában kizárólag az intézményekkel szemben klasszikusan szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti keresetek szerepelnek, így a személyzeti politikával kapcsolatos ügyek, quasi munkajogi ügyek, figyelmen kívül maradnak. A vizsgált ügyek körébe olyan ítéletek kerültek be, amelyekben érdemi döntés született, tehát az elfogadhatatlannak nyilvánított keresetek nem. Amennyiben egy ügyben több döntés született, az Elsőfokú

Bíróság/Törvényszék részéről, majd fellebbezés folytán a Bíróság előtt, vagy éppen hatályonkívül helyezés folytán, megismételt eljárásban hozott ítélet, ott azon ítélet szerepel, amelyben az ügy érdemében állást foglalt a Bíróság. A vizsgálat időbeni határa a 2024. február 1-ig befejeződött ügyek voltak.

Mivel az elemzés célja annak a vizsgálata volt, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériumának mi a hatásmechanizmusa a Bergaderm ügyet megelőzően nem kerültek be az elemzésbe a kizárólag közigazgatási intézkedésre alapított keresetek, hiszen ott nem vizsgálta a Bíróság a jogsértés kellően súlyos voltát. Továbbá a Bergaderm ügyet követően a Bíróság igazságszolgáltatási tevékenységéért előterjesztett keresetek sem szerepelnek a felsorolásban, mert ott is irreleváns a jogsértés kellő súlyossága.

A fenti szempontrendszer szerint vizsgált 228 ügyből az alábbi következtetések vonhatóak le:

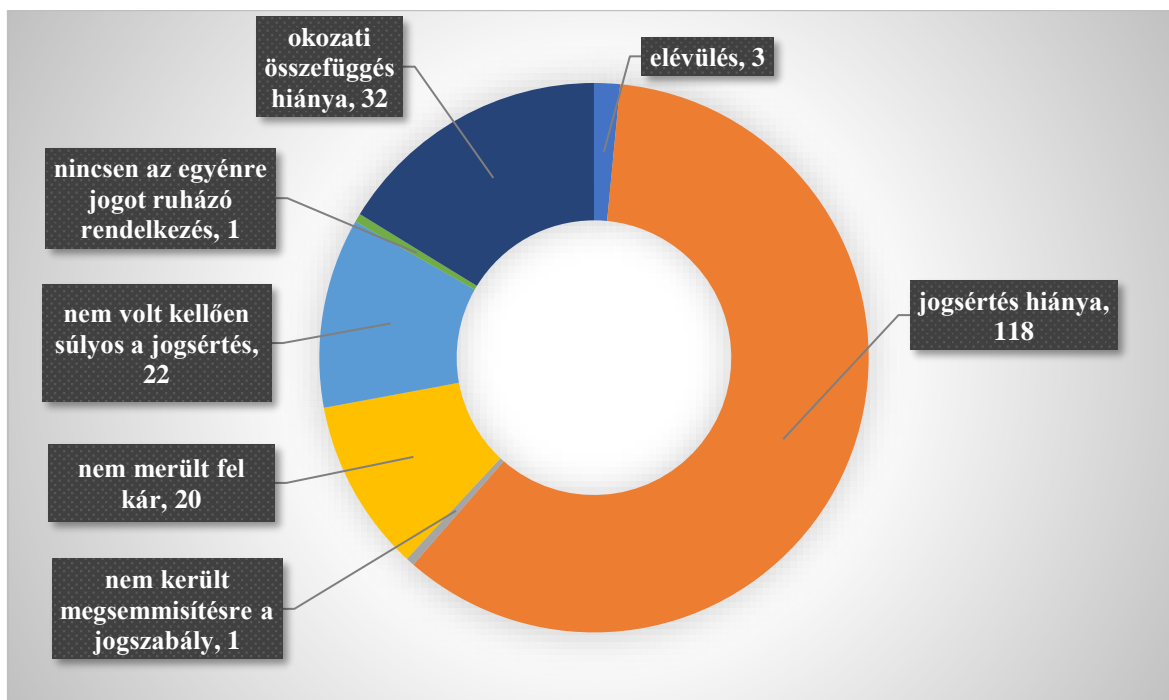
Sikeres keresetek aránya:



Az előterjesztett keresetek túlnyomó többsége, 197 kereset a 228-ból alaptalan volt, és azt a Bíróság elutasította. Ez azt jelenti, hogy az előterjesztett kártérítési keresetek mindösszesen 14 %-a volt sikeres, amely rendkívül alacsony arányt jelent. Különösen úgy, hogy ha a nyers számok mögé nézve azt is figyelembe vesszük, hogy a több, mint 63 év alatt sikerre vezetett 31 kereset közül néhány azonos tényálláson, jogsértésen alapult. Például 5 kereset a tejtermékek közös piacának egy félresikerült szabályozásából ered.

Az alacsony sikerességi arányra tekintettel érdemes szemügyre venni azt, hogy milyen okokon alapulnak az elutasító ítéletek. Ennek elemzésekor, ha esetleg a Bíróság több indokot is vizsgált, akkor annak fő oka került feltüntetésre.

A keresetek elutasításának okai:



Ez alapján azt látjuk, hogy a kereset elutasítások fő indoka a jogsértés hiánya. 118 keresetet utasított el úgy a Bíróság, hogy nem találta megállapíthatónak az adott intézmény részéről a jogsértést. Ebben szerepet játszanak a fent elemzett felelősséget szűkítő feltételek, így a kárfelelősséget megalapozó jogsérelmek zárt köre és a bizonyítási szabályok. Továbbá nem szabad arról sem elfeledkezni, hogy a Bayerische HNL ítéletig nem vált el egymástól a jogsértés és a kellően súlyos jogsértés megítélésének a vizsgálata, valamint ezt követően is néha egybemosta ezen kategóriákat a Bíróság.

A jogsértés hiányát követően a második vezető ok az elutasításoknál az okozati összefüggés hiánya, amely miatt 32 keresetet utasított el a Bíróság, majd ezt követi a kellően súlyos jogsértés hiánya 22 elutasított keresettel, és végül meg kell említeni, hogy a kár felmerülésének hiányában 20 keresetet utasított el a Bíróság. Az okozati összefüggés és a kár felmerülés döntően ténykérdés, még ha nyilvánvalóan több esetben jogi értékelést is igényelt, így azok nem hozhatóak összefüggésbe a Bíróság által kialakított felelősségi küszöbvel.

A fentiekből levonható az a következtetés, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériuma nem játszik kiemelkedő szerepet a kártérítési keresetek elutasításában. A felelősséget gátló hatását ezzel együtt sem lehet elhanyagolhatónak nevezni, mint például az elévülését, különös tekintettel arra, hogy a jogsértés megítélése néha egybecsúszik a kellően súlyos jogsértés megítélésével.

IV.3.3. A kellően súlyos jogsértés kritériumának jellemzői

A kellően súlyos jogsértés kritériumának megalkotását követően annak alkalmazását alapvetően három jól elkülönülő szakaszra oszthatjuk.

Az első a Schöppenstedt tesztől a Bayerische HNL ügyig tartó időszak, amikor a Bíróság nem tulajdonított önálló jelentőséget ennek a kategóriának. Úgy tűnt, hogy az nem válik el a jogsértés megállapításától, nem képez önálló felelősségi feltételt. A II. sz. melléklet táblázatában az ide sorolható ügyek kék színnel kerültek feltüntetésre, és azt láthatjuk, hogy ebben az időszakban 13 kártérítési keresetet bírált el a Bíróság, de ebből csak egy volt jogalapjában sikeres, azonban végül az is elutasításra került a kár bizonyítottságának hiányában. Az elutasítások oka döntő többségében a magánszemélyeket védő magasabb rendű jogszabály megsértésének hiánya volt.

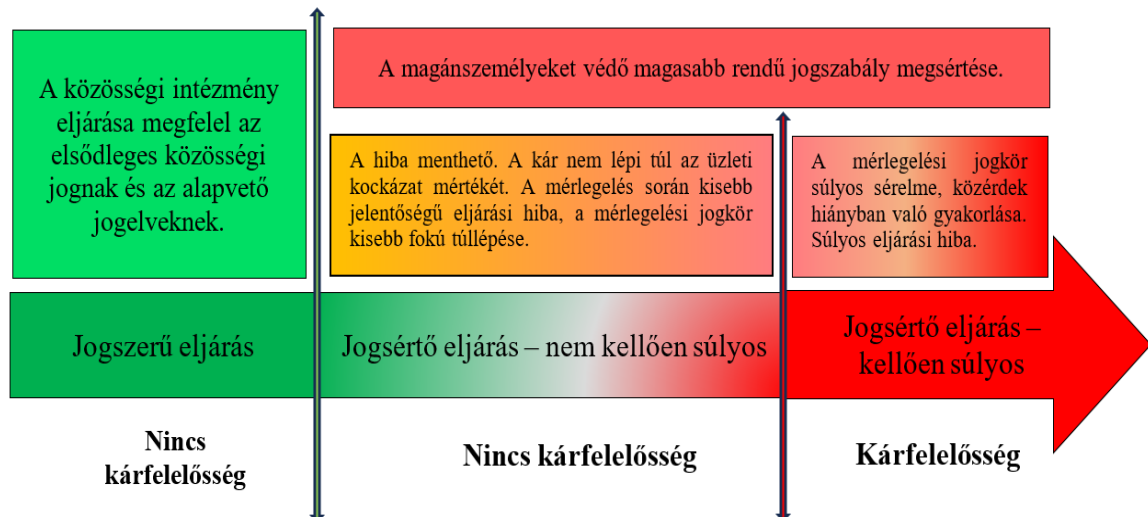
Ezt követően a Bayerische HNL ügy után önálló felelősségi feltétellé vált a kellően súlyos jogsértés követelménye, de csak a jogalkotási jellegű intézkedésekkel okozott károk esetén. Meg kell azonban jegyezni, hogy a Bergaderm ügyig lényegesen kisebb számban terjesztettek elő keresetet közigazgatási jellegű intézkedéssel okozott károk megtérítésére. Ez nyilván az integráció akkori jellegéből is adódik. Az olyan keresetek, ahol a hivatkozott károkozó magatartás a Bíróság megítélése szerint is közigazgatási intézkedés volt, mindösszesen 31 darabot jelentett, szemben a jogalkotási intézkedésnek ítélt károkozó magatartással, amely 68 darab volt, azaz több, mint a kétszerese az előbbinek. Ezek elbírálása során a Bíróság a kellően súlyos jogsértés megítélésénél az alábbiaknak tulajdonított jelentőséget:

1. A mérlegelési jogkör egyértelmű és súlyos megsértése.
2. Az elkövetett hiba menthetősége.
3. A mérlegelési jogkör nyomós közérdek hiányában való gyakorlása.
4. Az elszenvedett kár a károsult által viselni kötelező üzleti kockázatot túllépi-e.

A Bíróság így ebben az időszakban a kellően súlyos jogsértés kritériumát akként töltötte meg tartalommal, hogy egyfajta vétkességi alapú vizsgálatot végzett a károkozó oldalán (1-

3. szempont), és egy objektív alapú, a kárt szenvedett félre gyakorolt hatást alapul vevő vizsgálatot. (4. szempont) Mindezek alapján a felelősségi skála a következők szerint alakult:

A kellően súlyos jogsértés megítélése a Bergaderm ügy előtt:



A Bayerische HNL ügyben megalapozott kritériumrendszer alkalmazásával született ítéleteket a II. sz. mellékletben a zöld színnel jelölt ítéletek mutatják meg. Ebből 1978-tól 2000-ig a Bíróság mindösszesen 9 alkalommal találta úgy, hogy a jogsértés megállapítható, de az nem kellően súlyos. Ez a kritériumrendszer alkalmazásával elbírált ügyek 13 %-a.

A kárfelelősségi küszöb tekintetében a mai napig alkalmazott rendszert a Bergaderm ügy állította fel. A Bíróság itt felváltotta a magánszemélyeket védő magasabb rendű jogszabály megsértésének követelményét a magánszemélyekre jogokat ruházó jogszabály megsértésének követelményével, és egységesítette a kárfelelősségi feltételeket a jogalkotási és közigazgatási jellegű károkozó aktusok tekintetében. Ezzel együtt átalakította a kellően súlyos jogsértés megítélését is. Az irányadó szempontok a következők szerint alakultak:

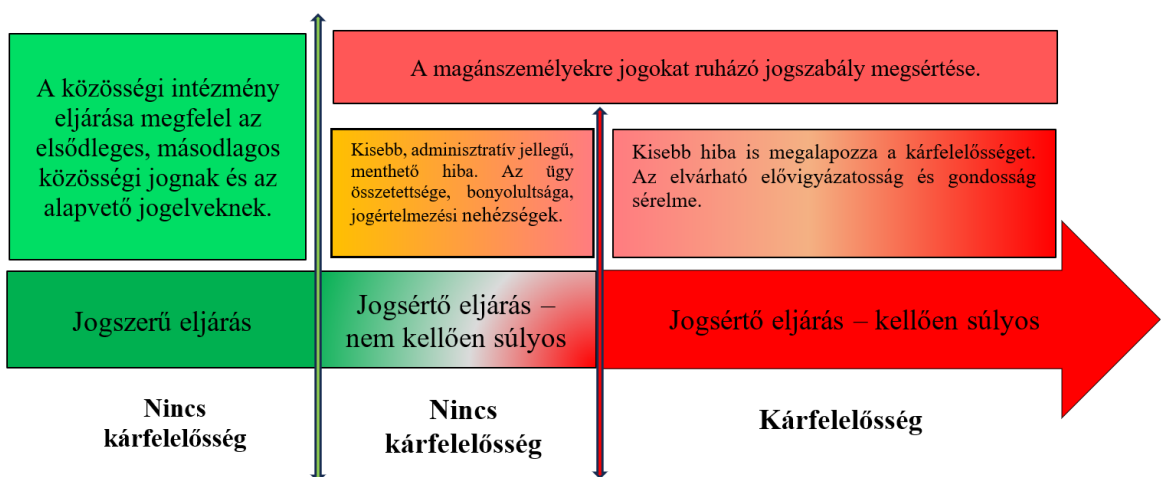
1. A mérlegelési jogkör terjedelme.
2. Szűk vagy nem létező mérlegelési jogkör: nem automatikus a kárfelelősség jogsértés esetén, de azt kisebb hiba is megalapozhatja.
3. Tág mérlegelési jogkör: az eljárási garanciák döntő jelentőségűek, nyilvánvaló, súlyos hiba kell a kárfelelősséghez.

Ezzel a Bíróság a felelősségi küszöb vizsgálata során kizárólag a károkozó oldalán felmerült körülményekre koncentrál. A kár viselésére vonatkozó kötelezettség lassan elvált az általános kárfelelősségtől és a fent elemzett jogellenesség nélküli speciális kárfelelősségi alakzattal kapcsolatban merült fel ismét. A vizsgálat objektív eleme a mérlegelési jogkör terjedelme míg ezen felül megmarad a vétkességi alapú értékelés, amely során az eljárási garanciák kiemelt jelentőséggel bírnak. Ez alapján a felelősségi rendszer a következők szerint alakul:

A kellően súlyos jogsértés megítélése a Bergaderm ügy után széles mérlegelési jogkör esetén:



A kellően súlyos jogsértés megítélése a Bergaderm ügy után szűk mérlegelési jogkör esetén:



A mai napig alkalmazandó Bergaderm teszt alapján elbírált ügyeket a II. sz. melléklet sárga színnel kiemelve tartalmazza. Ebből azt látjuk, hogy hasonló időszak alatt, mint a

korábbi teszt alkalmazása, sokkal több keresetben került vizsgálatra a kellően súlyos jogsértés kritériuma. Ennek oka egyrészt a közigazgatási jellegű döntések bevonása, másrészt az integráció mélyülése és az integrációval érintett területek bővülése. Ennek értelmében 2000-től 2023. végéig 147 keresetet bírált el a Bíróság, amely a több, mint a kétszerese a Bayerische HNL teszt alapján megítélt igényeknek. Ennek során 13 alkalommal mondta ki a Bíróság, hogy a jogsértés megvalósult, de az nem volt kellően súlyos. Ez a keresetek kevesebb, mint 9 %-a. Álláspontom szerint ez utóbbi adat is cáfolja azt a jogirodalmi megállapítást,³¹⁴ hogy a Bergaderm ügy tovább szűkítette az Unió felelősségét a kellően súlyos jogsértés kritériumán keresztül.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériuma, mint felelősséget gátló feltétel jelen van az uniós kárfelelősségi jogban, de döntő szerepet nem játszik a keresetek megítélése során. A Bíróság a kritérium bevezetését és fenntartását azzal indokolta meg, hogy nem korlátozhatja a kártérítési felelősségtől való félelem egyes uniós intézmények közérdekű tevékenységét. A gyakorlat viszont a mai napig nem igazolta vissza ezt az elméleti megalapozást. A Bergaderm ügyet követően, immár egybe véve a jogalkotási jogkörben és közigazgatási jogkörben okozott károkat mindösszesen tizenhárommal több sikeres kereset lett volna az Unióval szemben a kellően súlyos jogsértés kritériumának elhagyásával. Ez 23 év alatt nem tekinthető olyan számnak, amely elrettentené az uniós intézményeket a jogszabályok adta mozgásterük gyakorlásától különösen úgy, hogy ez a szám hipotetikus hiszen a kellően súlyos jogsértés hiányában a további feltételek fennállását, így például az okozati összefüggést, nem is vizsgálta a Bíróság. Így nem mondhatjuk ki automatikusan, hogy valamennyi elutasított kereset sikeres lett volna. A másik oldalon pedig ott áll az uniós jog hatálya alá tartozó magánszemélyeknek az a jogos elvárása, hogy az Unió és az intézményei ne kövessenek el jogsértést, ne maradjon következmény nélkül egy olyan jogsértés, amelyből kára származott valamely magánszemélynek. Önmagában erre a körülményre figyelemmel, további dogmatikai és elméleti elemzés nélkül, az Unió szerződésen kívüli kárfelelősségi rendszerében megkérdőjelezhető a kellően súlyos jogsértés koncepciójának indokoltsága.

³¹⁴ MLINARIĆ i. m. 16. p.

V. A kellően súlyos jogsértés kritériuma a tagállamok uniós jogon alapuló kárfelelősségi rendszerében

Ha visszatekintünk az Unió (Közösség, Közösségek) szerződésen kívüli kárfelelősségi rendszerének fejlődéstörténetére, akkor azt láthatjuk, hogy mire a Bíróság eljutott a Francovich ítéletig, addigra komoly ítélkezési gyakorlat állt már rendelkezésére a közösségi intézmények kárfelelősségi feltételrendszerét illetően. Ezzel az ítélkezési gyakorlattal felvértezve vágott bele a Bíróság a tagállami kárfelelősség közösségi jogon alapuló rendszerének a kidolgozásába. Maga az elv nem volt ismertelen korábban, mert amikor a Bíróság az ezzel kapcsolatos hatásköri szabályokat értelmezte, akkor kifejezetten elismerte a tagállamok magánszemélyekkel szembeni kárfelelősségét, de csak a Francovich ítélettel emelte azt a közösségi jog egyik alapelvévé. Méghozzá olyan alapelvé, amely meghatározza a közösségi jog helyzetét a nemzeti jogrendszerekben a közösségi jog elsőbbsége, közvetlen és közvetett hatálya mellett. Önmagában ez a körülmény magával hozta azt az igényt, hogy ennek az új alapelvnek a működését megfelelő korlátok közé szorítsák. Erre hatott egyrészt a tagállamok törekvése, amely táplálkozott a nemzeti jogok immunitás felfogásából és az állam természeténél fogva magánjogi felelőtlenségre való igényéből, másrészt a Bíróságnak a közösségi kárfelelősséget korlátozó szemlélete, amely elősegítette azt a folyamatot, hogy kialakuljanak a tagállami kárfelelősség feltételrendszerében is azok a korlátok, amelyek meghúzzák annak határait. A következőkben a Bíróság ítélkezési gyakorlatát a tagállami kárfelelősség körében ebből a szempontból vizsgálva fogjuk áttekinteni, kiemelve a kellően súlyos jogsértés követelményét értelmező ítéleteket.

V.1. A vizsgálat szempontjai és módszertana

A tagállami kárfelelősség uniós jogi rendszerének vizsgálata más megközelítést igényel, mint az Unió szerződésen kívüli felelősségére vonatkozó ítélkezési gyakorlaté. A legfőbb különbséget a két kárfelelősségi rendszer között az jelenti, ahogyan arra már rámutattunk, hogy a fent vizsgált szerződésen kívüli felelőssége az Uniónak zárt rendszert alkot, szemben a tagállami kárfelelősség jogintézményével. Ez annyit jelent, hogy az előbbi esetben egy fórum, a Bíróság jár el kizárólagosan és a vonatkozó anyagi jogi szabályok is egységesek. Ezzel szemben a tagállami kárfelelősség kapcsán megszámlálhatatlan nemzeti bíróság rendelkezik hatáskörrel, és 27 tagállam magánjogi, eljárásjogi szabályrendszere

alakítja a felelősségi feltételeket. Ebből következően az Unió intézményi felelőssége egy jól behatárolható jogterület, amelyre a tagállami jogrendszerek csak közvetett hatást fejtenek ki. A tagállami kárfelelősség rendszerének szabályait azonban nem lehet kimerítően feltárni, mert azt a Bíróságon kívül a tagállamok változó jogszabályi környezete és bírói gyakorlata is befolyásolja. Ebből eredően a tagállami kárfelelősség joganyagának alakulására közvetlen hatással bírnak a tagállami jogrendszerek. A Bíróság is csak akkor gyakorolhatja jogfejlesztő tevékenységét, ha erre a tagállami bíróságok lehetőséget adnak előzetes döntéshozatal iránti kérelmekkel. Erre tekintettel még egy olyan kritériumra leszűkítve, mint a kellően súlyos jogsértés, sem lehet átfogó képet adni a felelősség feltételeinek alakulásáról. Ezért az ítélkezési gyakorlat elemzése is csak a tagállamok által követendő minimumszabályok feltárását célozhatja.

A másik fontos különbség a rendelkezésre álló ítélkezési gyakorlat nagysága. Ez következik abból is, hogy mikor indult fejlődésnek a két felelősségi rendszer, de emellett azt is számításba kell venni, hogy az Unió intézményi felelőssége esetén a felek közvetlen keresettel a Bírósághoz kell, hogy forduljanak, ellenben a tagállami felelősségi joganyag döntően a nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárásokon keresztül fejlődik. A jogintézmény hatályosulási problémái folytán az ilyen kérelmek száma alacsony. Ezzel egy önmagát lefelé építő spirál alakul ki a tagállami kárfelelősség joggyakorlatának fejlődésében. Mindezekre tekintettel a vizsgálatba vonható ítélkezési gyakorlat terjedelme korlátozottabb, mint az Unió szerződésen kívüli felelősségével kapcsolatos gyakorlaté.

Amíg az Unió kárfelelősségi rendszerének zárt jellegére tekintettel elegendőnek mutatkozott az egyes ítéletek elvi magjának kiemelése az ítélkezési gyakorlatból, addig a tagállami kárfelelősség körében szorosabban a vizsgálat körébe kell vonni a konkrét jogsértést is. Ennek oka, hogy a tagállami kárfelelősség nyitott volta miatt az elemzett ítéletek csak zsinórmértéket adnak a nemzeti bíróságoknak, ezért indokolt a kazuisztikusabb vizsgálat, hogy konkrét jogsértéshez lehessen kötni annak kellően vagy éppen nem kellően súlyos jellegét.

Az Unió kárfelelőssége kapcsán célszerűnek mutatkozott az ítélkezési gyakorlat fejlődési ívét vizsgálni, és ennek megfelelően sorba rendezni az ítéleteket. Mivel a tagállami kárfelelősség esetében a kellően súlyos jogsértés kritériumának megítélése szempontjából nem húzhatóak olyan erős időbeli cezúrák, mint az Unió kárfelelősségi joganyagában, más rendszerezési szempontot kell találni. Az ítélkezési gyakorlat rendszerbe állításához a tagállami jogsértés jellegének alapul vétele mutatkozik

indokoltnak, figyelemmel arra, hogy a jogsértések természete alapvetően eltérő attól függően, hogy azt az állam melyik szerve valósította meg. Akárcsak az Unió felelőssége esetén, a kártérítési kötelezettséget megalapozó jogsértést elkövetheti az állam jogalkotással, közigazgatási jellegű tevékenységgel vagy az igazságszolgáltatási tevékenység során. Erre tekintettel érdemes az egyes területekhez kötődően vizsgálni, hogy melyik jogsértés ítéelhető kellően súlyosnak és melyik nem.

Ki kell emelni azt is a vizsgálat módszere tekintetében, hogy ellentétben a fentiekben vizsgált ítélkezési gyakorlattal a tagállami kárfelelősség körében szinte mindig támaszkodhatunk a főtanácsnokok véleményére is, amelyek sok esetben szélesebb látókörrel vizsgálják az egyes problémákat, mint maguk az ítéletek.

A rendelkezésre álló ítélkezési gyakorlat nagysága szintén befolyásolja az elemzés módszerét. Amíg az Unió kárfelelőssége kapcsán nem volt lehetséges valamennyi ítélet elemzése, jelen esetben a rendelkezésre álló ítéletek közül valamennyit lehetőség van feldolgozni, amely érdemben fejlesztette a kellően súlyos jogsértés követelményével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot. Erre figyelemmel, ha meg is tehető a fent már felhívott fontosság szerinti osztályozása az ítéleteknek, az itt még kevésbé bír jelentőséggel. Azért is fontos, hogy teljeskörű legyen a Bíróság gyakorlatának az elemzése, mert amint arra rámutattunk, minimum szabályokról beszélünk. Mivel valamennyi tagállam bírói gyakorlatát és jogszabályi hátterét nem lehetséges feldolgozni, ezért az azt meghatározó uniós szintű szabályok teljeskörű feltárására kell törekedni. Ezért a tagállami kárfelelősség rendszerével foglalkozó ítélkezési gyakorlatból valamennyi olyan ítélet megvizsgálásra kerül, amely érdemben foglalkozott a kellően súlyos jogsértés kritériumának megítélésével, de ezek, akárcsak az Unió kárfelelőssége körében, nem feltétlenül egyeznek a tagállami kárfelelősséggel általános jelleggel foglalkozó szakirodalom által általában elemzett ítéletekkel.

V.2. Az ítélkezési gyakorlat elemzése

V.2.1. A jogalkotással okozott károk

a) Francovich ügy

A tagállami kárfelelősség uniós jogintézményét megalapozó ítélet a Francovich ügyben³¹⁵ született. Kérdésként felmerülhet, hogy érdemes-e azt a kellően súlyos jogsértés kritériuma szempontjából elemezni, amikor a kritérium csak később, a Brasserie üggyel került be a tagállami kárfelelősség rendszerébe. Ennek ellenére a felelősségi küszöb megítélése szempontjából mellőzhetetlen a Francovich ügy vizsgálata. Látni fogjuk a későbbiekben, hogy ha nem is került kimondásra ilyen jellegű korlátozás a Francovich ügyben, a felelősségi feltételek irányelv átültetésének elmulasztása esetére érdemben nem sokat változtak a későbbiekben, inkább csak kibővültek a joggyakorlat fejlődésével. Továbbá a felelősségi feltételek elméleti megalapozása már itt felmerült.

A jogsértés:

A munkáltató fizetésektelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 1980. október 20-i 80/987/EGK tanácsi irányelv átültetési határideje a tagállamok vonatkozásában 1983. október 23-a volt. Ennek Olaszország nem tett eleget, ezért a Bíróság kötelezettségszegési eljárásban megállapította³¹⁶ a tagállam felelősségét. A felperesek a munkáltatójuk fizetésektelensége miatt nem részesültek kifizetésben az irányelv átültetésének hiányában, ezért pert indítottak az állam ellen.

A főtanácsnoki indítvány:

Az ügyben Mischo főtanácsnok terjesztett elő indítványt,³¹⁷ aki hosszan érvelt a tagállami kárfelelősség megalapozása mellett a közösségi jog hatékony érvényesülése érdekében. A felelősségi feltételek, és így a felelősségi küszöb tekintetében több alkalommal vont párhuzamot a közösségi intézmények szerződésen kívüli kárfelelőssége és a tagállami kárfelelősség között. Kifejezetten rögzíti, hogy álláspontja szerint egy tagállamot nem lehet felelőssé tenni a közösségi jog megsértésével okozott károkért szigorúbb feltételek mellett,

³¹⁵ Lásd 170. ljt.

³¹⁶ Bíróság C-22/87. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság ügyben 1989. február 2-i ítélete (ECLI:EU:C:1989:45).

³¹⁷ Mischo főtanácsnok indítványa Francovich ügyben 1991. május 28. (ECLI:EU:C:1991:221).

mint a közösségi intézményeket. Ha a nemzeti jog enyhébb feltételeket támaszt, azok viszont alkalmazhatóak. Ebben a körben először nem utal a kellően súlyos jogsértésnek a közösségi intézmények felelőssége tekintetében kialakult kritériumára. A felelősségi feltételek tekintetében a Lütticke ügy nyomán kialakuló, a közigazgatási jellegű aktusokra a Bergaderm ügyet megelőzően alkalmazandó feltételeket hozza fel. A kellően súlyos jogsértés kritériumára csak ezt követően tesz utalást a vélemény, még hozzá a jogellenesség vizsgálata körében. A főtanácsnok kifejezetten rámutat arra a dogmatikai bizonytalanságra, amelyet láttunk a közösségi intézmények kárfelelőssége tekintetében, hogy a Bíróság sok alkalommal szinonimaként kezeli a jogellenesség, a jogellenes magatartás és a vétkesség fogalmát. Ebből pedig levonja azt a következtetést, hogy ha egy nemzeti jog meg is kívánja a vétkességet, mint a jogellenességtől eltérő további feltétel fennállását, a kárfelelősség megállapításához azt nem szükséges alkalmazni a közösségi jog megsértése esetén. Ha a nemzeti bíróságnak rendelkezésére áll egy kötelezettségszegési eljárásban hozott ítélet egy irányelv átültetésének elmulasztása, vagy nem megfelelő átültetése kapcsán az minden további vizsgálat nélkül megalapozza a kellően súlyos jogsértést. Rámutat, hogy a közösségi intézmények felelőssége körében a kellően súlyos jogsértés kritériumát csak gazdaságpolitikai jogalkotás tekintetében és széles mérlegelési jogkör gyakorlása esetén kell alkalmazni. Egy irányelv átültetése kapcsán azonban egyikről sem beszélhetünk, ezért felesleges ez a kategória, mint felelősségi feltétel.

A főtanácsnok véleményéből látható, hogy a kellően súlyos jogsértés értékelése már a Francovich ítéletben felmerült a közösségi intézmények kárfelelősségével való párhuzamba állítás miatt. Azonban a főtanácsnok akként érvelt, hogy az irányelv átültetésének elmulasztás esetén nem kell ezt vizsgálni. Az ilyen károkozó magatartás automatikusan, kvázi objektív módon, megalapozza a kárfelelőséget.

Az ítélet:

A Bíróság az ítéletében megalapozta a tagállami kárfelelősség jogintézményét, és akként rendelkezett annak a felételeiről, hogy azok a következők: az irányelv által előírt eredmény a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel, e jogok tartalmát az irányelv rendelkezései alapján meg lehessen határozni és okozati összefüggés legyen a kötelezettség állam általi megsértése, és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között. Ezzel tulajdonképpen a Bíróság a kártérítési kötelezettség klasszikus hármas feltételét tartja fenn (károkozó magatartás, kár és okozati összefüggés), többlet feltételként csak azt írja elő, hogy az átültetendő irányelv olyan legyen, amelyből meghatározhatóak a magánszemélyeket

megillető jogok. Ezen feltétel ismerős a közösségi intézmények kárfelelőssége kapcsán, és a Francovich ítéletben ez az egyetlen olyan feltétel, amely irányelv átültetésének elmulasztása esetére a kártérítési felelősséget valamelyest korlátozza. Ennek kapcsán a Bíróság már itt hangsúlyozza, hogy ezek a kárfelelősség minimális követelményei, a tagállamok ennél kedvezőbbet is előírhatnak. Továbbá arra is rámutatott, hogy nem feltétlenül minden ügyben fognak érvényesülni azonos kritériumok.

A Bíróság ítéletének indokolásában a főtanácsnoki indítvánnyal ellentétben nem elemzi a kellően súlyos jogsértés kritériumát. Nem is tér ki semmilyen módon erre a kérdésre.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

A Bíróság a tagállam kárfelelősségét először a jogharmonizációs kötelezettség elmulasztása miatt mondta ki. Annak ellenére, hogy a közösségi intézmények kárfelelőssége körében a kellően súlyos jogsértés kérdésének már komoly gyakorlata volt itt nem tért ki rá a Bíróság. Ebből az következik, hogy ilyen jellegű tagállami jogsértés esetén nem tulajdonított jelentőséget annak, hanem elfogadta az irányelv átültetésében megnyilvánuló jogsértést önmagában kárfelelősséget megalapozónak. Azon ténynek, hogy a jogsértés súlyosságáról az ítéletben hallgatott a Bíróság a jogirodalom eltérő jelentőséget tulajdonított. Volt, aki ezt akként interpretálta, hogy a tagállami kárfelelősség jogintézményének célja eleve csak a kellően súlyos jogsértés szankcionálása.³¹⁸ Míg más szerzők arra következtettek belőle, hogy a Francovich ítéletben kimondott kvázi objektív felelősség valamennyi közösségi jogsértésre alkalmazandó annak súlyosságától függetlenül.³¹⁹

b) Brasserie - Factortame ügy³²⁰

Azt követően, hogy a Francovich ügyben a felelősségi feltételek részletes elemzésébe nem bocsátkozott a Bíróság, nem kellett sokat várni rá, hogy a tagállami kárfelelősség rendszerében is megjelenjen a kellően súlyos jogsértés kritériuma. Erre is, akárcsak a

³¹⁸ JOHN TEMPLE LANG: New Legal Effects Resulting from the Failure of States to Fulfill Obligations Under European Community Law: The Francovich Judgement. *Fordham International Law Journal* 1992. 1. sz. 1-52. p. (<https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1333&context=ilj>) 2024. 02.21.

³¹⁹ ROBERTO CARANTA: Governmental Liability after Francovich. *The Cambridge Law Journal* 1993. 2. sz. 272-297. p.

³²⁰ Lásd 180. lj.

Francovich ügyben kimondott elvi alapok megalkotására, a tagállamok közösségi joggal ütköző jogalkotó tevékenységével kapcsolatban került sor.

Jogsértés:

Az ügy alapjául kettő előzetes döntéshozatal iránti kérelem szolgált. Az egyik Németországból érkezett a Bírósághoz, és annak tárgya az volt, hogy a felperesi cég a német sörtisztasági törvény rendelkezései alapján kényszerült beszüntetni a Németországba irányuló sörexportját, és ebből kára származott. A Bíróság kötelezettségszegési eljárás³²¹ során megállapította, hogy a német jogszabályi rendelkezés sérti az áruk szabad mozgására vonatkozó, EGK szerződésben írt követelményt.

A másik előterjesztés alapja az volt, hogy angol társaságoknak abból származott kára, hogy a kereskedelmi hajózásról szóló törvény lajstromozási rendelkezéseinek nem tudtak megfelelni, ezért a halászati jogukat felfüggesztették. A Bíróság előbb előzetes döntéshozatali eljárás keretében,³²² majd pedig kötelezettségszegési eljárás keretében³²³ is megállapította, hogy a vitatott jogszabály ellentétes a közösségi joggal.

A főtanácsnoki indítvány:

A Brasserie ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány,³²⁴ amely Tesauro főtanácsnok nevéhez fűződik, az egyik legteljesebb összefoglalást adja a tagállami kárfelelősség közösségi jogi elvéről. Az állami kárfelelősséggel kapcsolatban rögzíti, hogy szinte valamennyi tagállam magánjoga a *neminem laedere* elv talaján áll azzal, hogy nagy eltérések vannak annak értelmezésében és korlátozásában. Abban is egységesek a tagállamok, hogy a közhatalom kárfelelősségét valamilyen jogellenes magatartáshoz kötik, továbbá a közfeladat ellátására tekintettel minden tagállam valamilyen módon korlátozza a közhatalmi tevékenységgel okozott károk megtérítésének a lehetőségét. Ez a korlátozás azonban nem lehet általános és abszolút, hanem meg kell találni az egyensúlyát a védendő értékeknek. Az egyik oldalon a magánszemélyeknek az elszenvedett vagyoni veszteség kompenzálásához fűződő érdeke áll, a másik oldalon pedig az állami intézmények azon érdeke, hogy a rájuk bízott közjogi feladatot anélkül végezhessék, hogy állandóan szem

³²¹ Bíróság C-178/84. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügyben 1987. március 12-i ítélete (ECLI:EU:C:1987:126).

³²² Bíróság C-221/89. sz. The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd és társai ügyben 1991. július 25-i ítélete (ECLI:EU:C:1991:320).

³²³ Bíróság C-246/89. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága 1991. október 4-i ítélete (ECLI:EU:C:1991:375).

³²⁴ Tesauro főtanácsnok indítványa a Brasserie ügyben 1995. november 28. (ECLI:EU:C:1995:407).

előtt kelljen tartaniuk az ezáltal okozott károk megtérítésének lehetőségét. Ezen két végpont közötti egyensúly megtalálásával kapcsolatban kiemeli, hogy a jogállamiság eszméje megköveteli, hogy a hangsúly sokkal inkább a magánszemélyek védelme felé tolódjon el, és ne a károkozó személye határozza meg a kártérítéshez való jogot. Ebből kifolyólag az állami felelősség funkciója a jogellenes magatartás szankcionálása és az egyének jogainak a védelme. Ezt tükröznie kell a közösségi jognak is, hiszen a közösségi jogrend is olyan jogokat biztosít a magánszemélyeknek, amelyek megsértése vagyoni helyzetüket hátrányosan érintheti. A kárfelelősség alól a jogalkotási tevékenység sem képezhet kivételt. Kétségtelen, hogy a szuverenitás elméletek régebben akadályozták a jogalkotó felelősséget, de mára egyértelmű lett, hogy a jogalkotói hatalom gyakorlásának is korlátját képezik olyan magasabb rendű szabályok, amelyek megsértése az állami felelősséget megalapozza. Rámutat, hogy ha közérdekből okozott vagyoni hátrányért kártalanítás jár, akkor elfogadhatatlan lenne a jogellenes jogalkotói cselekményeket következmények nélkül hagyni. Utal a nemzetközi jogban kialakult elvekre az államfelelősség kapcsán. Álláspontja szerint a közösségi jog megsértéséért fennálló állami felelősség elismerése az integráció előrehaladásából következik.

A felelősség feltételrendszerével kapcsolatban arra az álláspontra helyezkedik, hogy a Francovich ügyben kifejtett állami felelősséget megalapozó feltételek nem alkalmazhatóak egységesen minden jogsértésre, kizárólag az irányelv átültetésének elmulasztására. Leszögezi, hogy a klasszikus kárfelelősségi feltételekből kell kiindulni, így a bekövetkezett kár, a jogellenes károkozó magatartás és a kettő közötti okozati összefüggés vizsgálatából. Az, hogy a Bíróság a Francovich ügyben nem látta szükségesnek további feltételek vizsgálatát, az ott megítélt jogsértés sajátosságaiból ered. Az irányelv átültetésének elmulasztása teljesen nyilvánvaló megsértése a Szerződésben foglalt kötelezettségeknek.

A főtanácsnoki indítvány kifejezetten kitér a tagállami kárfelelősség és a Közösség szerződésen kívüli felelősségének összekapcsolására. A főtanácsnok maga is elismeri, amit az előző fejezetben elvégzett elemzésből következtetésként levonhattunk, hogy az ítélkezési gyakorlat *„annyira korlátozó, hogy az rendkívüli módon megnehezíti a kártérítési igények tényleges érvényesítését a közösségi intézményekkel szemben.”*³²⁵ Álláspontja szerint nem lehet a Bíróság célja, hogy a tagállami felelősséget is ehhez a szigorú kritériumrendszerhez kösse. Felidézi, hogy a jogalkotási jellegű aktusok

³²⁵ Tesouro főtanácsnok indítványa a Brasserie ügyben 63. pont.

tekintetében a közérdekben való eljárással magyarázza ezt a korlátozást a Bíróság. Kritikával illeti azt a megközelítést, hogy a Bíróság nagyon sok intézkedést sorol a jogalkotási intézkedés fogalma alá, célszerűnek tartja, hogy ami jellegét tekintve inkább egyedi intézkedés, az ne essen ebbe a szigorú kategóriába. Érthetetlennek nevezi, hogy ha a nemzeti jogalkotó felelős a közösségi jogszabályba ütköző jogalkotásért, akkor maga a Közösség miért csak abban az esetben tehető felelőssé ugyanannak a közösségi normának a megsértéséért, ha az ítélkezési gyakorlat által kialakított szigorú feltételeknek megfelel. Éppen ellenkezőleg, a jogállamiság talaján álló közösségnek még nagyobb hangsúlyt kellene fektetnie az egyének védelmére saját jogsértése esetén. Szintén nem tartja elfogadhatónak azt, hogy az egyéneket megillető bírói jogvédelem szintje alacsonyabb legyen a közösségi jogban, mint az egyes tagállami jogrendszerekben. Erre figyelemmel a felelősségi kritériumrendszerek egységesítése mellett érvel.

Ennek során a szigorúbb kritériumrendszer alkalmazását arra az esetre látja indokoltnak, amikor a tagállamnak a közösségi jog mérlegelési jogkört ad, vagy nem teljesen világosak a közösségi jog előírásai. Ellenben sokkal nagyobb teret kell adni a felelősségnek, ha ilyen mérlegelési jogkörrel a tagállam nem rendelkezik. Ezek szem előtt tartásával elemzi a kellően súlyos jogsértés kritériumát is.

Mindenekelőtt elvetni javasolja, hogy csak a magasabb rendű jogszabály megsértése alapozza meg a tagállami kárfelelősséget. Nem lát olyan okot, amellyel egy ilyen korlátozás alátámasztható lenne. A jogellenességnek és a felelősségnek a kapcsolatát álláspontja szerint a mérlegelési jogkör terjedelmén keresztül kell megközelíteni, nem pedig a megsértett jogi norma minősége felől. A mérlegelési jogkör pedig szoros összefüggésben áll a tagállami kötelezettséget meghatározó közösségi jogszabály pontosságával, egyértelműségével. Ebben az összefüggésben kell értékelni a Francovich ügy jogelveit, hiszen ott teljesen egyértelmű volt a tagállam által elmulasztott kötelezettség. Olyan esetben viszont, amikor a tagállamnak széles mérlegelési jogköre van, ott a felelősség akkor állapítható meg, ha ennek a határait egyértelműen és súlyosan megsértette a tagállam. Elismeri, hogy az utóbbi helyzet értékelése egy tagállami bíróság számára nehézséget okozhat, de ebben komoly támasz lehet, ha a jogsértést a Bíróság valamilyen eljárásban már megállapította. Mindezek alapján álláspontja szerint akkor lehet kellően súlyos egy jogsértés, és akkor alapozhatja meg a tagállam felelősségét, ha a közösségi jogi kötelezettség pontos, egyértelmű és azt sérti a tagállam, ha a Bíróság esetjoga már megfelelően értelmezte a sértett kötelezettséget, vagy ha a tagállam szervei a közösségi jogból eredő kötelezettségüket nyilvánvalóan helytelenül értelmezték.

A főtanácsnoki indítványnak a témánk szempontjából még egy kiemelkedően fontos része van, amelyben a főtanácsnok a vétkesség szerepét értékeli a közösségi jog felelősségi rendszerében. Leszögezi, hogy a vétkesség fogalmán egy olyan szubjektív kritériumot kell érteni, amely a károkozó magatartást megvalósító tudattartamát fedi le, és az egy a jogsértés követelményét kiegészítő többlet elem. Rámutat, hogy a tagállami kártérítési jogokban jelen van valamilyen formában a vétkesség fogalma, de annak alkalmazása a közhatalmi tevékenységet gyakorló szervek vonatkozásában komoly nehézségekbe ütközik. Eleve nehéz a vétkességet megítélni, ha egy jogi személy magatartásáról van szó. Még nehezebb alkalmazni a vétkesség kategóriáját a jogalkotói tevékenységre, amelynek alapkövetelménye, hogy ne legyen az jogszabályba ütköző. A vétkességi koncepciókra példákat is hoz a nemzeti jogrendszerekből, így például a francia jogot. Ezért, ha egy közhatalmat gyakorló szerv olyan jogszabályt alkot amely jogsértő, akkor egyben vétkes is, így elveszíti az értékelés a szubjektív jellegét. Erre a tendenciára és a Bíróságnak a Közösségek szerződésen kívüli felelősségével kapcsolatos gyakorlatára tekintettel a vétkességi koncepció elvetését, és az objektív felelősség elfogadását javasolja. Álláspontja szerint ez akkor is alkalmazandó, ha a tagállamra háruló jogi kötelesség gondosságot vár el a tagállamtól. Ebben az esetben a gondosság megsértése egyben jogsértés is, és nincsen értékelhető szubjektív elem.

A főtanácsnok az indítványában a tagállami felelősségi küszöb kapcsán fontos megállapításokat tett. Elismerte, hogy helye van az állami kárfelelősség korlátozásának közérdekből, de az nem vezethet a jogalkotó teljes immunitásához. A felelősség nem függhet a megsértett jogszabály jellegétől, hanem a megsértett kötelezettség a meghatározó. Ennek értelmében a főtanácsnok három kategóriát állít fel. Egy objektív felelősségi kategóriát, amikor a közösségi jog alapján nincs mozgásteret a tagállamnak, és kettő mérlegelést igénylő kategóriát, amikor a tagállam rendelkezik bizonyos mértékű mozgásterrel. A vétkesség értékelését kategorikusan elveti. Ezzel a koncepcióval a főtanácsnok a Francovich üggyhöz képest szűkítő feltételeket javasol elfogadni, de a Közösségnek a jogalkotással okozott károkért való felelősségének feltételrendszerénél mindenképpen enyhébbet. Ezzel előrevetítve a Bergaderm ügyben megfogalmazott változásokat ezen a téren.

Az ítélet:

Az ítéletében a Bíróság a tagállamok érvelését elvetve kimondta, hogy a magánszemélyek kártérítési igényt alapíthatnak minden olyan közösségi rendelkezés sérelmére, amely rájuk jogokat ruház. Ez egyenes következménye a közösségi jog közvetlen hatályának. A magánszemélyek kártérítési jogának közösségi jogban való megalapozásával kapcsolatban az ügyben Németország terjesztett elő egy olyan kifogást, amelyet érdemes külön is kiemelni. A német kormány azzal érvelt, hogy a kártérítési jog megállapítására a Bíróságnak nincsen hatásköre, ahhoz jogalkotás kellene, mert az felel meg a Szerződésben foglalt hatáskörmegosztásnak. A Bíróság ezt az érvet azzal vetette el, hogy a kárfelelősség megalapozása a Szerződés értelmezésének minősül. Ennek az alapja az, hogy a Szerződés nem tartalmaz egyértelmű rendelkezéseket a közösségi jog tagállamok általi megsértésére, így azok kialakítása a közösségi jog alapelvei és a tagállamok közös hagyományai mentén a Bíróság feladata. A kártérítési jog az állami kötelezettségszegés esetére márpedig létezik az EGK szerződésben, és a tagállamok magánjogában is. Sőt, sok esetben a nemzeti bíróságok gyakorlata alakítja annak feltételeit.

Azon kifogását a tagállamoknak, hogy a jogalkotó nem vonható felelősségre tevékenységéért, a Bíróság közvetlenül a nemzetközi jog általános szabályaira alapítva utasította el. Kimondta a tagállami kárfelelősséget a tagállamnak betudható valamennyi jogsértésért a nemzetközi jognak az államot a felelősség tekintetében egységként kezelő elve alapján.

Ezt követően a Bíróság meghatározta a tagállami kárfelelősség feltételrendszerét a jogalkotással okozott károk vonatkozásában. Elfogadva a főtanácsnok indítványát a Bíróság szükségét látta a kárfelelősség szabályainak a differenciálását a Francovich üggyhöz képest. Témánk szempontjából fontos kiemelni, hogy melyek a felelősségi feltételek meghatározása során figyelembe vett elvek. Ezek pedig az alábbiak:

- a) közösségi normák teljes érvényesülésének követelménye,
- b) a közösségi normák által biztosított jogok tényleges védelme,
- c) a Szerződés 5. cikkén alapuló tagállami együttműködési kötelezettség,
- d) a Közösség szerződésen kívüli kárfelelősségének elvei,
- e) a tagállamok jogában közös általános elvek.

A Bíróság ezzel kifejezetten összekapcsolja a tagállami kárfelelősség jogintézményét a Közösségek szerződésen kívüli kárfelelősségének intézményével. Ennek kapcsán kifejti a Bíróság, hogy az utóbbi jogintézmény megszorító értelmezésének az oka, hogy a jogalkotói feladatok ellátását nem akadályozhatja a kártérítési keresetek lehetősége. A

Közösségek általános érdekei olyan normatív intézkedéseket kívánnak meg, amelyek adott esetben sérthetik a magánszemélyek érdekeit. Ugyanezen elvek mentén a tagállami kárfelelősség feltételeinek meg kell egyeznie a Közösségek kárfelelősségének a feltételeivel, amikor a tagállam széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a közösségi jogból eredő kötelezettségeinek teljesítése során. Ha nincs mérlegelési jogköre a tagállamnak, akkor viszont a Francovich ügyben alkalmazott objektív felelősségi rendszert kell alkalmazni.

Mivel az adott ügyben a jogalkotóknak volt mérlegelési mozgástere, ezért megfelelően kell alkalmazni a Közösség szerződésen kívüli kárfelelősségének feltételeit, így a kellően súlyos jogsértés követelményét is. Azt azonban, összhangban a főtanácsnoki indítvánnyal, határozottan elvetette a Bíróság, hogy vétkességtől tegye függővé a kárfelelősség fennállását. A Bíróság értelmezésében a vétkesség kategóriáját a tagállamok kárfelelőssége tekintetében a kellően súlyos jogsértés követelménye helyettesíti. Elismeri a Bíróság, hogy a kellően súlyos jogsértés fogalma felölel bizonyos szubjektív elemeket is, de ezen túl további szubjektív kritérium értékelésének nincs helye. A Bíróság álláspontja szerint a vétkességi alapú kárfelelősség megkérdőjelezné a kártérítéséhez való jog hatékony érvényesülését.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

A Brasserie ügy tulajdonképpen átemelte a Közösség szerződésen kívüli kárfelelősségének joganyagából a kellően súlyos jogsértés intézményét a tagállami kárfelelősség jogába. Kimondta, hogy a tagállami jogalkotó kárfelelősségének korlátozása ugyanazon elvek mentén szükséges, mint a Közösség szerződésen kívüli kárfelelősségének a korlátozása. Fontos kiemelni, hogy nem minden esetre rendelte vizsgálni a kellően súlyos jogsértés kritériumát, csak arra a helyzetre, ha mérlegelési jogkörrel rendelkezik a tagállam a közösségi jog végrehajtása terén. Ha nincsen ilyen mérlegelési jogkör, akkor a felelősség objektív. Mérlegelési jogkör esetén pedig a felelősség akkor áll be, ha annak korlátait nyilvánvalóan és súlyosan túllépte a tagállam.

Azzal, hogy a Bíróság elvetette a vétkességi alapú felelősség gondolatát, de széles mérlegelési jogkör esetére nem fogadta el az objektív felelősség megállapíthatóságát, a kellően súlyos jogsértés kritériumát a tagállami kárfelelősség körében is, egy csak a közösségi jogban létező autonóm felelősségi feltétellel tette. Ezen autonóm módon értelmezendő felelősségi küszöb megítélésénél a Bíróság a jogintézményt kitöltötte objektív és szubjektív elemekkel egyaránt.

Objektív kritériumok az alábbiak:

- a) a megsértett szabály egyértelműsége és pontosságának foka,
- b) a mérlegelési jogkör terjedelme,
- c) egy közösségi intézmény magatartása hozzájárulhatott-e a jogsértéshez,
- d) a jogsértő helyzet fenntartása a Bíróság vonatkozó ítéletét követően is.

Szubjektív elemként figyelembe vehető:

- e) a kötelezettségszegés vagy a károkozás szándékos vagy gondatlan jellege,
- f) az esetleges jogi tévedés menthetősége vagy ennek hiánya.

A szubjektív elemek köréből ki kell emelni, hogy a szándékosság és gondatlanság mind a jogsértésre, mind a károkozásra vonatkozik, de a Bíróság bővebb magyarázatot nem ad ezzel kapcsolatban. Nem tisztázza az egymáshoz való viszonyát e két lehetőségnek. Ebből következően a szubjektív értékelésbe vonható tudattartamnak elég csak az egyikre kiterjednie, nem kell, hogy az átfogja mindkettőt.

A Bíróság tulajdonképpen a Brasserie ítélettel bontotta ki a tagállami kárfelelősség közösségi jogi rendszerét. Akként viszonyul egymáshoz a Francovich ítélet és a Brasserie ítélet, mint a közösségi kárfelelősség körében a Schöppenstedt ítélet és a Bayerische HNL ítélet. Az egyik ügy az elvet alkotta meg, a másik pedig azt tartalommal töltötte ki, és ténylegesen működésbe hozta a kellően súlyos jogsértés kritériumát.

A Bíróság a konkrét ügyben a jogsértés kellő súlyosságának a megítélését a tagállami bíróságra hagyta, de támpontot azért ad. A jogsértés kapcsán elismerte, hogy mérlegelési jogköre volt a tagállamnak, azonban a megelőző eljárások kapcsán már világos lehetett a fennálló közösségi jogsértés. Továbbá a Bizottság által korábban kifejtett jogi álláspont is orientáló lehetett volna a tagállamok számára.

c) *British Telecommunications* ügy

A Bíróság a Brasserie ügyet követően a kidolgozott új elveket a kellően súlyos jogsértés kritériuma körében rögtön alkalmazta is. A *British Telecommunications* ügyben³²⁶ olyan esettel került szembe, amikor a jogsértés megvalósult, de az nem volt kellően súlyosnak minősíthető.

³²⁶ Bíróság C-392/93. sz. *The Queen* kontra *H. M. Treasury*, v *British Telecommunications Plc.* C. ügyben 1996. március 26-i ítélete (ECLI:EU:C:1996:131).

Jogsértés:

Az ügyben a tagállam terhére rótt jogsértés az volt, hogy a felperes állítása szerint nem megfelelően ültette át a nemzeti jogba az Egyesült Királyság a telekommunikációs szektort is érintő közbeszerzési eljárásokról szóló 90/531/EGK irányelvet. Ennek során az irányelv hatályát akként értelmezte, hogy az kizárólag a nemzeti telekommunikációs szektor mintegy 90 %-át magának tudó felperesre terjedt ki. Mivel az átültetett rendelkezések értelmében a felperes a piacra lépő további cégeknek köteles volt biztosítani a vezetékes telefon szolgáltatást, de csak rá vonatkozott a tarifa korlátozás, ebből kárt szenvedett.

A főtanácsnoki indítvány:

Jelen ügyben is Tesauro főtanácsnok adott indítványt³²⁷ egy napon a Brasserie ügyben írt indítványával. Ennek megfelelően az indítvány ugyanazon az elvi alapon áll, mint a fent ismertetett. Annyit kell kiemelni, hogy itt egyértelműen abba az irányba érvelt a főtanácsnok, hogy a Francovich ügy tételeit akként kell értelmezni, hogy különbséget kell tenni az irányelv átültetésének elmulasztása és a nem megfelelő átültetése között. Az utóbbi esetben a Brasserie ügyben kifejtetteket kell alkalmazni.

Az ítélet:

A Bíróság elfogadva a főtanácsnok érvelését és a Brasserie ügy kritériumrendszerét alkalmazta első alkalommal a gyakorlatban. A jogsértést megállapította azzal, hogy a tagállamok nem jogosultak a törvény erejénél fogva kizárni bizonyos vállalkozásokat az irányelv hatálya alól, az mindig egyedi döntést igényel. A Bíróság ennek ellenére nem tartotta megállapíthatónak a tagállam kárfelelősségét, mert a jogsértés nem volt kellően súlyos. Ennek oka a Bíróság álláspontja szerint, hogy a vitatott rendelkezése az irányelvnek nem volt kellően pontos és világos, továbbá nem is állt rendelkezésére a tagállamnak olyan iránymutatás a Bíróság vagy más közösségi intézmény részéről, amely azt értelmezte volna.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

A Bíróság ítéletében elfogadta, hogy az irányelv nem megfelelő átültetése nem esik egy kategóriába az irányelv ültetésének elmulasztásával. A kellően súlyos jogsértés vizsgálata során megállapította, hogy volt mérlegelési jogköre a tagállamnak és annak gyakorlása

³²⁷ Tesauro főtanácsnok indítványa a British Telecommunications ügyben 1995. november 28. (ECLI:EU:C:1995:408).

során jogsértő eredményre jutott. Ezt követően rögzítette, mint objektív körülményeket, hogy nem volt pontos a szövegezése a normának és nem volt kialakult közösségi joggyakorlat ennek kapcsán. Tehát a Bíróság a kellően súlyos jogsértés vizsgálata során kiemelte ezen körülményeket, azokat önállóan megvizsgálta, és fennállásukat már elegendőnek tartotta a tagállam mentesüléséhez. Kérdéses maradt azonban, hogy milyen esetkör tartozik a menthető tévedés kategóriájába, ha a közösségi norma szövegének egyértelműsége önállóan vizsgálendő, és a menthetőség egy ettől eltérő kategória. Ki kell emelni továbbá azt is, hogy a tagállami felelősséget mentő körülményként sokkal inkább elfogadható a közösségi jogszabály nem kellően egyértelmű szövegezése, mint a Közösségek felelőssége körében, hiszen a tagállam itt valóban csak jogalkalmazó.

d) Denkavit ügy

Kétségtelen, hogy a Denkavit ügy³²⁸ elsősorban nem a kellően súlyos jogsértés megítéléséről szólt, azonban érdemes felidézni a megállapításait, mert egy fontos aspektussal gazdagította a jogsértés kellő súlyosságának a vizsgálatát.

A jogsértés:

Az ügy alapja a 90/435/EGK irányelv nem megfelelő átültetése a német jogba. Az irányelv a különböző tagállamokban székhellyel rendelkező anyavállalatok és leányvállalatok egységes adóztatásáról szólt. A tagállamoknak megvolt a joga, hogy a kedvezményes adózási szabályok alkalmazását egy olyan átmeneti időhöz kössék, amíg a más tagállami anyacég tulajdonjogának folyamatosan fenn kell állnia a leányvállalatban. Németország akként értelmezte az irányelvet, hogy csak azután veheti igénybe az adókedvezményt egy cég, ha eltelt az így kikötött idő. A felperes arra hivatkozott, hogy ez téves értelmezése az irányelvnek.

Az ítélet:

A kártérítési keresettel kapcsolatosan előterjesztett kérdés vonatkozásában a fő probléma az elfogadhatóság volt, ezért a főtanácsnoki indítvány is arra koncentrált. Miután a Bíróság a kérdést elfogadhatónak találta arra jutott, hogy Németországnak az irányelv ilyen módon

³²⁸ Bíróság C-283/94., C-291/94. és C-292/94. sz. Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV és Voormeer BV kontra Bundesamt für Finanzen egyesített ügyekben 1996. október 17-i ítélete (ECLI:EU:C:1996:387).

való értelmezése nem minősül kellően súlyos jogsértésnek. Ehhez a Brasserie tesztet alkalmazta, és megállapította, hogy nem egyértelmű az irányelv szövegezése. Ezt a Bíróság akként állapította meg, hogy megvizsgálta, hogy a többi tagállam miként értelmezte a vitatott rendelkezést és arra jutott, hogy a tagállamok többsége is akként ültette át azt, mint Németország.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

Jelen ügyben került először figyelembevételre a jogsértés kellő súlyosságának értékelésében, hogy azt miként adaptálták más tagállamok. Ezt a Bíróság nem új szempontként hívta fel, hanem fogódzkodóként annak alátámasztására, hogy az irányelv vitatott rendelkezésének a szövegezése mennyire egyértelmű.

e) Rechberger ügy

A Rechberger ügy³²⁹ sem elsősorban a kellően súlyos jogsértés kritériumának elemzéséről szólt, de mindenképpen kiemelésre érdemes az irányelvek nem megfelelő átültetésének megítélése szempontjából.

A jogsértés:

Az ügy tárgya a 90/314/EGK irányelv ausztriai átültetése volt. Az irányelv a szervezett utazások közösségi szabályainak a harmonizálását célozta. Az irányelv 7. cikke megkövetelte, hogy az utazásszervezők az utasok felé megfelelő biztosítékot nyújtsanak arra az esetre, ha fizetéseketelenné válnak. Ausztria az irányelvet átültette, de az említett garanciát csak azon utazásokra rendelete alkalmazni, amelyek indulási időpontja négy hónappal később volt, mint az átültetésre rendelkezésre álló határidő eltelte. A felperesek a garancia hiányában kárt szenvedtek.

A főtanácsnoki indítvány:

Az ügyben Saggio főtanácsnok³³⁰ terjesztett elő indítványt, és elemezte azt a helyzetet, amikor egy tagállam határidőben átülteti az irányelvet, azt megfelelően teszi szinte minden rendelkezés tekintetében, és csak egy rendelkezés vonatkozásában nem felel meg a nemzeti szabályozás az irányelvnek. Ennek kapcsán a főtanácsnok leszögezi, hogy amikor a

³²⁹ Bíróság C-140/97. sz. Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister és társai kontra Republik Österreich ügyben 1999. június 15-i ítélete (ECLI:EU:C:1999:306).

³³⁰ Saggio főtanácsnok indítványa Rechberger ügyben 1998. június 25. (ECLI:EU:C:1998:321).

tagállam jogsértését vizsgálja a Bíróság, az nem pusztán mennyiségi vizsgálat, hanem lehetősége kell, hogy legyen elvégezni az átültetés sikerességének a minőségi értékelését is. Álláspontja szerint, ha minden rendelkezés átültetésének megfelelően eleget is tett a tagállam, de az egyik rendelkezést nem megfelelően adaptálta, és ebből származott a magánszemélyeknek a kára, akkor ezen egy rendelkezés tekintetében kell elvégezni annak értékelését, hogy a jogsértés kellően súlyos volt-e.

Az ítélet:

A Bíróság nem fogadta el Ausztria azon érvelését, hogy menthető a jogsértés, mert a vitatott rendelkezésen kívül minden egyébben megfelelően eleget tett az átültetési kötelezettségének. A Bíróság kimondta, hogy mivel a vitatott rendelkezés nem biztosított olyan lehetőséget a tagállamnak, hogy az csak az átültetést követő bizonyos időn belül fejtsse ki a hatását, akkor a tagállam nem rendelkezett e tekintetben mérlegelési jogkörrel. Ezért a jogsértés kellően súlyos.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

Az ítélet kellően súlyosnak minősítette a jogsértést abban az esetben amikor arra vonatkozó külön felhatalmazás nélkül a tagállam akként ültette át az irányelvet, hogy az nem fejtette ki hatását rögtön az átültetési határidő elteltét követően. Ebből a szempontból nincs jelentősége, hogy minden egyéb kérdésben megfelelő volt az irányelv átültetése. Tehát, a kellően súlyos jogsértés kritériumának megítélését nem csak a teljes átültetendő irányelv vonatkozásában kell értékelni, hanem külön egyes rendelkezéseire vonatkoztatva is. A túlnyomórészt sikeres átültetés nem teszi menthetővé a jogsértést.

d) Robins ügy

A Robins ügy³³¹ is mindenképpen említést érdemel, mert a Bíróság itt értékelte először egy közösségi intézmény magatartását akként, ami a jogsértés kimentésére vezethet.

A jogsértés:

Az ügy felperesei azért nem jutottak hozzá a nyugdíjukhoz, mert a munkáltatójuk által finanszírozott magánnyugdíjat biztosító társaság fizetéseképtelenné vált. Erre tekintettel pert indítottak az Egyesült Királyság illetékes minisztériuma ellen, mert állításuk szerint az

³³¹ Lásd 181. lj.

állam a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 80/987/EGK tanácsi irányelvet nem megfelelően ültette át, mert a nemzeti szabályok nem alkalmasak a magánnyugdíjrendszerben résztvevők védelmére annak ellenére, hogy ezt az irányelv megköveteli.

Az ítélet:

A Bíróság a jogsértést megállapította, majd felidézte a kialakult ítélkezési gyakorlatot a tagállami kárfelelősség feltételei körében, és rögzítette, hogy az Egyesült Királyságnak széles mérlegelési jogköre volt a védelem szintjének meghatározása körében. Annak nyilvánvaló és jelentős mértékű megsértésének eldöntése érdekében rámutatott, hogy a Bizottság az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában megjelent, az átültetést értékelő jelentése olyan körülmény, amelyre támaszkodni lehet a kellően súlyos jogsértés fennállásának megállapítása tekintetében. Jelen esetben a Bizottság akként értékelte a vitatott szabály átültetését, hogy „úgy tűnik” az megfelel az irányelv által előírt követelményeknek. Erre figyelemmel nem tekinthető kellően súlyosnak a jogsértés.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

A Bíróság jelen ügyben először adta annak példáját, hogy mit ért azon, hogy egy közösségi intézmény által tanúsított magatartás hozzájárulhatott a jogsértés bekövetkezéséhez. A hivatalos lapban közzétett értékelést e tekintetben számításba vehető körülménynek minősítette. Érdeemes arra felhívni a figyelmet, hogy a Bíróság azt a körülményt, hogy milyen értékelést adott a Bizottság az átültetésről, nem a tagállami jogsértés menthetősége, tehát a tagállam szemszögéből vette figyelembe, hanem azt a közösségi intézmény közrehatásának értékelte. Meg kell jegyezni, hogy érdekes kérdés lenne, hogy erre figyelemmel milyen eredményre vezetne, ha a felperesek a Bizottság ellen indítanak kártérítési pert mindezek alapján.

e) Ogiériakhi ügy

Amint azt a következőkben látni fogjuk, a Bíróság alapvető jelentőséget tulajdonít a kellően súlyos jogsértés megítélése szempontjából a nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kötelezettségének megsértésének. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének kapcsolata a kellően súlyos jogsértéssel

azonban felmerült a jogalkotással okozott károk vonatkozásában is az Ogieriakhi ügyben,³³² igaz ellenkező előjellel.

A jogsértés:

A nigériai állampolgárságú felperes azért terjesztett elő kártérítési keresetet Írországgal szemben, mert az országban való tartózkodásra vonatkozó engedélyét megvonták, és azt csak azután kaphatta vissza, hogy a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban megállapította, hogy Írország a vonatkozó irányelvet nem megfelelően ültette át. A felperes ezt követően megkapta a tartózkodási engedélyt, de időközben elvesztette a munkáját a tartózkodási engedély megvonása miatt.

Az ítélet:

Az ügygel kapcsolatban a nemzeti bíróság azt a kérdést terjesztette elő előzetes döntéshozatalra, hogy önmagában az a tény, hogy az eljáró bíróság szükségesnek tartja az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, kizárja-e a tagállami felelősséget. A Bíróság ítéletében rámutatott, hogy valóban jelentősége van a megsértett jogszabály egyértelműségének, de az csak a Bíróság által adott értelmezésből állapítható meg, nem pusztán az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének tényéből. Továbbá ez a megfontolás korlátját képezhetné a tagállami kezdeményezéseknek.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

Logikusan merül fel a kérdés a kellően súlyos jogsértés kritériumával kapcsolatban, hogy amikor az uniós norma egyértelműségéről beszélünk, akkor azt kinek a mércéjén keresztül kell megítélni. A jogot alkalmazó tagállam, tagállami szervek szemüvegén keresztül vagy kizárólag az uniós jog szempontjából. Amennyiben a kérdésre az első megoldás lenne a válasz, akkor valóban értékelhető felvetés lenne, hogy önmagában az, hogy egy tagállami bíróság szükségét látja előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésének, az megkérdőjelezheti az alkalmazott norma egyértelműségét. A Bíróság viszont kimondja, hogy a megsértett norma egyértelműségét csak a Bíróság értékelheti, uniós jogi szemszögből. Ebből következően, ha ezzel kapcsolatban kérdés merül fel a tagállami bíróság előtt, akkor eziránt előzetes döntéshozatali eljárást kell kezdeményezni.

³³² Bíróság C-244/13. sz. Ewaen Fred Ogieriakhi kontra Minister for Justice and Equality és társai ügyben 2014. július 10-i ítélete (ECLI:EU:C:2014:2068).

V.2.2. Az igazságszolgáltatási tevékenységgel okozott károk

a) Köbler ügy

A tagállami kárfelelősség körében a mai napig az egyik legnagyobb vitát kiváltó döntése a Bíróságnak a Köbler ügyben³³³ született. Erre tekintettel ennek az ügynek, illetve az annak kapcsán felmerülő számtalan kérdésnek a feldolgozottsága az egyik legjelentősebb az európai jogirodalomban.³³⁴ A Köbler ügy által felvetett bizonytalanságok azonban nem csak a jogirodalom szintjén jelentek meg, hanem a tagállami bíróságok jogalkalmazásában is.³³⁵ A Bíróság az ítéletével a tagállami kárfelelősség körét kiterjesztette a tagállami bíróságok tevékenységére is. A bírói hatalom kárfelelősségnek kérdése³³⁶ a nemzeti kárfelelősségi rendszerek szintjén is összetett. Az uniós jog szemszögéből pedig még komplexebb annak a megítélése. Ebből kifolyólag, az számtalan megválaszolendő kérdést vet fel úgy, mint a helytállásra kötelezett szerv meghatározása, a felelősség viszonya egyéb tagállami, uniós jogi alapelvekkel és alapvető jogokkal. Az érdeklődés fókuszsa ezen kérdések közül is elsősorban az uniós jogon alapuló felelősség feltételrendszerére helyeződött.³³⁷

A kellően súlyos jogsértés kritériumának alkalmazása a tagállami bíróságok által elkövetett jogsértésekből eredő kárfelelősségre komoly kihívásokkal szembesítette mind a tagállami bíróságokat, mind a Bíróságot. A kialakított koncepciót számos jogirodalmi kritika is övezte.³³⁸ A problémának a forrása részben megegyezik azokkal a kérdésekkel, amelyek a nemzeti jogokban is felmerülnek a bírói kárfelelősséggel kapcsolatban, így a jogbiztonság kérdésköre, a *res judicata* hatása, a bírói függetlenség viszonya a kárfelelősséghez. Ehhez azonban uniós jogi viszonylatban további tényezőként adódik hozzá a tagállami bíróságok által betöltött szerep az uniós jogrendben. Mivel az uniós jog végrehajtásának, különösen az egyénekre ruházott jogok érvényesítése tekintetében, a

³³³ Lásd 178. lj.

³³⁴ Lásd például: M. BREUER: State liability for judicial wrongs and Community law: the case of Gerhard Kobler v Austria. *European law review*. 2004. 2. sz. 243-254. p., P. CABRAL - M.C. CHAVES: Member State Liability for Decisions of National Courts Adjudicating at Last Instance. *Maastricht Journal of European & Comparative Law* 2006. 1. sz. 109. p.

³³⁵ VARGA ZSÓFIA: The application of the Köbler doctrine by member state courts. *ELTE Law Journal* 2016. 2. sz. 71-91. p.

³³⁶ BORBÁS (2014) i. m.

³³⁷ REGINA VALUTYŲĖ: Concept of Court's Fault in State Liability Action for Infringement of European Union Law. *Jurisprudence* 2011. 1. sz. 33-50. p.

³³⁸ B. BEUTLER: State Liability for Breaches of Community Law by National Courts: Is the Requirement of a Manifest Infringement of the Applicable Law an Insurmountable Obstacle. *Common Market Law Review* 2009. 3. sz. 773-804. p.

legfőbb letéteményesei a tagállami bíróságok, ezért a rájuk háruló uniós jogi kötelezettségek is összetettek. A tagállami bíróságokat terheli az uniós jog értelmezése, a tagállami jognak az uniós joggal összhangban való értelmezése, az uniós jog elsőbbségének érvényre juttatása, és ezek mentén az uniós joganyag konkrét ügyekben való alkalmazása. Ezen túlmenően a tagállami bíróságok és a Bíróság közötti interakció az előzetes döntéshozatali eljáráson keresztül sokkal közvetlenebb, mint bármely más tagállami szerv esetében. Továbbá, ehhez hozzáadódik a bírói munka jellegéből fakadó szükségszerű bizonytalanság, amely a jogszabályértelmezési és mérlegelési tevékenységből ered.

Ki kell emelni azt is, hogy amíg a közigazgatási és jogalkotási tevékenységgel okozott károk megítélésének volt előképe a Bíróság gyakorlatában a közösségi szerződésen kívüli felelősség vonatkozásában, addig az igazságszolgáltatási tevékenység kapcsán ilyen nem volt. Továbbá, az alapvető jogok és garanciák szerepe a bírósági eljárásokban még fokozottabb, mint más területeken. Mindezek alapján a Bíróságnak a tagállami bíróságok által elkövetett jogsértések esetére a felelősségi küszöböt olyan módon kellett meghatároznia, hogy ezeket a tényezőket mind szem előtt tartja. Ez a törekvés azonban kétes sikerre vezetett.

A jogsértés:

A felperes egyetemi tanár, aki 10 évet dolgozott Ausztriában és kérte, hogy részére fizessék ki azt a különleges pótlékot, amely 15 év szolgálati jogviszony után jár, mert álláspontja szerint be kell számítani a szolgálati idejébe a más tagállamban ugyanilyen pozícióban eltöltött időt. Miután ezt megtagadták tőle pert indított, amely során az eljáró bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő a Bírósághoz. Mivel hasonló jogvitában már született ítélet a Bíróság előtt, a Bíróság hivatalának felhívására az előterjesztést a nemzeti bíróság visszavonta. Mielőtt ezt megtette volna a tagállami bíróság felkérte a feleket, hogy nyilatkozzanak a kérelem visszavonásával kapcsolatban, egyben tájékoztatta őket, hogy a jogkérdés a felperes javára dőlt el. Ennek ellenére a felperes keresetét az eljáró bíróság elutasította, mert akként értelmezte a Bíróság hivatkozott ítéletét, hogy a szóban forgó pótlék olyan hűségjutalom, amely igazolja a hátrányos megkülönböztetés tilalma alóli kivételt. Erre tekintettel a felperes keresetet terjesztett elő kártérítés iránt az osztrák állammal szemben.

A főtanácsnoki indítvány:

Léger főtanácsnok indítványában³³⁹ részletes érvelést ad a mellett, hogy miért szükséges elismerni a tagállami felelősséget a végső fokon ítélkező bírói fórum által elkövetett jogsértés esetére. Ennek alátámasztására felhossa az államok nemzetközi felelőssége kapcsán kialakult, az államot egységként kezelő felfogást. Ez az érvelés már több alkalommal előkerült a tagállami kárfelelősség körében, de a Köbler ügyben adott főtanácsnoki indítványban az EJEB joggyakorlatát is felhívja a főtanácsnok. Rámutat, hogy a felelősség alól nem mentesülhet az állam az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendszerében akkor sem, ha a jogsértést a legfőbb bírói fórum követte el.

A felelősség feltételeinek elemzése körében a főtanácsnok kiemeli, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériumának a megítélése akként változik a Bíróság joggyakorlatában, hogy amíg korábban olyan esetekben, ahol a tagállamnak nem volt mérlegelési jogköre, vagy az csak szűk volt, elegendő volt a jogsértés ténye, addig a későbbi döntésekben a Bíróság ebben az esetben is a vizsgálat körébe von olyan szempontokat, mint amit széles mérlegelési jogkör esetében vizsgál. Erre figyelemmel nem tartja szükségesnek az abban való állásfoglalást, hogy az igazságszolgáltatási tevékenység körében milyen széles a mérlegelési jogköre a tagállamoknak a közösségi jog alapján. Álláspontja szerint a felelősség megállapításához a kulcskérdés az, hogy a jogsértés menthető-e vagy sem. Ehhez az eddig kialakult elveket ajánlja figyelembe venni, így a megsértett norma egyértelműségét, a Bíróság már kialakult ítélkezési gyakorlatának figyelmen kívül hagyását. Ezekkel kapcsolatban kiemeli, hogy a jogbiztonság elvére tekintettel kivételt képezhet az olyan szituáció, amikor a jogvita alapjául szolgáló jogviszony még az előtt keletkezett, hogy a közösségi norma értelmezése egyértelművé vált volna.

A főtanácsnok megállapíthatónak tartja a kellően súlyos jogsértést, ha a tagállami bíróság elmulasztott eleget tenni az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési kötelezettségének. Ezzel kapcsolatban felhívja az EJEB joggyakorlatát,³⁴⁰ amely az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztését adott esetben elismeri a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmeként különösen akkor, ha annak mellőzése önkényes volt. Sőt utal a német alkotmánybíróság döntésére,³⁴¹ amely kimondja, hogy a Bíróság a rendes bírósági rendszer részeként törvényes bírói útnak minősül. Bár azt a főtanácsnok is

³³⁹ Léger főtanácsnok indítványa Köbler ügyben 2003. április 8. (ECLI:EU:C:2003:207).

³⁴⁰ EJEB André Desmois Franciaország elleni ügye, 41358/98. számú kérelem, EEJB Peter Moosbrugger Ausztria elleni ügye 44861/98. számú kérelem, EJEB Coëme és társai Belgium elleni ügye 32492/96., 32547/96., 33209/96. és 33210/96. számú kérelmek, EJEB Caiena Santiago Spanyolország elleni ügy 60350/00. számú kérelem, EJEB Lambert Bakker Ausztria elleni ügye 43454/98. számú kérelem.

³⁴¹ Német Szövetségi Alkotmánybíróság - BvR 1036/99. számú ítélete.

elismeri, hogy vagyoni károk esetén nagyon nehéz lenne bizonyítani az okozati összefüggést a bekövetkezett kár és az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének elmulasztása között.

A fentieken túl a főtanácsnok szerint nem kell jelentőséget tulajdonítani a jogsértés szándékos vagy gondatlan jellegének. Továbbá álláspontja szerint nem jöhet számításba az sem, hogy más közösségi intézmények magatartása hozzájárulhatott-e a jogsértéshez. Ellenben a jogalkotással és közigazgatási aktussal elkövetett jogsértéssel ez bírói döntés esetén nem értelmezhető.

Az ítélet:

A Bíróság az ítéletében a tagállamok erőteljes ellenérvei mellett is alkalmazandónak tartotta a tagállami kárfelelősség rendszerét az igazságszolgáltatási tevékenységgel okozott károkra. Ennek alapjaként megjelölte forrásként a nemzetközi jogot, amely a felelősség kérdésében egységként tekint az államra. A felelősségi feltételek vonatkozásában fenntartotta a korábbi gyakorlatban kialakult elveket, így a kellően súlyos jogsértés kritériumát. Ennek kapcsán kiemelte, hogy *„a végső fokon ítélkező nemzeti bíróság határozataért fennálló esetleges állami felelősség megállapítása során történő alkalmazása tekintetében figyelembe kell venni az igazságszolgáltatás különleges természetét és a jogbiztonság követelményét, amint arra az észrevételeket előterjesztő tagállamok is felhívták a figyelmet. A végső fokon ítélkező nemzeti bíróság határozataért fennálló állami felelősséget csak abban a kivételes esetben lehet megállapítani, ha a bíróság az alkalmazandó jogot nyilvánvaló módon hagyta figyelmen kívül.”*³⁴²

A Bíróság ezzel megalkotta a jogirodalomban oly sok vitát kiváltott felelősségi feltételt, az alkalmazandó jog nyilvánvaló módon való figyelmen kívül hagyását.³⁴³ Nagyon fontos ennek kapcsán rámutatni, hogy a Bíróság ezt a felelősségi feltételt nem kezelte zárt rendszerben, mert rögtön rámutatott, hogy ez csak az ügy összes körülménye alapján ítéhető meg esetről esetre. Ehhez csak felsorolja példálózó jelleggel a figyelembe vehető körülményeket:

- a) a megsértett jogszabály egyértelműségének és pontosságának fokát,
- b) a jogsértés szándékosságát,
- c) a jogi hiba menthetőségét,

³⁴² Köbler ítélet 53. pont.

³⁴³ Angolul: „manifestly infringed the applicable law”, franciául: „méconnu de manière manifeste le droit applicable.”, németül: „offenkundig gegen das geltende Recht verstoßen hat.”

- d) valamely közösségi intézmény állásfoglalását,
- e) továbbá azt a körülményt, hogy a kérdéses bíróság nem tett eleget az előzetes döntéshozatalra utalási – EK 234. cikk harmadik bekezdésében foglalt – kötelezettségének.

Rögzítette továbbá, hogy mindenképpen kellően súlyos a jogsértés, ha a Bíróság kialakult ítélkezési gyakorlatát figyelmen kívül hagyta a nemzeti bíróság.

A konkrét ügyben a felsorolt feltételek mérlegelésével a Bíróság nem találta megállapíthatónak a kellően súlyos jogsértést. Rögzítette, hogy a jogsértés megtörtént, mert helytelenül minősítette a nemzeti bíróság hűségjuttalomnak a felperesnek járó juttatást. Azonban az a körülmény, hogy visszavonta az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét a tagállami bíróság, nem minősül a felelősséget megalapozó jogsértésnek, mert a sértett normából és a Bíróság addigi gyakorlatából nem következett, hogy nyilvánvalóan helytelen lenne az értelmezés, amit végül elfogadott a nemzeti bíróság.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

A Köbler doktrínát a mai napig a jogirodalom számtalan kritikával illetve, és ahogyan arra már kitértünk, a gyakorlati alkalmazása a tagállami kárfelelősség kategóriáján belül értékelve is komoly problémát jelent. A felelősségi feltételek szemszögéből közelítve, különös tekintettel a kellően súlyos jogsértés kritériumára, a közösségi jog szintjén is dogmatikai zavart azonosíthatunk az ítéletben. A Bíróság annyiban osztotta a főtanácsnok indítványában foglaltakat, hogy alkalmazni szükséges az igazságszolgáltatás által elkövetett jogsértésekre a kellően súlyos jogsértés kritériumát. Annak módja azonban nem egyértelmű.

A Köbler ügy idejében már megtörtént a felelősségi feltételek szintetizálása a Közösség szerződésen kívüli felelőssége és a tagállami felelősség tekintetében. Mindkét esetben a mérlegelési jogkör terjedelme vált meghatározó kategóriává. Ezt alkalmazta a Bíróság jogalkotás és közigazgatási intézkedés útján megvalósuló jogsértés esetére is. A kellően súlyos jogsértés kritériumát az igazságszolgáltatási tevékenységgel okozott károkra is alkalmazni rendelte, de úgy tűnik, mintha annak egy különleges válfaja, egy alkategóriája lenne az alkalmazandó jog nyilvánvaló módon történő figyelmen kívül hagyása. Ezáltal a Bíróság a mérlegelési jogkör terjedelmén alapuló és egyre inkább egységesülő kategóriák mellett egy újabbat vezetett be. Majd ezen a kategórián belül ad támpontokat ennek megítéléséhez, amelyek egyébként szinte teljesen megegyeznek azon szempontokkal, amelyet más jellegű jogsértés esetén kell vizsgálni a felelősséghez széles

mérlegelési jogkör fennállása mellett. Ebben a körben még a főtanácsnoki indítvány által javasolt szempontok mellőzését, így a szándékosság és a közösségi intézmény közrehatását, sem fogadta el a Bíróság. Továbbá kiegészítette a feltételrendszert az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési kötelezettség elmulasztásával.

A jogirodalomban többek között Varga Zsófia tett kísérletet³⁴⁴ arra, hogy a Köbler ügy felelősségi feltételrendszerét a tagállami bíróságok közösségi jogon alapuló kötelezettségeire vetítve meghatározza. Ennek során megállapította, hogy nyilvánvalóan az uniós jog anyagi jogi szabályai csak a tagállami bíróságokra háruló eljárásjogi jellegű szabályokon keresztül érvényesülhetnek. Ezen kötelezettségek az uniós jog közvetlen alkalmazása és az ebből eredő jogok védelme, az uniós joggal ellentétes nemzeti jog alkalmazásának a mellőzése, a nemzeti jogszabályoknak az uniós jog fényében való értelmezése, az uniós jog alapelveinek megfelelő alkalmazása és az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése. Nem kérdéses, hogy valamennyi eljárási jellegű kötelezettség megsértése csak akkor eredményez kárfelelőséget, ha az egyben az uniós anyagi jog nem megfelelő alkalmazására vezet. Ennek eldöntése körében kiemelkedően fontos a Bíróság ítélkezési gyakorlata és az anyagi jogi norma pontossága, egyértelműsége. Varga arra a megállapításra jut elemzése alapján, hogy az eljárási jellegű kötelezettségeken keresztül megvalósuló anyagi jogszabálysértés két esetben minősülhet nyilvánvalónak. Az egyik, amikor a tagállami bíróság nem kezdeményez előzetes döntéshozatali eljárást olyan esetben amikor nem egyértelmű a szabály, vagy nincsen kialakult ítélkezési gyakorlata a Bíróságnak. A másik eset, amikor ezen utóbbi körülmények fennállnak, de a nemzeti bíróság ettől mégis eltér.

Mivel a Varga által megállapított esetköröket a kellően súlyos jogsértés kategóriájára már eleve felölelte kérdéses, hogy volt-e értelme bevezetni az alkalmazandó jog nyilvánvaló figyelmen kívül hagyását, mint egyedi szempontot. Ezen belül, egyetértve a főtanácsnok indítványával, nehezen belátható, hogy milyen jelentősége lehet egy végső fokon ítélkező tagállami bíróság jogsértése esetén a szándékosságnak, és az uniós intézmények magatartásának. Továbbá nehezen megfogható az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése iránti kötelezettség elmulasztása is. Már a főtanácsnok rámutat, hogy szinte lehetetlen ilyen jogsértés esetén az okozati összefüggés megtalálása a bekövetkezett vagyoni kárral, míg nem vagyoni kár lehetősége pusztán a kezdeményezés elmulasztása miatt teljesen kidolgozatlan az uniós jogban. Ezen túlmenően irrelevánsnak

³⁴⁴ VARGA ZSÓFIA: In Search of a ‘Manifest Infringement of the Applicable Law’ in the Terms set out in Köbler. *Review of European Administrative Law* 2016. 2. sz. 5-40. p.

tűnik, hogy kezdeményezett-e előzetes döntéshozatali eljárást a tagállami bíróság, ha nem valósít meg egyéb jogsértést. Ha előzetes döntéshozatal nélkül is megfelelően alkalmazza az uniós jogot, akkor nincs jogsértés, ha a kezdeményezés ellenére is nyilvánvalóan helytelenül, akkor pedig fennáll a felelősség. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmulasztása, mint felelősséget megalapozó szempont, a kellően súlyos jogsértés megítélése körében kialakult gyakorlat tükrében csak akkor bírhat jelentőséggel, ha az alkalmazandó szabály nem volt egyértelmű. Ebben az esetben, ha a nemzeti bíróság eljárása sérti az uniós jogot olyan mértékben, amely a többi körülmény értékelése szerint is megalapozza a kellően súlyos jogsértést, akkor a jogsértés menthetősége körében értékelhető az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmulasztása. Ezt támasztja alá az a körülmény is, hogy a jogirodalomban is megjelent kritika annak kapcsán, hogy a tagállami bíróságok előterjesztési kötelezettségének megítélésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlat átgondolásra szorul.³⁴⁵ Így egyet kell érteni Varga megállapításával, hogy önállóan nem alapozhatja meg a tagállam felelősségét az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésére vonatkozó kötelezettség megsértése. Ez igaz abban az esetben is, ha a Bíróság kötelezettségszegést állapít meg a tagállam oldalán az előzetes döntéshozatali kötelezettség elmulasztása miatt, például Franciaországgal szemben.³⁴⁶ Ebből kifolyólag a tagállami bíróság oldalán fennálló szubjektív tényezők értékelésére elegendőnek látszik a jogsértés menthetőségének vizsgálatához, amelyre a főtanácsnok is javaslatot tett.

Mindezek alapján a kellően súlyos jogsértés körében megfogalmazott elvek a Köbler ügyben nem tekinthetőek annyira sem egyértelműnek, mint amennyire a Bíróság gyakorlata az egyéb tagállami jogsértések területén egyértelmű ebben a kérdésben. Sőt, azt is megállapíthatjuk, hogy arra is alkalmasak, hogy fogalmi zavart okozzanak a kártérítési ügyekben eljáró bíróságokban. Továbbá fel kell hívni a figyelmet a Köbler ügyben az Egyesült Királyság által tett azon észrevételre, hogy amennyiben a Köbler elv a tagállami bíróságokkal szemben alkalmazandó, azt megfelelően alkalmazni kellene a Bírósággal szemben is. Korábban többször kimondásra került, hogy nem térhet el alapjaiban a

³⁴⁵ OSZTOVITS ANDRÁS: *Az acte clair tan – újratöltve*. In Bartha Ildikó, Fazekas Flóra, Papp Mónika, Varju Márton (szerk.): *Hatékony jogvédelem az Európai Unió jogában*. Tanulmányok Várnay Ernő 70. születésnapjának tiszteletére. Budapest, 2021, Társadalomtudományi Kutatóközpont. 149-168. p.

³⁴⁶ Bíróság C-416/17. sz. Európai Bizottság kontra Francia Köztársaság ügyben 2018. október 4-i ítélete (ECLI:EU:C:2018:811).

tagállami felelősség és az uniós szervek felelőssége,³⁴⁷ ennek ellenére a mai napig csak az eljárás elhúzódása miatt merült fel ténylegesen a Bíróság kárfelelőssége.

b) Traghetti del Mediterraneo ügy

A Bíróság röviddel a Köbler ügy után kapott arra lehetőséget a Traghetti del Mediterraneo ügyben,³⁴⁸ hogy az igazságszolgáltatási tevékenységgel okozott károkért való tagállami felelősség feltételeit tisztázza, azonban ezzel a lehetőséggel nem élt.

A jogsértés:

A felperes tengeri fuvarozással foglalkozó vállalkozás volt, amely azért indított pert kártérítés iránt a rivális társasággal szemben, mert az utóbbi állami támogatást kapott és ezért olyan alacsony áron tudott jegyet kínálni, amely tisztességtelen versenyelőnyt jelentett a számára. Az olasz bíróságok elutasították a felperes keresetét, ezért az olasz legfelsőbb bírósághoz³⁴⁹ fordult és kérte, hogy az terjesszen elő előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a vonatkozó közösségi jog értelmezése iránt. Ezt a legfelsőbb bíróság elutasította és helybenhagyta az ítéletet. Ezután a felperes keresetét indította a legfelsőbb bírósággal szemben, mert álláspontja szerint az ítélet a közösségi jog téves értelmezésén, és a Bíróság ítélkezési gyakorlatának figyelmen kívül hagyásán alapul. A kártérítés perben eljáró bíróság azért fordult előzetes döntéshozatali kérelemmel a Bírósághoz, mert az olasz jogszabályok a bírósági jogkörben okozott károk megtérítését kizárták, kivéve, ha annak oka a bíró szándékos vagy súlyosan kötelességszegő magatartása. Továbbá, az akkor hatályos olasz jog szerint nem alapozhatta meg a bíróságok kárfelelősségét a jogszabály értelmező és bizonyíték értékelő tevékenység.

A főtanácsnoki indítvány:

Az ügyben ismét Léger főtanácsnok adott indítványt,³⁵⁰ amely a témánk szempontjából fontosabb gondolatokat tartalmaz, mint maga az ítélet. A főtanácsnok ugyanis kritikát fogalmazott meg a Köbler doktrínával kapcsolatban, amely tükrözte a jogirodalmi értékeléseket is. Ebben a körben a felelősségi feltételeket is mélyrehatóan elemezte.

³⁴⁷ Lásd Brasserie ítéletet.

³⁴⁸ Bíróság C-173/03. sz. Traghetti del Mediterraneo SpA kontra Repubblica Italiana ügyben 2006. június 13-i ítélete (ECLI:EU:C:2006:391)

³⁴⁹ Corte Suprema di Cassazione.

³⁵⁰ Léger főtanácsnok indítványa Traghetti del Mediterraneo ügyben 2006. június 13. (ECLI:EU:C:2005:602).

Az olasz szabályozással kapcsolatban rámutat, hogy a jogszabály értelmező tevékenység a bírói jogkörben végzett tevékenység lényegi eleme. Ennek kapcsán emlékeztet a fentiekben írt, Varga Zsófia által is összefoglalt nemzeti bíróságokat terhelő kötelezettségekre, amelyek megsértése alapot adhat a tagállami kárfelelősség megállapításához. Véleménye szerint, ha kizárnánk a jogszabály értelmező tevékenységből eredő károk megtérítésének a lehetőségét, az nem csak az igazságszolgáltatási tevékenységgel okozott károk megtérítését zárna ki, hanem a jogszabályalkotással és a közigazgatási intézkedéssel elkövetett jogsértéseket is, hiszen ezeknek is előfeltétele a jogértelmezés. A Bíróság pedig figyelembe vette az igazságszolgáltatás különleges természetét és a jogbiztonság követelményét, amikor úgy találta, hogy a végső fokon eljáró bíróság tevékenysége csak akkor áll fenn, ha az alkalmazandó jogot nyilvánvaló módon hagyta figyelmen kívül.

Megállapítja, hogy a végső fokon eljáró bíróság tevékenységének értékelése kapcsán kiemelkedő szerepe van az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének elmulasztásának. Álláspontja szerint a Köbler ügyben írt, az alkalmazandó jog nyilvánvaló figyelmen kívül hagyását megalapozó körülmények vonatkozásában a Bíróság hierarchiát állított fel abban a sorrendben, ahogyan azt felsorolta.³⁵¹ Ennek bizonyos elemeivel továbbra sem ért egyet. Megítélése szerint a felelősség megalapozása szempontjából a kulcskérdés a jogsértés menthetősége. Ez az a szempont, amelyre az összes többi szempont épül. Ezek közül is kiemelkedő az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmulasztása. Ha ugyanis a megsértett norma nem egyértelmű, akkor sem menthető a téves jogértelmezés, ha elmulasztotta a nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését. Ha pedig a norma egyértelmű volt, de az alkalmazás nehézségbe ütközött, akkor az eltéréshez is megkövetelt az előzetes döntéshozatali eljárás. Érdekes álláspont, hogy a főtanácsnok elképzelhetőnek, bár kétségkívül ritkának tartja a kárfelelősséget kizárólag abból fakadóan, hogy nem terjesztett elő előzetes döntéshozatali kérelmet a nemzeti bíróság.

A főtanácsnok kiemeli, hogy a Köbler ügyben megfogalmazott felelősségi küszöb a kellően súlyos jogsértés körében, az alkalmazandó közösségi jog nyilvánvaló megsértése, különbözik az addigi gyakorlatban a széles mérlegelési jogkörhöz kapcsolódóan megkívánt, a mérlegelési jogkör korlátainak nyilvánvaló és súlyos túllépésétől. Mégpedig abban, hogy hiányzik a súlyos kitétel. Felteszi a kérdést, hogy mégis mi az értelme ennek a

³⁵¹ Lásd Köbler ítélet 55. pont.

megkülönböztetésnek, ha az értékelendő szempontok azonosak, mint korábban. Erre nem tud választ adni, de felveti, hogy a Bergaderm ügyben a felelősségi rendszerek egységesítése körében annak a követelménynek az elhagyására lehet esetleg visszavezetni, hogy a kárfelelősséghez nem kell magasabb rendű jogszabály megsértése. A súlyos kifejezésből pedig következhetne egy ilyen téves értelmezés, hogy itt továbbra is ez szükséges.

Az ítélet:

A Bíróság az ítéletében megismételte a Köbler ügyben kimondott jogelveket és felelősségi feltételeket. A kérdéses olasz nemzeti szabályozást a közösségi joggal ellentétesnek találta és leszögezte, hogy az állami kárfelelősség feltételrendszere olyan körülményeket tartalmaz, amelynél szigorúbbat nem határozhat meg a nemzeti jog, csak enyhébbet. A jogszabály értelmezéssel, tényállás értékeléssel elkövetett jogsértést nem lehet kizárni a kárfelelősség köréből, mert az a bírói tevékenységnek alapvető aspektusa. A szándékosságnak is csak annyi szerepe van, amennyiben az az alkalmazandó jog nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása körében értékelhető.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

A Bíróság ezen ítéletében kihagyta a lehetőséget, hogy a Köbler ügyben meghatározott felelősségi kritériumokat tovább pontosítsa. Ez indokolt lett volna a fent felvetett aggályokra és a főtanácsnok kritikai észrevételeire is. Ennek ellenére ezzel a Bíróság nem élt, csak a nemzeti joggal szembeni követelményeket fogalmazta meg. Meg kell még jegyezni a tárgyalt ügghöz, hogy a jelen előzetes döntéshozatali eljárásban kifejtett jogelvek mentén a Bíróság később megállapította Olaszország kötelezettségzegését a vitatott nemzeti rendelkezések fenntartása miatt.³⁵²

c) Tomášová ügy

Az igazságszolgáltatási tevékenységgel megvalósított uniós jogsértés esetén is döntő jelentőséggel bír a megsértett jogszabály egyértelműsége, és ennek kapcsán a Bíróság ítélkezési gyakorlata a kellően súlyos jogsértés megítélése szempontjából. A Tomášová

³⁵² Bíróság C-379/10. sz. Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben 2011. november 24-i ítélete (ECLI:EU:C:2011:775).

ügyben³⁵³ a Bíróság arra kereste a választ, hogy mennyire kell egyértelműnek lennie a megsértett szabályoknak.

A jogsértés:

A felperes fogyasztói hitelszerződést kötött, amely szerződés a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK irányelv hatálya alá tartozik. A felperes a szerződéses kötelezettségét nem teljesítette, ezért a szerződésben kikötött választottbíróóság marasztalta a felperest a fennálló tőketartozás és kamatok megfizetésére. A felperes ezen ítélet ellen nem fellebbezett és ezt követően vele szemben a hitelt nyújtó cég végrehajtási eljárást kezdeményezett az illetékes bíróság előtt, amely a választottbíróági ítélet alapján azt elrendelte. A felperes ezt követően kártérítés iránti keresetet terjesztett elő a végrehajtást elrendelő bírósággal szemben hivatkozva arra, hogy az irányelv alapján nem észlelte hivatalból a választottbíróági kikötés és a kamatok tisztességtelenségét.

A főtanácsnoki indítvány:

Az ügyben Nils Wahl főtanácsnok³⁵⁴ terjesztett elő indítványt, amelyből érdemes idézni a főtanácsnok megállapítását az igazságszolgáltatási tevékenységgel megvalósított jogsértésekből eredő tagállami kárfelelősség kapcsán: „...az uniós jognak a bírósági jellegű határozat miatt fennálló állami felelősség megalapozására alkalmas megsértése csak olyan helyzet esetében áll fenn, amely az egészében vett bírósági rendszer kudarcának felel meg...”³⁵⁵ Bár nem a kellően súlyos jogsértés kritériumával kapcsolatban tette ezt a megállapítást a főtanácsnok, hanem annak elemzéséhez fűződően, hogy miért csak a végső fokon eljáró bíróság jogsértése alapozza meg a tagállami kárfelelősséget, álláspontom szerint az idézet nagyon pontosan megfogja a Köbler elv uniós szempontból vett lényegét.

A főtanácsnok az alkalmazandó jog nyilvánvaló figyelmen kívül hagyásához nem csak a tisztességtelen szerződési feltételek mellőzésére vonatkozó kötelezettségnek a Bíróság ítélkezési gyakorlatában való fennállása felől közelített, hanem ezen kötelezettség konkrét ügyre való alkalmazásának nehézségeit is vizsgálta. Az előbbivel kapcsolatban úgy találta, hogy a kötelezettség a Bíróság ítélkezési gyakorlatában még nem volt kellően

³⁵³ Bíróság C-168/15. sz. Milena Tomášová kontra Slovenská republika - Ministerstvo spravodlivosti SR és Pohotovosť s.r.o. ügyben 2016. július 28-i ítélete (ECLI:EU:C:2016:602.)

³⁵⁴ Nils Wahl főtanácsnok főtanácsnok indítványa Tomášová ügyben 2016. április 14. (ECLI:EU:C:2016:260).

³⁵⁵ Nils Wahl főtanácsnok főtanácsnok indítványa Tomášová ügyben 41. pont.

pontos. A konkrét ügyben való alkalmazás tekintetében rámutat, hogy végrehajtási ügyben általában a tagállami bíróságoknak csak minimális kihatásuk van a jogvita érdemére. Ez gátolja, hogy megismerjék azokat a körülményeket, amelyek fennállása arra mutat, hogy egy feltétel alkalmazását mellőzni kellene. Ha még el is fogadnánk, hogy fennállt ez a kötelezettség, akkor is kétséges lenne, hogy a mulasztás az alkalmazandó jog nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása, mert nem egyértelmű, hogy fennállnak-e ennek a feltételei. Ugyanez igaz az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének kötelezettségére is. Annak elmulasztása miatti felelősség csak az adott eset minden körülményének értékelése tükrében mondható ki.

Az ítélet:

A Bíróság felelevenítette a kellően súlyos jogsértés kritériumánál vizsgálandó tényezőket, és ezek közül kiemelte azt, hogy értékelni kell, hogy mennyiben volt kialakult a Bíróság ítélkezési gyakorlata a jogsértéskor. Ennek kapcsán rámutatott, hogy a végrehajtás elrendelése előtt a Bíróság annyit mondott ki,³⁵⁶ hogy azon közérdek jellege és jelentősége, amelyen a 93/13 irányelv által a fogyasztóknak biztosított védelem alapul, akár indokolhatja is, hogy a nemzeti bíróság hivatalból legyen köteles vizsgálni valamely szerződési feltétel tisztességtelen jellegét, ezzel ellensúlyozván a fogyasztó és az eladó vagy szolgáltató közötti egyenlőtlen helyzetet. Ez az ítélet még csak lehetőségként vetette fel a hivatalbóli vizsgálatot, míg az erre irányuló kötelezettséget csak későbbi ítéletében mondta ki³⁵⁷ a Bíróság. Erre figyelemmel nem állapítható meg az alkalmazandó jog nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

Jelen ügy a harmadik olyan ítélet volt a Bíróságnak, ahol a tagállami bíróság által elkövetett jogsértés esetén a felelősségi feltételeket elemezhetette. Jól mutatja az ezt övező problémát, hogy ha lehetséges, a Bíróság ezen ítéletével csak még nagyobb zavart keltett az uniós jog tagállami bíróság általi megsértésével okozott károk megtérítésének feltételei kapcsán.

Az világos, hogy az ítélkezési gyakorlatnak komoly szerepe van. A Bíróság által idézetekből is megállapítható, hogy itt olyan eset állt fenn, amikor nem volt egyértelmű a

³⁵⁶ Bíróság C-168/05. sz. Elisa María Mostaza Claro kontra Centro Móvil Milenium SL ügyben 2006. október 26-i ítélete (ECLI:EU:C:2006:675).

³⁵⁷ Bíróság C-243/08. sz. Pannon GSM Zrt. kontra Erzsébet Sustikné Györfi ügyben 2009. június 4-i ítélete (ECLI:EU:C:2009:350).

megsértett uniós norma, és figyelemmel az addigi esetjogra, csak később vált világossá az uniós jogi kötelezettség. A Bíróság azonban elmulasztotta azt tisztázni ebben az ítéletben, hogy egy ilyen helyzet milyen viszonyban áll az előzetes döntéshozatali kötelezettség elmulasztásával amely, ha feltételezzük, hogy a tagállami bíróság végső fokon járt el, fennállt. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének korábban a Bíróság komoly jelentőséget tulajdonított. Jelen esetben azonban nem tesz említést róla. Nem világos, hogy ha az uniós jogi norma nem egyértelmű, mint jelen esetben, de olyan, amely alkalmas arra, hogy annak alkalmazása körében kétséget ébresszen az eljáró bíróságban mikor értékelhető kárfelelősséget megalapozó mulasztásnak az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének elmulasztása. A főtanácsnok utal a CILFIT ügyben³⁵⁸ lefektetett elvekre, de a Bíróság erre nem reagál jelen ítéletében.

Amint azt fent már elemeztük, az előzetes döntéshozatali kötelezettség elmulasztása csak akkor eredményezhet kárfelelősséget, ha az uniós anyagi jogszabály megsértését eredményezi. Az egyetlen ilyen elképzelhető eset az, amikor az uniós norma alkalmas arra, hogy kétséget ébresszen a tagállami bíróságban, amely ennek ellenére nem terjeszt elő előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, majd rövid időn belül a Bíróság tisztázza az uniós norma megfelelő alkalmazását és az ellentétes a tagállami alkalmazással. Jelen ügyben ez a ritka eset állt fenn, de a Bíróság mégsem foglalkozik ennek értékelésével, így sötét folt marad, hogy mikor is alapozza meg a tagállami felelősséget az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmulasztása.

d) Hochtief ügyek

A hazai kezdeményezésre indult Hochtief ügyeket³⁵⁹ érdemes együtt kezelni. Kétségtelen, hogy a kellően súlyos jogsértés megítélése szempontjából alapvető jelentőséggel nem bírnak, de egyrészt hazánkban a mai napig vitatott azok hatása,³⁶⁰ másrészt a Bíróságnak az igazságszolgáltatási tevékenységgel okozott károkért való felelősség körében meglévő szűk körű joggyakorlatát gazdagítja.

³⁵⁸ Bíróság C-283/81. sz. Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministero della sanità ügyben 1982. október 6-i ítélete (ECLI:EU:C:1982:335).

³⁵⁹ Bíróság C-620/17. sz. Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe kontra Fővárosi Törvényszék ügyben 2019. július 29-i ítélete (ECLI:EU:C:2019:630) és Bíróság C-362/18. Hochtief AG kontra Fővárosi Törvényszék ügyben 2019. december 18-i végzése (ECLI:EU:C:2019:1100).

³⁶⁰ TÓTH ANDRÁS: Az Európai Unió Bírósága Hochtief-ügyben hozott ítéletének hatása a hazai bírósági kárfelelősségi rendszerre. *Jogtudományi Közlöny* 2022. 7-8. sz. 286-298. p.

A jogsértés:

Az elemzett ügyek annyiban mindenképpen különböznek az előzőekben tárgyaltaktól, hogy maga a jogsértés sem került megállapításra, így értelemszerűen annak kellően súlyos jellegéről sem foglalhatott állást a Bíróság. Az állítólagos jogsértés mindkét ügyben az volt, hogy a felperesi társaság álláspontja szerint a magyar bíróság mulasztott azáltal, hogy a perújítási kérelmeket elutasította, amelyek a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban született ítéletén alapultak. A rendkívüli jogorvoslatok viszonyát a Bíróság ítéleteivel széleskörű vita övezi a jogirodalomban³⁶¹ is a tagállami eljárási autonómia mentén, valamint a Bíróság sem foglalt ezzel kapcsolatban állást egyértelműen, erre figyelemmel nem volt megállapítható a Bíróság előtti eljárásban a jogsértés.

A főtanácsnoki indítvány:

Az ítélettel végződött ügyben Bobek főtanácsnok³⁶² terjesztett elő indítványt. Ennek során amellet, hogy felhívja a kialakult ítélkezési gyakorlatot, pontosan megfogalmazza a Köbler elv alkalmazásával felmerült azon dogmatikai kérdéseket, amelyekre már a Tomášová ügy elemzés során kitértünk. Rögzíti, hogy a felelősség kérdése körében a kellően súlyos jogsértést, a Köbler szabályt és a CILFIT szabályt kell összevetve értelmezni. Felveti annak az igényét, hogy „...tisztázzák a Köbler ítéletben kidolgozott feltételek és a CILFIT ítéletben kimunkált feltételek közötti pontos kapcsolatot, és ideális esetben azokból koherens egészet alkossanak; miközben belefoglalják és figyelembe vegyék a végső fokon eljáró bíróságok esetleges jogsértésére alkalmazandó szabályokat...”.³⁶³ Álláspontja szerint azonban jelen ügy ennek kifejtésére nem alkalmas, a kialakult gyakorlat alapján a nemzeti bíróságnak kell értékelnit, hogy fennáll-e a kellően súlyos jogsértés.

A Bíróság határozatai:

A Bíróság az ítéletében egyezően a főtanácsnok indítványával valóban nem mozdul el abba az irányba, hogy tisztázza az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésére vonatkozó kötelezettség és a tagállami felelősség részletszabályainak egymáshoz való viszonyát. A kellően súlyos jogsértés megítélését a tagállami bíróság elé utalja azzal, hogy magában a

³⁶¹ TÓTH ANDRÁS: A Kúria jogegységi határozata az Európai Unió Bíróságának ítéletén alapuló perújítás megengedhetőségéről. *EU Jog* 2023. 2. sz. DOI: 10.55413/561.A2300202.EUO, VARGA (2016) i. m., MUZSALYI RÓBERT: Az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve az európai unió jogában. Doktori értekezés. (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola) Budapest, 2020. https://real-phd.mtak.hu/921/1/Muzsalyi_Robert_dolgozatv.pdf (2024. 03. 02.).

³⁶² Bobek főtanácsnok indítványa Hochtief (C-620/17.) ügyben 2019. április 30. (ECLI:EU:C:2019:340).

³⁶³ Bobek főtanácsnok indítványa indítványa Hochtief (C-620/17.) ügyben 134. pont.

jogsértés kérdésben sem foglal állást. Az ítélettel ellentétben a végzéssel lezárult ügyben a Bíróság egy olyan szempontot említ meg, amely eddig nem szerepelt a kellően súlyos jogsértés esetjogában. Ez pedig az, hogy annak megítélése kapcsán, hogy mikortól áll rendelkezésre kialakult értelmezés az ítélkezési gyakorlatban egy jogkérdés kapcsán, az adott ország nyelvén elérhető ítélet időpontja számít.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

A Bíróság továbbra sem érezte szükségét annak, hogy egyértelműsítse mit is jelent az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmulasztása a felelősségi kritériumok között. Lényegét tekintve hasonló helyzet állt fenn, mint a Tomášová ügyben. Ha nem is állapítható meg, hogy terhelte-e olyan irányú uniós jogi kötelezettség az eljárt bíróságot, hogy a perújítást megengedje a Bíróság ítélete alapján, az bizonyosan megállapítható, hogy ez a kérdés nem volt egyértelmű. Ehhez még azt is figyelembe vehetjük, hogy a hazai eljárásjogban nem a törvény szövege, hanem a bírói gyakorlat zárja ki a perújítás lehetőségét a Bíróság ítéletére tekintettel. Ezek alapján nyitott a kérdés, hogy felelősségi szempontból megállapítható-e mulasztás az előzetes döntéshozatal kezdeményezése tekintetében.

A végzésben az irányadó ítélkezési gyakorlat nyelvi változatának említése remélhetőleg csak szövegezési pontatlanság, nem új koncepció. Ha azt is számításba kellene venni a kellően súlyos jogsértés megítéléséhez, hogy a Bíróság egyes ítéleteinek milyen nyelvi változatai mikortól érhetőek el, az nem lenne kezelhető. Sőt, azt eredményezné, hogy az integrációhoz később csatlakozó országok figyelmen kívül hagyhatnák azt a korábbi teljes ítélkezési gyakorlatot, amely nem került lefordításra a nyelvükre. Ez ahhoz vezetne, hogy más és más felelősségi küszöb lenne alkalmazható egyes tagállamokban. Ez nyilvánvalóan nem lehet cél. Továbbá kérdéses, hogy napjainkban a nyelvi akadályra való hivatkozás, a széles körben elérhető fordítóprogramokra és a nyelvoktatás elterjedésére tekintettel, mennyiben elfogadható.

V.2.3. A közigazgatási tevékenységgel okozott károk

a) Hedley Lomas ügy

A Hedley Lomas ügy³⁶⁴ különleges helyet foglal el a Bíróság gyakorlatában a tagállami kárfelelősségről való gondolkodás tekintetében. Egyrészt az első olyan ügy volt, ahol közigazgatási intézkedés valósította meg a közösségi jogsértést, másrészt érdekes az egyedülálló főtanácsnoki indítvány. Ennek oka az, hogy a Francovich ítéletet követően ebben az ügyben a főtanácsnoki indítvány mintegy öt hónappal korábban lett előterjesztve Léger főtanácsnok által, mint Tesauro főtanácsnok indítványai a Brasserie, British Telecommunications és Dillenkofer ügyekben. A Bíróság végül a Brasserie ügyben adott vélemény megközelítését követte, és a Brasserie ítélet előbb született meg. Erre figyelemmel a Hedley Lomas ügyben előterjesztett indítvány inkább gondolatébresztő és történeti jelentőséggel bír.

A jogsértés:

Az ügy felperese élőállat exporttal foglalkozó cég volt, amelynek abból származott kára, hogy az angol mezőgazdasági minisztérium megtiltotta a Spanyolországba irányuló, vágásra szánt, élőállat exportot. A tiltás oka az volt, hogy az angol minisztérium szerint Spanyolország nem ültette át megfelelően a 74/577/EK irányelv rendelkezéseit, amely meghatározta a vágóhidakra vonatkozó előírásokat az állatok kezelése szempontjából. A felperes álláspontja szerint ez a rendelkezés ütközik a Szerződésnek az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezésével.

A főtanácsnoki indítvány:

Ahogy arra fent már kitértünk az ügyben adott főtanácsnoki indítványt³⁶⁵ nem követte a Bíróság, így a témánk szempontjából annyiban van jelentősége, hogy rávilágít a kárfelelősség kritériumrendszerével kapcsolatos vitákra.

Léger főtanácsnok álláspontja a jogalkotásért való kárfelelősség tekintetében, hogy a jogalkotói hatalom gyakorlása a szuverenitás olyan megnyilvánulása, amelyet nem korlátozhat a kárfelelősség intézménye. Ezért csak kivételes esetekben van helye a jogalkotó felelősségre vonásának. Meglátása szerint nem azonos elméleti alapról fakad az

³⁶⁴ Bíróság C-5/94. sz. The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, kontra: Hedley Lomas (Ireland) Ltd. ügyben 1996. május 23-i ítélete (ECLI:EU:C:1996:205).

³⁶⁵ Léger főtanácsnok indítványa Hedley Lomas ügyben 1995. június 20. (ECLI:EU:C:1995:193).

állami kárfelelősség nemzeti szinten és közösségi szinten. Az államok közösségi jogon alapuló kárfelelőssége szerinte abból ered, hogy a tagállamok lemondtak a szuverenitásuk egy részéről a Közösségek javára.

A legfontosabb különbség Léger főtanácsnok és Tesauro főtanácsnok álláspontja között, hogy az előbbi, kiindulva a fent ismertetett dogmatikai alapokból, úgy látja, hogy a tagállami felelősség semmilyen módon nem rokonítható a Közösségek szerződésen kívüli felelősségével, ezért nem tartja indokoltnak a kialakult ítélkezési gyakorlat alkalmazását a tagállami kárfelelősségre. Ez nem jelenti azt, hogy ne látna elérendő célnak az egységes megítélését a két felelősségi alakzatnak, csak másik oldalról közelít hozzá. Egyrészt kimondja, hogy nem szabad különbséget tenni a felelősségi feltételekben a szerint, hogy az közigazgatási vagy jogalkotási aktusból ered. Másrészt rámutat, hogy a Közösségek kárfelelősségének a szabályai olyan szigorúak, amelyek már a hatékony bírói jogvédelem elvével szemben hatnak. Egyetért azzal, hogy nem valamennyi jogsértésnek lehet következménye a kárfelelősség, de ennek megítéléséhez nem tartja szükségesnek a kellően súlyos jogsértés kategóriájának fenntartását. Álláspontja szerint a jogsértés súlyát, jellegét a jogsértés megvalósulásának körében kellene értékelni. Ebben szerinte is jó kiinduló pont a mérlegelési jogkör terjedelme. Álláspontja szerint a Közösség szerződésen kívüli felelősségének felételein kellene változtatni, és így egységesíteni a közösségi jogon alapuló kárfelelősség intézményét.

Ne feledjük el, hogy ekkor még néhány évvel a Bergaderm ügy előtt vagyunk. Tehát nem mondható, hogy Léger főtanácsnok gondolatai ne találtak volna táptalajra, de az uralkodó irány Tesauro főtanácsnok álláspontja lett. Ezen ügyben adott főtanácsnoki indítvány visszatért volna ahhoz a koncepcióhoz, amikor nem vált el egymástól a jogsértés és a kellően súlyos jogsértés megítélése. A döntő szempont itt is a mérlegelési jogkör terjedelme volt, csak a jogi megoldás különbözött a Brasserie ítéletben foglaltaktól.

Az ítélet:

A Bíróság az ítéletében a Brasserie tesztet alkalmazta a közigazgatási szervek által elkövetett közösségi jogsértésre is. Megállapította, hogy a Szerződésnek az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezése nem olyan szabály, amelynek tiszteletben tartása bármilyen mérlegelési jogot enged a tagállamoknak, ezért a közösségi jog pusztán megsértése elégséges a felelősséghez, amely jelen esetben fennáll. A tagállam nem tagadhatja meg a Szerződésből eredő kötelezettségének teljesítését arra hivatkozva, hogy egy másik tagállam a jogharmonizációs kötelezettségének nem tett eleget.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

Az ügy jelentősége abban rejlik, hogy a Bíróság egyértelműen elkötelezte magát a Brasserie ügyben elfogadott gyakorlat mellett. Ennek mentén pedig a közigazgatási szerv által elkövetett közösségi jogsértést is ez alapján ítélte meg. Kimondva, hogy a gazdasági alapszabadságok által a tagállamokra rótt kötelezettségek abba a kategóriába esnek, amelyek megsértése automatikusan, objektív módon, magával vonja a kárfelelősséget.

b) Haim ügy

A kellően súlyos jogsértés megítélésének olyan esetben, amikor a jogsértést egy közigazgatási szerv követi el, a Haim ügy³⁶⁶ az egyik alapvetése. A Bíróságnak itt egy olyan helyzetet kellett értékelnie, amikor a tagállam rosszul ültette át az irányelvet és ebből következően a jogalkalmazó közigazgatási szerv közösségi jogot sértő döntést hozott.

A jogsértés:

Az ügy közösségi jogi alapja a 78/686/EGK irányelv rendelkezéseinek az értelmezése, amely a fogorvosok képezéseinek kölcsönös elismeréséről szól. Az olasz állampolgárságú felperes Törökországban szerzett diplomát fogorvosként, amelyet a belga hatóságok elismertek, és ez alapján több tagállamban is fogorvosi praxisát gyakorolta. A felperes Németországban kívánt praktizálni fogorvosként a társadalombiztosítási ellátás körében igénybevehető fogorvosi ellátás nyújtásával, azonban az illetékes német hatóság elutasította a nyilvántartásba vétel iránti kérelmét. Az ok az volt, hogy nem teljesítette az ehhez kötelező gyakorlati időt. A felperes megtámadta a döntést bíróság előtt. Ebben az ügyben a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban³⁶⁷ megállapította, hogy nem köthető ki ilyen gyakorlati idő, ha a kérelmet előterjesztő fogorvos más tagállamban már praktizált és megfelelő gyakorlata van. Erre tekintettel a német bíróság a döntést megsemmisítette, és a felperes a kárának a megtérítését kérte a közösségi jogba ütköző döntést hozó közigazgatási szervtől.

³⁶⁶ Bíróság C-424/97. sz. Salomone Haim kontra Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein ügyben 2000. július 4-i ítélete (ECLI:EU:C:2000:357).

³⁶⁷ Bíróság C-319/92. sz. Salomone Haim kontra Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein ügyben 1994. február 9-i ítélete (ECLI:EU:C:1994:47).

A főtanácsnoki indítvány:

Az ügyben Mischo főtanácsnok³⁶⁸ a kellően súlyos jogsértés megítélése kapcsán előbb arra mutat rá, hogy a Bíróság gyakorlata értelmében a Brasserie kritériumok vizsgálata egységesen valamennyi ügyben indokoltak, függetlenül a jogsértés jellegétől vagy elkövetőjétől, így jelen ügyben is meg kell vizsgálni, hogy kellően súlyos-e a jogsértés. A főtanácsnok leszögezi, hogy a közigazgatási döntés tárgyát képező helyzetben nem volt mérlegelési joga a tagállamnak. Amikor a tagállam átültette az irányelvet az ilyen helyzetekre kötelessége lett volna megfelelő nemzeti rendelkezést alkotni, ennek hiányában az alperes közigazgatási szervnek kellett volna a nemzeti jog rendelkezése ellenére is megvizsgálni, hogy a felperes rendelkezik-e a megfelelő gyakorlattal. A kérdés pedig az, hogy ez a helyzet minden további körülmény vizsgálata nélkül megalapozza-e a tagállam felelősségét.

A főtanácsnok álláspontja szerint nem elegendő ennyi a felelősség megállapításához, hanem az ügy valamennyi körülményére tekintettel kell lenni. Azok alapján pedig arra jutott, hogy szerinte az elkövetett jogi tévedés menthető volt. Ennek indoka az, hogy a Németország által adott értelmezés nem volt homlokegyenest ellentétes az irányelv rendelkezéseivel, mert az nem tiltotta a gyakorlati időszak előírását. Ezen túlmenően a felperes helyzete összetett volt, hiszen egy Közösségen kívüli tagállamban szerzett diplomát, majd több tagállamban gyakorolta a praxisát. Ezért nem volt elvárható, hogy Németország külön jogszabályi rendelkezést alkosson ilyen helyzetre, továbbá nem volt ennek kapcsán kialakult joggyakorlat a közösségi jogban sem. Sőt, a Bizottság az első ítéletet követően kezdeményezte is az irányelv módosítását.

Kulcskérdésként merült fel, hogy egy ilyen helyzetben, amikor a kellően súlyos jogsértés megvalósulását kell értékelni, akkor a közigazgatási szervnek a nemzeti jog által kijelölt vagy a közösségi jog által meghatározott mérlegelési jogköre-e a döntő szempont. Mivel a felelősség alapja a közösségi jog, így a főtanácsnok szerint csak ez szolgálhat a vizsgálat alapjául. Továbbá ismét felmerült a vétkesség kérdése, de az indítvány azt elveti azzal, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériuma körében értékelendő szubjektív elemek mellett annak nincsen létjogosultsága.

³⁶⁸ Mischo főtanácsnok Haim ügyben adott indítványa 1999. május 19. (ECLI:EU:C:1999:253).

Az ítélet:

Az ítélet megerősítette, hogy valamennyi jogsértés esetén vizsgálendő a kellően súlyos jogsértés, mint a kárfelelősség feltétele. Ennek körében a mérlegelési jogkör terjedelmének a meghatározása kizárólag a közösségi jogtól függ, még ilyen esetben is, mint ami jelen ügyben felmerült. Ezt meghaladóan a kérdést előterjesztő tagállami bíróság feladata megítélni, hogy a jogsértés kellően súlyos volt-e. Ehhez a Bíróság utal a főtanácsnoki indítványban is felhívott ítélkezési gyakorlatra, amely alapján megállapítható, hogy mikor vált egyértelművé a vitatott kötelezettség értelmezése.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

Kétségtelen, hogy a Bíróság a kellően súlyos jogsértés kategóriáján belül jelen ítéletében nem mondta ki, hogy a jogsértés menthető lett volna, de mindenképpen ebbe az irányba orientálta a nemzeti bíróságot. Különös tekintettel akkor, ha együtt értelmezzük az ítéletet a főtanácsnoki indítvánnyal. Azt viszont kategorikusan leszögezte a Bíróság, hogy a mérlegelési jogkör terjedelmét minden esetben a közösségi jog határozza meg. Akkor is, ha az állított jogsértés nem jogalkotás útján következett be, hanem egy nem megfelelő jogalkotás eredményeként alkalmazott nemzeti jogszabály alapján eljárva követte el a közigazgatási szerv.

c) Larsey ügy

A Larsey ügyben³⁶⁹ a Bíróságnak kifejezetten a kellően súlyos jogsértés kritériumát kellett vizsgálnia az előterjesztő bíróság kérdése alapján. Ennek során a kérdést túlnyomórészt a már kialakult gyakorlat alapján válaszolta meg, azonban az ügy kiemelését érdemel, mert egy fontos szemponttal gazdagította a közigazgatási szervek közösségi jogot sértő eljárásának a menthetőségét.

A jogsértés:

Az ügy alapja az volt, hogy a felperes kertészként dolgozott mind Belgiumban, mind Franciaországban és mindkét országban fizette a társadalombiztosítási nyugdíj járulékot. Előbb Belgiumban állapították meg neki teljes nyugdíjat, majd miután a francia hatóságok is megállapították nyugdíjat számára, a belga nyugdíjfolyósító hatóság csökkentette a

³⁶⁹ Bíróság C-118/00. sz. Gervais Larsy kontra Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) ügyben 2001. június 28-i ítélete (ECLI:EU:C:2001:368).

korábban meghatározott nyugdíj összegét erre tekintettel. A felperes ezt a határozatot megtámadta bíróság előtt. A keresetét elutasították, de ezzel egyidejűleg a testvére is keresetet terjesztett elő más bíróság előtt ugyanezen ténybeli és jogi alapon. Ebben az eljárásban előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult a belga bíróság a Bírósághoz, amely ítéletében³⁷⁰ kimondta, hogy ellentétes az ilyen helyzetekre alkalmazandó 1408/71/EK rendelettel az olyan tagállami szabályozás, amely gátolja, hogy két helyen is nyugdíjban részesüljön a munkavállaló. Erre figyelemmel jelen ügy felperese ismételt kérelmet terjesztett elő nyugdíja megállapítása iránt, amely alapján a belga hatóság megadta a teljes nyugdíjat, de nem visszamenő hatállyal. Erre tekintettel a felperes fellebbezett a korábbi ítélet ellen és kártérítés megfizetésére is kérte kötelezni a nyugdíjat megállapító közigazgatási szervet.

A főtanácsnoki indítvány:

Léger főtanácsnok³⁷¹ először is megállapította, hogy jelen esetben az alperesi közigazgatási szervnek nem volt mérlegelési jogköre a vitatott kérdésben. Ezt követően számba vette a mérlegelés alapjául szolgáló körülményeket. Ez alapján az alperes tisztában volt azzal, hogy a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban született ítélete azonos ténybeli és jogi alapon született, mint a felperes esete, ennek ellenére hivatalból nem vizsgálta felül a határozatát, mert álláspontja szerint a másik bírósági ítélet hatálya nem terjed ki rá. Ennek ellenére a főtanácsnok szerint fennáll az a helyzet, hogy az alperesnek figyelemmel kellett volna lennie ezen ítélkezési gyakorlatra, különösen akkor, amikor másodszor is beadta a felperes a kérelmét a nyugdíj megfelelő megállapítása iránt.

Ezen túlmenően kitért arra, hogy alappal nem hivatkozhat az alperes azon körülményre, hogy a nemzeti eljárásjog nem tette lehetővé visszamenőleges hatállyal a nyugdíj megállapítását. A nemzeti jog nem szolgálhat alapul a közösségi jogsértés igazolására.

Az ítélet:

A Bíróság megállapította, hogy az eljáró közigazgatási hatóság nem vonta le a megfelelő következtetéseket az előzetes döntéshozatali eljárásban adott válaszokból, amely a felperes testvére ügyében születtek. Erre figyelemmel fennáll a közösségi jog kellően súlyos

³⁷⁰ Bíróság C-31/92. sz. Marius Larsy kontra Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants ügyben 1993. augusztus 2-i ítélete (ECLI:EU:C:1993:340).

³⁷¹ Léger főtanácsnok indítványa Larsy ügyben 2001. március 15. (ECLI:EU:C:2001:174).

megsértése, és ez alól nem ad felmentést a nemzeti jog semmilyen rendelkezése sem, figyelemmel a közösségi jog alapelveire.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

A Bíróság ebben az ügyben kimondta, hogy a jogsértés menthetőségének vizsgálata körében nem bír jelentőséggel a nemzeti jogi háttér. Továbbá azt, hogy figyelembe kell venni a Bíróság ítélkezési gyakorlatát olyan esetre is, amikor azonos tény és jogalap mellett kerül sor az ítélet meghozatalára a kérdéses szituációval.

d) Specht ügy

A közigazgatási eljárással megvalósított közösségi jogsértés vonatkozásában a Specht ügyet³⁷² sokkal inkább eljárási szempontból kell kiemelni, nem azért, mert a kellően súlyos jogsértés mérlegelésének gyakorlatát nagyban gazdagította.

A jogsértés:

A felperesek azért indítottak pert Németországgal szemben, mert sérelmezték, hogy köztisztviselőként illetményük megállapítása során hátrányt szenvedtek abból, hogy életkorukat nem vették figyelembe, amikor a régi jogállásukra vonatkozó törvény hatálya alól átsorolásra kerültek az új jogállási törvény hatálya alá. Hivatkoztak arra, hogy ez ellenétes a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv rendelkezéseivel.

Az ítélet:

A Bíróság a jogsértést megállapította, és iránymutatást nyújtott a tagállami bíróságnak, hogy miként kell megítélni a kellően súlyos jogsértés fennállását. Ennek kapcsán azt emelte ki, hogy annak van döntő jelentősége, hogy a vitatott közösségi szabály értelmezése kapcsán mikortól van olyan ítélkezési gyakorlata a Bíróságnak, amely alapján nem férhet kétség annak értelmezéséhez. Ehhez a Bíróság megjelöli azt az ítéletet, amelytől az irányelv kérdéses rendelkezésének az értelme világosan és pontosan meghatározásra került. Ennek ellenére a Bíróság nem foglal állást a kérdésben, hanem azt visszautalja az eljáró tagállami bíróság elé.

³⁷² Bíróság C-501/12–C-506/12., C-540/12. és C-541/12. sz. Thomas Specht és társai kontra Land Berlin és Bundesrepublik Deutschland Bundesrepublik Deutschland egyesített ügyekben 2014. június 19-i ítélete (ECLI:EU:C:2014:2005).

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

A Bíróság azon megoldása, hogy nem értékelte a jogsértés kellő súlyosságát, némileg ellentmondásos a korábbi ítélkezési gyakorlat tükrében. A Bíróság egyrésztől több alkalommal maga foglalt állást ebben a kérdésben, de a Fuß ügyben³⁷³ kifejezetten ki is mondta, hogy ha a Bíróság rendelkezésére áll valamennyi, annak mérlegeléséhez szükséges tényező, akkor állást foglal a jogsértés kellő súlyosságának megítélésében. Ezt jelen ügyben nem tette meg, pedig más tényezőt, mint az ítélkezési gyakorlat egyértelműsége nem vizsgált. Erre tekintettel nehéz okot találni rá, hogy ebben a kérdésben miért nem foglalt állást. Bár kétségtelen, hogy később a Bíróság gyakorlatára inkább ez a megoldás volt jellemző.

e) Kantarev ügy

A Bíróság a Kantarev ügyben³⁷⁴ a kellően súlyos jogsértés kritériumának körében azt a kérdést értelmezte tovább, hogy mit jelent a szűk mérlegelési jogkör. Továbbá néhány körülmény értékelését kizárta a jogsértés kellő súlyosságának megítéléséből.

A jogsértés:

A felperes egy bolgár banknál rendelkezett bankbetéttel, amely fizetésképtelenné vált. A felperest abból érte kár, hogy a bolgár nemzeti bank nem mondta ki megfelelő időben a betétek befagyasztását, amellyel megsértette a betétbiztosítási rendszerekről szóló 94/19/EK irányelv rendelkezéseit. Erre tekintettel indított pert a bolgár nemzeti bank ellen.

Az ítélet:

A Bíróság az ítéletében a kellően súlyos jogsértés megítélése kapcsán megállapította, hogy az eljáró nemzeti hatóság kétségtelenül rendelkezett némi mozgástérrel és mérlegelési joggal, de azt szűknek kell tekinteni, mert az irányelv hivatkozott rendelkezése egyértelmű határidőt ír elő a bankbetétek befagyasztására, ha a felételek fennállnak. Mivel ezt az alperes elmulasztotta, az önmagában elég a kellően súlyos jogsértés megállapításához. Ilyen esetben nem bírnak jelentőséggel olyan körülmények, mint hogy a betétbiztosítási alap nem rendelkezett elegendő pénzeszközzel minden biztosított betét fedezetére, hogy a bankot különleges felügyelet alá vonták a fizetésképtelenség elkerülése céljából, hogy a

³⁷³ Lásd 181. lj.

³⁷⁴ Lásd 181. lj.

betétet végül kifizették a felperesnek, továbbá az, hogy részben a kamatokat is megtérítették a felperesnek.

Mivel gazdagította a kellően súlyos jogsértés kategóriáját az ügy:

A Bíróság megállapította, hogy szűk mérlegelési jogkör esetén, amely egy uniós jog által előírt határidőn alapul, a szubjektív körülmények mérlegelésének csak nagyon kis mértékben van helye. A határidő elmulasztása tulajdonképpen a pusztán jogsértés folytán megalapozza a felelősséget. Ezzel a Bíróság nem adott teret annak a korábbi gyakorlatnak, hogy szűk mérlegelési jogkör esetén is figyelembe vett néhány szubjektív körülményt, amely adott esetben a jogsértés menthetőségre mutat.

V.3. Megállapítások

A kellően súlyos jogsértés kritériumának vizsgálata a tagállami kárfelelősség uniós jogi rendszerében nem csak a vizsgálati módszerekben, de az eredmények értékelésében is más megközelítést igényel, mint az Unió szerződésen kívüli kárfelelőssége tekintetében. Ennek fő oka, hasonlóan a vizsgálat módszereinek meghatározása során figyelembe vett okokhoz, az, hogy egy állandóan változó nyitott rendszerről beszélünk. Annak fejlesztése a Bíróság és a tagállami bíróságok szoros együttműködésének az eredménye. A Bíróság kizárólag akkor kap lehetőséget, hogy továbbfejlessze a jogintézményt, ha a tagállami bíróságok kérdést terjesztenek elé. A kérdés eredője viszont magának a Bíróságnak a joggyakorlata, és annak alkalmazása egyes esetekre. Erre tekintettel, ellentétben az uniós szerződésen kívüli felelősségnek rendszerével, csak korlátozott következtetést tudunk levonni a Bíróság elé került ügyekre vonatkozó statisztikai adatokból.

Ezeket áttekintve azt láthatjuk, hogy a Bíróság elé a Brasserie ítélet óta mindösszesen 26 olyan ügy került, amelyben a kellően súlyos jogsértés kritériumát érdemben értelmeznie kellett. Ezeket az ügyeket a **III. sz. mellékletben** található táblázat tekinti át, és rendszerezi. Ezek közül 11 ügy volt, amely valamely tagállam jogalkotási tevékenységével kapcsolatos kárigényből indult ki. 10, amely a tagállami közigazgatási tevékenységhez kapcsolódott és csak 5, amely a Köbler doktrína mentén a tagállami igazságszolgáltatási tevékenységgel hozható összefüggésbe. Mivel a vizsgálatba csak azon ítéleteket vontuk be, amelyek érdemben foglalkoznak a kellően súlyos jogsértés kritériumával, ebből nem vonható le arra következtetés, hogy maga a tagállami kárfelelősség intézménye mennyiben foglalkoztatta a Bíróságot. Továbbá a vizsgált

ítéletek száma nem összevethető a Bíróság elé kerülő tagállami kártérítéssel foglalkozó ítéletekkel, mert az utóbbiak tényleges száma nehezen meghatározható, figyelemmel arra, hogy a Bíróság sok ítéletében utal a tagállami felelősség feltételeire valamely uniós jogsértés kapcsán kisebb, nagyobb mértékben. Erre tekintettel egy olyan szám meghatározása, amihez lehetne viszonyítani a kellően súlyos jogsértés kritériumával foglalkozó ítéletek számát szükségképpen valamilyen szubjektív módon meghatározott szempontrendszeren alapulna. Ezáltal nem vezetne érdemben értékelhető megállapításhoz.

A mennyiségi mutatókból mindösszesen az a következtetés vonható le, hogy a kellően súlyos jogsértés értelmezésére irányuló tagállami előterjesztések száma nem tekinthető magasnak. Az érintett területek főként a közigazgatási eljárások és a tagállami jogalkotás, amely sok esetben nem választható el egymástól egyértelműen. Érdekes tendencia, hogy az igazságszolgáltatási tevékenységgel okozott károk területén alacsony a kellően súlyos jogsértéssel kapcsolatos kezdeményezések száma, pedig azon a területen látszik a leginkább kétségesnek a Bíróság esetjoga. Az erre irányuló, korábban már hivatkozott, vizsgálatok alapján arra lehet következtetni, hogy az előzetes döntéshozatali kérelmek alacsony száma sokkal inkább függ össze a tagállami kárfelelősség intézményének hatályosulási problémáival, mint azzal, hogy annak megítélése nem vet fel kérdéseket a tagállami bíróságokban.

A fenti számokat közelebbről vizsgálva még egy dolgot szükséges kiemelni, ez pedig az a körülmény, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériumának megítélése során a Bíróság elé terjesztett jogsértések túlnyomó részt, 20 esetben, irányelvek értelmezéséből, átültetéséből erednek. Ebből annyi megállapítás levonható, hogy a kellően súlyos jogsértés megítélésével kapcsolatban a tagállami bíróságokban ezen területen merül fel a legtöbb bizonytalanság. Azonban átfogó uniós szintű vizsgálat nélkül ennek okát nem láthatjuk, hiszen ezen jelenség mögött állhat az is, hogy a kártérítési igények többsége ebből ered, de az is, hogy más területen, például az elsődleges jog sérelme esetén a tagállami bíróságoknak egyértelmű a kellően súlyos jogsértés megítélése. A már felhívott hatályosulási problémákból inkább arra lehet következtetni, hogy ezen jelenség mögött az áll, hogy a kiindulópontként szolgáló Francovich ügy abban is modellértékű, hogy irányelv átültetésével kapcsolatban érhető leginkább tetten a tagállami felelősség az uniós jog megsértése terén.

A mennyiségi megállapítások mellett a kellően súlyos jogsértés megítélése kapcsán tartalmilag sem lehet kategorikus következtetéseket levonni a fent említett körülmények miatt. A megállapítások, ahogyan azt a Bíróság is hangsúlyozta, csak zsinórmértékül

szolgálnak a tagállami bíróságoknak, és azok megítélése is esetről esetre változhat. Miután összegezzük a Bíróság gyakorlatából levonható következtetéseket, azokat érdemes összevetni az Unió szerződésen kívüli felelősségrendszerében kialakult megítélésével is a kellően súlyos jogsértés kritériumának.

V.3.1. A kellően súlyos jogsértés kritériumrendszere

A Bíróság a Francovich ügyet követően egyértelművé tette, hogy a kárfelelősség megállapításához valamennyi tagállami uniós jogsértés esetén vizsgálni kell a kellően súlyos jogsértés feltételének teljesülését. Ezen belül a felelősség megállapításához három jól elkülöníthető kategóriát állít fel, amikor egy jogsértés kellően súlyosnak tekinthető:

- a.) kvázi objektív felelősség: a felelősség alapja jogsértés ténye,
- b.) kvázi vétkességi alapú felelősség: a felelősség alapja a mérlegelési jogkör súlyos és nyilvánvaló túllépése,
- c.) felelősség a tagállami bíróságok által okozott károkért: a felelősség alapja az alkalmazandó jog nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása.

Amikor a tagállami bíróságok a kellően súlyos jogsértés kritériumát mérlegelik, akkor a jogsértés megállapítását követően előbb el kell végezni egy objektív vizsgálatot, amely alapján a jogsértést a megfelelő kategóriába kell besorolni. Ennek a vizsgálatnak a kiinduló pontja a mérlegelési jogkör terjedelme, kivéve a tagállami bíróságok jogsértéseit. A tagállamot megillető mérlegelési jogkör terjedelmét minden esetben az uniós jog alapján kell meghatározni, abban nem játszik szerepet a tagállami jog.³⁷⁵ Szintén lényegtelen, hogy a tagállam melyik szerve követte el a jogsértést, kivéve a végső fokon eljáró tagállami bíróságokat.

Amennyiben a tagállami bíróság az uniós jog megsértését a megsértett norma autonóm módon értelmezett tulajdonságai alapján a Bíróság által felállított megfelelő kategóriába besorolta, utána az ahhoz tartozó szempontrendszerből kiindulva kell megítélnie a jogsértés kellő súlyosságát. A Bíróság nem használja sem az objektív felelősség, sem a vétkességi alapú felelősség megnevezést, de mivel az egyes kategóriák jellegadó sajátosságai alapján azokkal rokoníthatóak, indokolt elnevezésükben erre utalni.

³⁷⁵ Lásd Kantarev ügy V.2.3. fejezet e) pont és Haim ügy V.2.3. b) pont.

a.) A kvázi objektív felelősség

Amikor az uniós jog alapján a tagállamnak nincsen, vagy csak nagyon szűk mozgásteret van, akkor a felelősség megállapításához elegendő lehet a jogsértés ténye. Ennek a felelősségi kategóriának a létezését a jogirodalom megkérdőjelezte a Haim³⁷⁶ és a Brinkmann³⁷⁷ ügyeket követően, mert a Bíróság előbb a Brinkmann ügyben nem állapította meg a jogsértést³⁷⁸ az irányelv átültetésének hiányában sem, majd ahogyan az Unió intézményeinek szerződésen kívüli kárfelelősségével kapcsolatban történt, a Haim ügyben is változtatott a terminológián, amikor kimondta, hogy a jogsértés ténye mellett az is kell minden esetben a kárfelelősséghez, hogy az kellően súlyos legyen. A Brinkmann ügyben azonban a tagállam mentesülésének az oka az okozati összefüggés hiánya volt. Míg a Haim ügyben a Bíróság bár rögzítette, hogy a jogsértés önmagában nem elég, vizsgálni kell egyéb körülményeket is, konkrétan nem foglalt állást a kérdésben. Az ügy összetettsége, mint mentő körülmény elvi szinten kimondásra került, ellentétben azonban az intézményi kárfelelősséggel ezt az irányt a Bíróság nem töltötte ki tartalommal a későbbiekben. Szűk mérlegelési jogkör esetében továbbra is szinte objektív alapon ítélte meg a felelősséget.³⁷⁹ Erre tekintettel álláspontom szerint indokolt külön kategóriaként kezelni a Francovich, Dillenkofer ügyek vonalán elindult objektív jellegű felelősséget. Amíg nincs a Bíróságnak olyan gyakorlata a szűk mérlegelési jogkör esetére, mint az Unió intézményi felelősségénél, sokkal inkább indokolt a Haim ügyben kimondott, és a későbbi ítéletekben használt feltételrendszert akként értelmezni, hogy az nyitva hagyja a lehetőséget esetleges egyéb felételek értékelésére. De addig az ítélkezési gyakorlatban ténylegesen kidolgozott elvek az irányadóak szűk mérlegelési jogkör esetére.

A mérlegelési jogkör tekintetében nincs mozgásteret egy tagállamnak az irányelv átültetési kötelezettségének határidejével kapcsolatban, annak elmulasztása minden további vizsgálat nélkül megalapozza a kárfelelősséget.³⁸⁰ Hasonló a helyzet a gazdasági alapszabadságok tiszteletben tartásával is. Azok olyan jellegű abszolút érvényű kötelezettségek, amelyek egyszerű sérelme önmagában kellően súlyos.³⁸¹ Szintén kellően súlyosnak tekintette a Bíróság a jogsértést olyan esetben, amikor az irányelv a tagállami

³⁷⁶ CEES VAN DAM i. m. 500-502. p.

³⁷⁷ Bíróság Brinkmann Tabakfabriken GmbH kontra Skatteministeriet ügyben 1998. szeptember 24-i ítélete (ECLI:EU:C:1998:429).

³⁷⁸ Lásd erről MARSON i. m.

³⁷⁹ Lásd Kantarev ügy V.2.3. fejezet e) és Larsey ügy V.2.3. fejezet c) pont.

³⁸⁰ Lásd Francovich ügy V.2.1. fejezet a) pont.

³⁸¹ Lásd Hadley Lomas ügy V.2.3. fejezet a) pont.

intézkedés meghozatalára határidőt írt elő, de azt a tagállami szerv elmulasztotta.³⁸² Ki kell emelni, hogy a Bíróság értelmezésében ez a fajta szigorú felelősségi alakzat akkor is alkalmazandó, ha a mérlegelést nem tűrő kötelezettség csak a norma egy részéből fakad.³⁸³

Ezekben az esetekben a tagállam a felelősség alól nem tudja kimenteni magát. Ha a mérlegelési jogköre a tagállamnak nem létezik, vagy nagyon csekély, akkor a felelősség megállapításához a tagállami bíróságnak kizárólag objektív körülményeket kell vizsgálnia. Nem lehet kijelenteni, hogy ez minden esetben ilyen mértékig tisztán érvényesült a Bíróság gyakorlatában, de az uralkodó szemlélet mindenképpen ez. Ebből kifolyólag a tagállami felelősség legsikeresebbnek tekinthető területe, amikor nincs helye szubjektív körülmények mérlegelésének.

Felvethető az a kérdés, hogy miért indokolt ezt a felelősségi kategóriát megkülönböztetni azoktól az esetektől, amikor a tagállam felelősségét az alapozza meg, hogy például a Bíróság kialakult ítélkezési gyakorlata ellenére, vagy kötelezettségszegési eljárásban meghozott ítélet ellenére nem tesz eleget a kötelezettségének. A különbséget a két estkör között a megsértett norma jellege adja. Az itt tárgyalt kategóriába az olyan uniós jogi kötelezettségek megsértése esik, amelyek mérlegelést nem igényel. Előfordul, hogy egy uniós norma később ilyenné válik a Bíróság ítélkezési gyakorlata folytán, vagy más körülményből kifolyólag, de az már egy további mérlegelési szempont, nem a megsértett norma alaptulajdonsága.

Az objektívnek tekinthető állami kárfelelősség kategóriáján belül rá kell mutatni, hogy a Bíróság gyakorlatából az tűnik ki, hogy az elemzettek mellett létezik egy „rejtett” objektív felelősségi forma is. Ennek alapja az Unió közbeszerzési jogának a tagállami megsértése. A 89/665/EGK irányelv³⁸⁴ rendelkezik a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó tagállami jogorvoslatok harmonizálásáról. Az irányelv kifejezetten előírja a tagállamok számára a kártérítés lehetőségének, mint jogorvoslatnak a biztosítását. Ez önmagában nem egyedi megoldás, de a Bíróság ítélkezési gyakorlata a jogirodalomban, és a gyakorlatban vitát

³⁸² Lásd Kantarev ügy V.2.3. fejezet e) pont.

³⁸³ Lásd Rechberger ügy V.2.1. fejezet e) pont.

³⁸⁴ A Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról.

váltott ki, hogy ez a kárfelelősség a Francovich ügyön alapuló tagállami kárfelelősségnek tekinthető-e vagy attól független önálló ágazati jogorvoslat.³⁸⁵

Anélkül, hogy ennek a problémának a részleteit ismertetnénk, arra kell rámutatni, hogy a Bíróság a Portugália elleni kötelezettségszegési eljárásban,³⁸⁶ majd a Strabag ügyben³⁸⁷ egyértelműen kimondta, hogy az említett irányelvben foglalt kártérítési felelősség a tényleges érvényesülés elvének biztosítása érdekében objektív felelősség. A közbeszerzési szabályokat sértő állami szerveknek objektív alapon kell megtérítenie az okozott károkat. Ezekben az ítéletekben azonban a Bíróság még nem hozta összefüggésbe ezt a felelősségi formát a tagállami kárfelelősséggel, de ez megváltozott a Spijker ügyben,³⁸⁸ amikor a Bíróság rögzítette, hogy az irányelvben foglalt kárfelelősség a Francovich elv konkretizálása.³⁸⁹

Azóta ezt az összefüggést nem fejtette ki bővebben a Bíróság, de a fenti ítéletek összevetéséből logikusan az következik, amelyre az EFTA bírósága³⁹⁰ is jutott közbeszerzési ügyben, hogy a tagállamnak az uniós közbeszerzési jogot sértő eljárása önmagában kellően súlyosnak tekinthető. Erre figyelemmel, ha a Bíróság később ki is tölti tartalommal a Haim ügyben foglalt kimentési lehetőséget, az objektív felelősség továbbra is jelen lesz ezen a téren. Továbbá felvetődik a kérdés, hogy más ágazati szabályozás kapcsán is összeköti-e a Bíróság a Francovich felelősséget, és az egyes ágazati felelősségeket.

b) Kvázi vétkeességi alapú felelősség

Ha a tagállam széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az uniós jog végrehajtása tekintetében akkor a felelősség alapja a mérlegelési jogkör súlyos és nyilvánvaló túllépése. Bár a vétkeesség koncepcióját a Bíróság kategorikusan elvetette, széles mérlegelési jogkör esetén a kellően súlyos jogsértés megítélése tartalmaz olyan szubjektív elemeket, amelyek a tagállami jogokban általában a vétkeesség kategóriájában értékelendők. Továbbá az

³⁸⁵ ROXANA VORNICU: The Sufficiently Serious Breach Test in Action. Damages in Procurement Law and a Tale of Three Courts: the CJEU, the UK Supreme Court and the EFTA Court. *European Public Law* 2019. 4. sz. 587–614. p.

³⁸⁶ Bíróság C-275/03. sz. Bizottság kontra Portugália ügyben 2004. október 14-i ítélete (ECLI:EU:C:2004:632).

³⁸⁷ Bíróság C-314/09. sz. Stadt Graz kontra Strabag AG és társai ügyben 2010. szeptember 30-i ítélete (ECLI:EU:C:2010:567).

³⁸⁸ Bíróság C-568/08. sz. Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie és társai kontra Provincie Drenthe ügyben 2010. december 9-i ítélete (ECLI:EU:C:2010:751).

³⁸⁹ Spijker ügy 87. pont.

³⁹⁰ EFTA bíróság - Case E-16/16 Fosen-Linjen AS v AtB AS [2017].

objektívnek tűnő körülmények, amelyeket meg kell ítélni, sokszor kapnak egy olyan szubjektív színezetet, amely a jogsértést elkövető szempontjából kerül megvizsgálásra.

Ha a megsértett uniós norma széles mérlegelési jogkört adott a tagállam kezébe, akkor jogsértés esetére a Bíróság felsorolja azokat a körülményeket, amelyeket figyelembe kell venni a felelősség megállapítása során. Fontos hangsúlyozni, hogy el kell választani a jogsértés megállapítását annak kellően súlyos jellegének megítélésétől. Amíg a Bíróság az Unió szerződésen kívüli felelőssége körében ezt nem tette meg mindig kategorikusan, a Brasserie ügyet követően a tagállami kárfelelősség kapcsán ez teljesen világosan elválk az esetjogban. A vizsgálandó körülmények feloszthatóak objektív és szubjektív körülményekre.

Az objektív alapon vizsgálandó körülmények a következők:

A megsértett szabály egyértelműsége és pontosságának foka:

Ezt a szempontot nem szabad összekeverni a mérlegelési jogkör vizsgálatával. Amikor a Bíróság a szabály egyértelműségének vizsgálatába bocsátkozik, annak előfeltétele, hogy az értelmezett uniós norma mérlegelést engedő legyen. Ebben a körben vitán felül állóan az egyik legfontosabb szempont az, hogy a vizsgált uniós szabály vonatkozásában a Bíróságnak van-e már kialakult ítélkezési gyakorlata, amelyben értelmezte ezt a szabályt. Ehhez kapcsolódóan a Bíróság kimondta, hogy ez az eset akkor áll fenn, ha az ítélkezési gyakorlat alapján az uniós jogi kötelezettség teljes bizonyossággal megállapítható. Nem elegendő az, hogy felmerül a tagállamtól eltérő értelmezés lehetősége.³⁹¹ Az ítélkezési gyakorlat egyértelműsége tekintetében egy alkalommal utalt a Bíróság arra, hogy az is számításba jöhet, hogy az adott tagállam nyelvére mikor került lefordításra az ítélet,³⁹² de minden bizonnyal ez nem lesz általános érvényű. Az ítélkezési gyakorlat kialakultságát tekintve a tagállamoknak figyelemmel kell lenni az azonos tényállás és jogalap mellett előzetes döntéshozatali eljárásban született ítéletekre, nem csak az adott jogkérdésben, adott ügyben született kötelezettségszegésben marasztaló ítéletre vagy előzetes döntéshozatali eljárásban született ítéletre.³⁹³ E vonatkozásban a nemzeti jog nem vehető számításba, hogy mennyiben teszi kétségessé az uniós jog értelmezését. Ez igaz akkor is,

³⁹¹ Lásd Tomášová ügy V.2.2. fejezet c) pont.

³⁹² Lásd Hochtief ügyek V.2.2. fejezet d) pont.

³⁹³ Lásd Larsey ügy V.2.3. fejezet c) pont.

ha eleve helytelen volt az uniós jogi kötelezettséget átültető nemzeti szabály, amelyet egy közigazgatási szervnek alkalmaznia kellett.

A Bíróság irányadó ítélkezési gyakorlata mellett más forrásból is lehet következtetni arra, hogy a megsértett uniós szabály mennyiben pontos vagy egyértelmű. Elfogadta például a Bíróság azt, hogy a jogsértést elkövető tagállam mellett a tagállamok többsége akként értelmezte a kötelezettségét, mint a perben érintett tagállam.³⁹⁴

A Bíróság kimondja, hogy abból a tényből, hogy egy tagállami bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményez egy uniós jogszabály értelmezésére, nem vonható le az a következtetés automatikusan, hogy a vitatott rendelkezés ne lenne kellően egyértelmű.³⁹⁵ Ha kétséges a norma pontosságának a megítélése, akkor az a Bíróságnak a hatáskörébe tartozik.

Uniós intézmény közrehatása a jogsértésben:

A Bíróság az uniós intézmény közrehatására mindösszesen egy példát szolgáltatott, amikor a vitatott irányelv átültetése kapcsán a Bizottság az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában a tagállamnak megfelelő értékelést adott.³⁹⁶ Ezen túlmenően az ítélkezési gyakorlatban más példa nem volt. Ennek kapcsán fel kell vetni azt a kérdést, hogy pontosan mi választja el az uniós intézmény közrehatását és a nem kellően pontos jogszabály megalkotását egymástól. A kettő egymást átfedő területnek tűnik, hiszen ha az uniós jogalkotó olyan szabályt alkot, amelyet a tagállam alappal értelmezhet akként, hogy abból kára származik a magánszemélynek, és később ez jogsértő értelmezésnek minősíthető, akkor az uniós jogalkotás közrehatása is felmerül. Ilyen jellegű per az Unió ellen még nem indult az Unió szerződésen kívüli felelőssége talaján.

A jogsértő helyzet fenntartása a Bíróság vonatkozó ítéletét követően is:

A Brasserie ügyben a Bíróság ezt a kritériumot külön kiemelte, de annak önálló gyakorlata nem alakult ki, mert együtt került értelmezésre a megsértett uniós norma pontosságával, egyértelműségével. Értelemszerű, hogy a Bíróság ítéletét követően az uniós jog értelmezése egyértelmű kell, hogy legyen a tagállam számára. Ez a körülmény a Brasserie

³⁹⁴ Lásd Denkavit ügy V.2.1. d) pont.

³⁹⁵ Lásd Ogieriakhi ügy V.2.1. e) pont.

³⁹⁶ Lásd Robins ügy V.2.1. e) pont.

ügyön kívül az Olaszországgal szembeni kötelezettségszegési eljárásban³⁹⁷ jött számításba a tagállami kárfelelősség kapcsán.

A szubjektív körülmények az alábbiak:

A kötelezettségszegés vagy a károkozás szándékos vagy gondatlan jellege:

A szubjektív elemek közül a szándékosság, gondatlanság értékelése nehezen értelmezhető. Ahogyan arra már kitértünk, a Bíróság nem differenciál a tekintetben, hogy a kötelezettségszegésnek vagy a károkozásnak a szándékossága önmagában elegendő-e, vagy a kettő együtt szükséges hozzá. Erre figyelemmel egy egyszerű nyelvtani értelmezés arra mutat, hogy ezek egymás mellett álló körülmények. Ezen túlmenően megkérdőjelezhető, hogy egy tagállam által elkövetett jogsértés esetén értelmezhető-e a szándékosság és gondatlanság kategóriája, amely a jogsértést elkövető tudattartamára utal. Ezek olyan körülmények, amelyek a klasszikus polgári jogi felelősségi rendszerekben a vétkesség körében értékelhetőek. A Bíróság a vétkességi alapú felelősségtől mereven elzárkózik, de azzal, hogy irányadónak tekinti a szándékosság vizsgálatát, annak egyik legerősebb elemét vonja be a kellően súlyos jogsértés vizsgálatának körébe. Továbbá, ha el is fogadnánk ezt a koncepciót, akkor is fel lehet tenni a kérdést, hogy az állam hivatkozhat-e magánszeméllyel szemben arra, hogy gondatlanul járt el, amikor a jogállamiság elve alapján az egyik fő feladata, hogy a vonatkozó jogszabályi keretek között járjon el. A másik oldalról pedig meg kell kérdőjeleznünk, hogy ha egy állam szándékosan okoz kárt, az hasonló jelentéstartalommal értékelhető-e, mint egy természetes személy esetén. Az állam számtalan alkalommal okoz „szándékosan” kárt a közérdek mentén eljárva, amelyért kártalanítási kötelezettség terheli. A kérdés gyakorlati megítélése is szinte lehetetlennek tűnik. Például, ha a tagállam a kialakult gyakorlatát sérti a Bíróságnak, akkor miként állapítható meg, hogy azzal szándékosan helyezkedik szembe, vagy csak hanyagul jártak el, és elmulasztották megnézni a vonatkozó ítélkezési gyakorlatot?

A Bíróság gyakorlatában a tagállami kárfelelősség körében nem is találunk arra utalást, hogy valaha értékelte volna akár a károkozás, akár a kötelezettségszegés szándékos vagy gondatlan jellegét. Minden bizonnyal ez egy üres kategória marad. Nem kizárólag a dogmatikai, logikai aggályok miatt, hanem azért is, mert tulajdonképpen a többi

³⁹⁷ Lásd 352. lj.

vizsgálható körülmény elnyeli a gondatlanság fogalmát. Így különösen az alább értékelendő menthetőség kérdése.

Az esetleges jogi tévedés menthetősége vagy ennek hiánya:

A másik szubjektív értékelést igénylő kategória a jogi tévedés menthetősége, amelynek léte hasonlóan a szándékosság, gondatlanság kérdéséhez megkérdőjelezhető. Álláspontom szerint a jogi tévedés menthetőségére a fent írt körülmények értékeléséből lehet következtetést levonni. Az objektív vizsgálható körülmények összessége mutathat arra, hogy a jogi tévedés menthető volt. Erre figyelemmel ezt a körülményt önállóan kiemelni nem tűnik indokoltnak. Ezt mutatja, hogy a Bíróság csak egy alkalommal utalt erre a kategóriára a kellően súlyos jogsértés vizsgálata körében. A Haim ügyben a tényállás összetettségét hozta fel olyan körülményként, amely figyelembe vehető lehet a jogi tévedés menthetősége körében. Talán ez az egy olyan körülmény, amelyet akár elméleti példaként fel lehet hozni és amely nem kerül értékelésre az objektív körülmények között.

c.) Felelősség a tagállami bíróságok által okozott károkért

A fenti felelősségi kategóriák mellett a Bíróság önálló felelősségi küszöböt alkotott meg a végső fokon eljáró tagállami bíróságok kárfelelőssége tekintetében. Amennyiben a tagállami jogsértést egy ilyen bíróság valósítja meg, akkor minősül kellően súlyosnak a jogsértés, ha a tagállami bíróság az alkalmazandó jogot nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyta. Ennek megállapítására a Bíróság ugyanazon körülmények vizsgálatát írja elő, amelyet széles mérlegelési jogkör esetén kell vizsgálni egyéb tagállami szerv által elkövetett jogsértésnél. Azt kizárólag az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére való kötelezettség megsértése egészíti ki, amelyről fent már megállapítottuk, hogy minden bizonnyal nem szolgálhat önálló felelősségi jogaalként.

Anélkül, hogy megismételnénk a fent tárgyalt aggályokat, ezen felelősségi küszöbrel kapcsolatban azt a kérdést kell feltenni, hogy indokolt volt-e egyáltalán annak a különválasztása a fenti felelősségi kategóriáktól. Ennek indokát a Bíróság az igazságszolgáltatási tevékenység sajátosságaiban látja, de a vizsgálható körülmények az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó kötelezettség kivételével teljes mértékben megegyeznek az előző pontban tárgyalt felelősségi alakzattal. Sőt, ha a Bíróság gyakorlatát áttekintjük, akkor azt látjuk, hogy a Köbler doktrína alapján elé utalt ügyekben a kellően súlyos jogsértés kritériumainak megítélése során nem alkalmaz más

megközelítést, mint az egyéb tagállami szervek által elkövetett jogsértések esetén. Mivel fent kifejtettük, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásra utalás kötelezettségének a megsértése is értékelhető a klasszikus kritériumrendszer alapján, nehéz az indokát megtalálni, hogy a kellően súlyos jogsértés megítélése körében milyen ok vezette a Bíróságot, hogy eltérő felelősségi feltételt alakítson ki.

Lehetséges, hogy a jövőben erre választ fog adni a Bíróság ítélkezési gyakorlata, azonban a már idézett tendenciák a Köbler elv tagállami érvényesüléséről nem erre mutatnak. Az a lefelé tartó spirál, amely ezen a téren az uniós jog és a tagállami jogrendszerek kölcsönhatását jellemzi, a Köbler felelősséget érinti a legnagyobb mértékben. Ez pedig könnyedén elvezethet ezen felelősségi forma kiüresedéséhez. Rá kell mutatni azonban, hogy ennek a jelen dolgozatban tárgyalt kellően súlyos jogsértés kritériumának ellentmondásosságán túl egyéb okai is vannak.³⁹⁸

V.3.2. Eljárásjogi kérdések

A kellően súlyos jogsértés megítélésének kritériumrendszerének áttekintését követően röviden meg kell említeni azokat a követelményeket, amelyeket eljárási oldalról fogalmaz meg a Bíróság ennek kapcsán.

Amint arra kitértünk már fent,³⁹⁹ nem mindig teljesen egyértelmű, hogy a kártérítési ügyben eljáró tagállami bíróság vagy a Bíróság feladata megítélni a kellően súlyos jogsértést. A főszabály egyértelműen az, hogy a kárfelelősség valamennyi kritériumának a fennállását a tagállami bíróságnak kell megítélnie, így a jogsértés kellően súlyos jellegét is. Ennek ellenére, ha nem is mindig kategorikus jelleggel, de a Bíróság az elemzésbe vont ügyek közül 7 kivétellel valamennyi esetben állást foglalt arról, hogy kellően súlyos-e a jogsértés. Ez mindenképpen összefüggésbe hozható azzal a jelenséggel, amelyet a Bíróság is észlel a gyakorlatában, hogy a tagállami bíróságoknak nehézséget okoz az uniós jogsértés megítélése, a polgári bíróságok alapfunkciójától távol áll egy uniós szempontú alkotmányossági vizsgálat folytatása a tagállam egyéb szervei vonatkozásában.

A másik fontos eljárási jellegű megfigyelés a Bíróság gyakorlatával kapcsolatban, hogy a kellően súlyos jogsértés megállapításához elegendő az adott ügyet meghatározó körülmény vizsgálata. Ha a fent elemzett kritériumok közül valamelyik megalapozza a

³⁹⁸ VARGA ZSÓFIA: Why is the Köbler Principle Not Applied in Practice? *Maastricht journal of European and comparative law*. 2016. 12. sz. 984-1008. p.

³⁹⁹ Lásd Specht ügy V.2.3. fejezet d) pont.

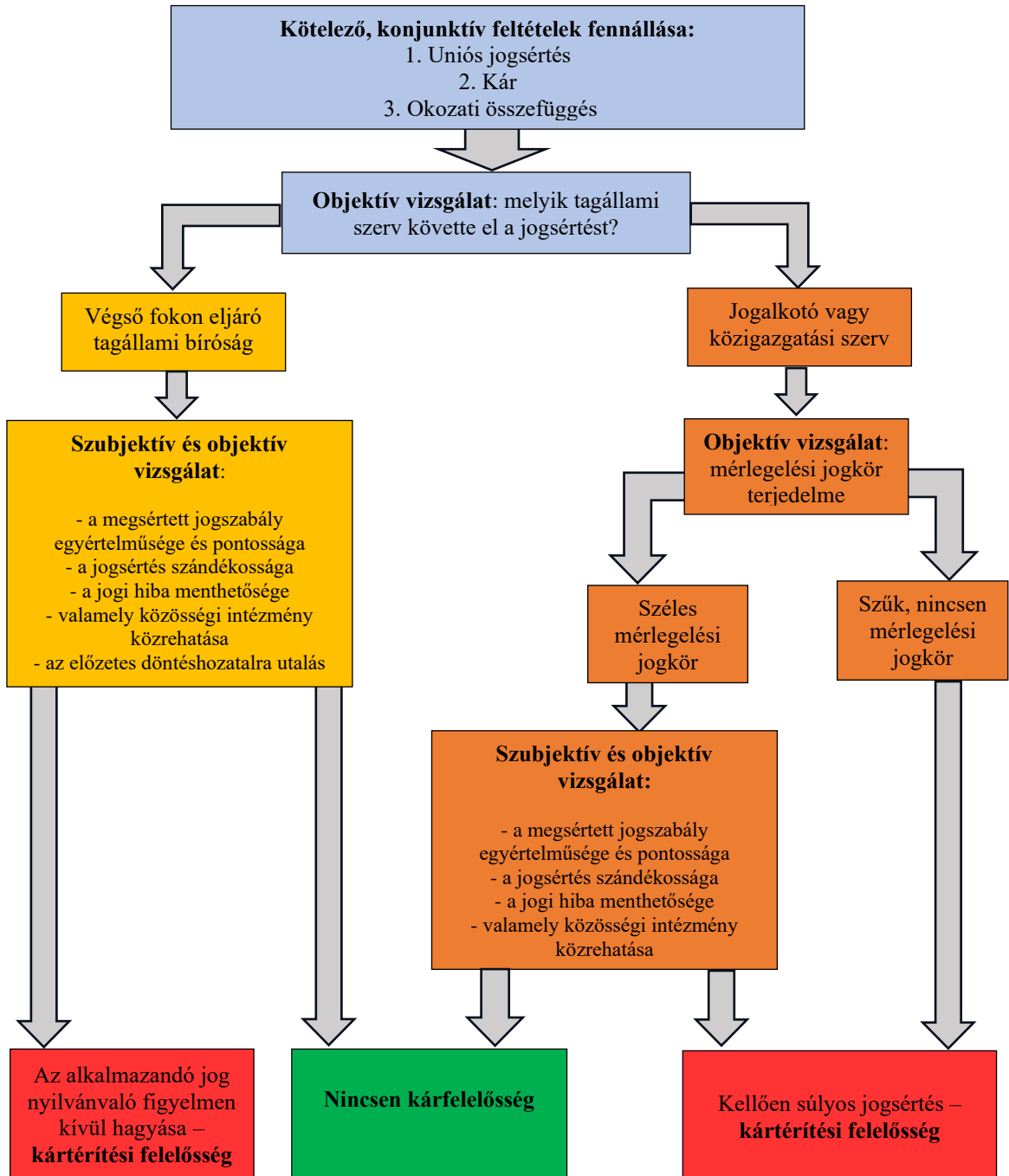
tagállam kellően súlyos jogsértését, akkor a többi körülmény vizsgálata nem szükséges.⁴⁰⁰ Amikor a Bíróság azt hangsúlyozza, hogy az eset valamennyi körülményét meg kell vizsgálnia a tagállami bíróságnak, az nem akként értendő, hogy valamennyi, az ítélkezési gyakorlatban kidolgozott kritérium együttes vizsgálata szükséges, hanem a jogsértést meghatározó egyetlen kritérium megítélése szempontjából lényeges körülmények teljeskörű felderítése. Például, ha a megsértett uniós norma kellően pontos volt, akkor nem szükséges már vizsgálni, hogy más okból menthető volt-e a jogsértés. Természetesen elképzelhető, hogy ez a fajta, egy kritériumra koncentráltó vizsgálati módszer nem egy határozott koncepció, csak az eddig felmerült ügyek a Bíróság előtt nem indokolták egyes kritériumok összemérését. Így nincs elzárva attól a tagállami bíróság, hogy több körülményt is mérlegeljen egyidejűleg.

A Bíróság, ahogyan összehangolta a tagállami kárfelelősséget és az Unió szerződésen kívüli felelősségét megtartotta a nagyon szigorúnak ítélt uniós felelősségből a direkt bizonyítás rendszerét. Tehát a károsultra terhelte annak bizonyítását, hogy a jogsértés kellően súlyos volt-e. Ezzel kapcsolatban az Unió felelőssége kapcsán tett megállapítások ugyanúgy érvényesek. Talán annyiban könnyebb a helyzete a károsultaknak, hogy ha egy ilyen körülményt megfelelően igazol a felperes, akkor nincs lehetősége a tagállamnak kimentenie magát.

A fentiekre tekintettel a kellően súlyos jogsértés megítélése a tagállami kárfelelősség körében a következő oldalon látható folyamatábrával írható le.

⁴⁰⁰ Lásd *British Telecommunications* ügy VI.2.1. c) pont.

A kellően súlyos jogsértés vizsgálata a tagállami kárfelelősség körében



VI. A kellően súlyos jogsértés kritériumának összevetése a tagállamok és az Unió kártérítési felelőssége tekintetében

Mivel a Brasserie – Bergaderm ügyekkel a tagállami kárfelelősség és az Unió szerződésen kívüli felelőssége az ítélkezési gyakorlatban is kimondottan azonos elvi alapokon áll, érdemes egy összehasonlítást elvégezni a kellően súlyos jogsértés kritériumának szemszögéből a két felelősségi rendszer között. Azok alaptulajdonságainak összevetését már az III.2. fejezetben elvégeztük, ezért ennek megismétlése nélkül, most kifejezetten a kellően súlyos jogsértés kritériumának alkalmazása tekintetében végezzük el az összevetést. Az összehasonlítás alapjául a fent kifejtettekre figyelemmel a Bergaderm ügyet megelőző ítélkezési gyakorlatból csak a jogalkotással okozott károk tárgyában hozott ítéletek szolgálhatnak az Unió kárfelelőssége tekintetében, hiszen csak ebben játszott szerepet a kellően súlyos jogsértés kritériuma. A Bergaderm ügy után viszont a teljes ítélkezési gyakorlat összevethető a tagállami kárfelelősség körében hozott ítéletekkel.

VI.1. Hasonlóságok és különbségek

A két felelősségi rendszer közötti első kézenfekvő egyezőség, hogy a Bíróság a kártérítés klasszikus hármasság feltétele, jogellenes károkozó magatartás, kár és okozati összefüggés, mellett egyéb felelősséget korlátozó kritériumokat alkalmaz. Mindkét esetben csak a magánszemélyeket jogokkal felruházó jogszabályok megsértéséhez kötődik a kárfelelősség, és valamennyi feltételének a bizonyítása a károsult terhén van. Ezen túlmenően egységesen alkalmazandó a kellően súlyos jogsértés kategóriája is.

Ezen belül mindkét esetben meghatározó szerepet játszik a mérlegelési jogkör terjedelme, amelyet az uniós jog biztosít az intézményének vagy a tagállamnak a kötelezettség teljesítése érdekében. Ez alapján mindkét felelősségi rendszer két esetet ismer a nem létező, szűk mérlegelési jogkört és a széles mérlegelési jogkört.

Ezekben a felelősségi kategóriákon belül a széles mérlegelési jogkör esetére a vizsgálandó körülmények is mutatnak hasonlóságot. A megsértett uniós norma pontossága és egyértelműsége döntő szempont, amellyel kapcsolatban a Bíróság kialakult ítélkezési gyakorlata alapvető jelentőséggel bír. Továbbá megjelenik mindkét felelősségi rendszerben a jogalkalmazói hiba menthetősége, amelynek alapja az adott eset összetettsége,

bonyolultsága.⁴⁰¹ Ezen túlmenő szubjektív elem a szándékosság és a gondatlanság, bár ezek ítélkezési gyakorlat hiányában üres kategóriának tűnnek.

Ezek alapján úgy tűnik, hogy a két felelősségi rendszer által alkalmazott felelősségi küszöb alapjaiban hasonló, azonban az részeleteiben mégis alapvető eltéréseket mutat. Az első és legfontosabb eltérés, hogy az Unió kárfelelőssége köréből hiányzik az igazságszolgáltatási tevékenységgel okozott károk kategóriája. Kizárólag az eljárás elhúzódása miatt ismerte el eddig a Bíróság a saját felelősségét elméleti síkon,⁴⁰² ellenben a Köbler ügyben megfogalmazott jogtétellel a tagállamok vonatkozásában. Így az Unió szerződésen kívüli felelősségét megalapozó jogsértések súlyosságának mérlegelésére csak kettő kategóriát alkotott a Bíróság, míg a tagállamokéra hármat.

Ezen kategóriák megítélése sem azonos. A szűk mérlegelési jogkör esetére a tagállami felelősség objektívnek látszik, míg az Unió intézményeinek felelőssége messze van az objektívtól akkor is, ha a mérlegelési jogkör nem létezik, vagy szűk, mert ekkor még figyelembe kell venni a megoldandó helyzetek összetettségét, és a jogszabályok alkalmazásának, illetve értelmezésének nehézségeit. Továbbá a károkozó intézmény oldalán felmerülő szubjektív körülményeket úgy, mint gondosság, figyelmesség, valamint a kezelendő ügyek mennyisége, összetettsége.⁴⁰³

A megsértett normák pontosságával kapcsolatban különbség a két felelősségi rendszer között, hogy az uniós intézmények esetén a Bíróság elfogadja az unió saját jogalkotó tevékenységének hiányosságaira való hivatkozást kimentésként. Ezzel ellentétben nem tekinti menthetőnek a tagállam közigazgatási szervének hivatkozását a tagállam nem megfelelő jogalkotására.⁴⁰⁴ Ez utóbbi egyenesen következik az államot egységként kezelő, nemzetközi jogban gyökerező felfogásból, ezt mégsem alkalmazza az Unió intézményeivel szemben, amikor a Tanács felelősségénél azt mondja ki, hogy nem jogalkotóként van jelen a perben a Tanács.⁴⁰⁵ Ennek lehetne magyarázata az uniós jognak a tagállami joggal szembeni elsőbbsége is, hogy az uniós jog a tagállami eljárásnak keretet ad, de ugyanez a viszony fennáll az Unió tevékenysége és az általános jogelvek, alapjogok között is.

⁴⁰¹ Vö. Haim ügyet (366. lj.) és Fresh Marine ügyet (269. lj.).

⁴⁰² Lásd például FIAMM ügy (281. lj.)

⁴⁰³ Vö. Brasserie ügyet és Fresh Marine (269. lj.), Holcim (274. lj.) , ATC (275. lj.) ügyeket.

⁴⁰⁴ Lásd Larsey ügy (369. lj.)

⁴⁰⁵ Lásd Sison ügyet (292. lj.).

Széles mérlegelési jogkörben való eljárás esetén az Unió intézményeinek felelőssége vonatkozásában az eljárási garanciák megtartása alapvető jelentőségű. Erre tekintettel a jogsértés megvalósulhat önállóan eljárási jellegű szabály megsértésével,⁴⁰⁶ míg a tagállam csak anyagi jogszabálysértés esetén felel. Ennek magyarázata a tagállami eljárási autonómia. Az uniós jog nem alkot a tagállamok számára harmonizált eljárási rendet. Bár következnek eljárási jellegű kötelezettségek az uniós jogrendből a tagállami szervek számára, azok sérelme önmagában nem alkalmas arra, hogy a kárfelelősséget megalapozza. A tagállami eljárási szabálysértés a nemzeti jog alapján szankcionálható.

A Bíróság a tagállami kárfelelősség körében értékelni rendelte, hogy mennyiben hatott közre egy jogsértésben valamely uniós intézmény magatartása. Ez a kategória nyilvánvalóan nem értékelhető az Unió felelőssége körében. További különbség, hogy a Bíróság az Unió felelőssége körében azt is vizsgálja, hogy más alternatív jogorvoslati lehetőség van-e a kár reparálására.⁴⁰⁷ Ezzel szemben a tagállami kárfelelősség esetén csak eljárásjogi akadályként követeli meg a nemzeti jogorvoslati út kimerítését,⁴⁰⁸ de a jogsértés súlyossága körében nem tulajdonít jelentőséget más alternatív jogorvoslati eszköznek.

Fontos különbség, hogy a tagállami kárfelelősség esetében soha nem jött számításba a jogsértésnek a károsultakra gyakorolt hatása. Az Unió intézményeinek kárfelelőssége körében mentő körülmény lehet, hogy a gazdasági kockázatot meg nem haladó veszteséget szenvedett a károsult.⁴⁰⁹ Ez a gondolat nem jelenik meg a tagállami kárfelelősség rendszerében. Még akkor sem, amikor a jogsértés tisztán gazdasági szereplőket érint.

Szintén nem érhető tetten a tagállami kárfelelősség vonatkozásában a kellően súlyos jogsértés megítélésében a kisebb jellegű, adminisztratív hiba menthetőségének a kimondása.⁴¹⁰ Bár a Bíróság értékeli elviekben a jogsértés menthetőségét, de erre példa, amely ilyen esetben mentesítené a tagállamot még nem jelent meg az ítélkezési gyakorlatban.

Az Unió intézményi felelősségének értékelés körében megjelent több alkalommal a nyomós közérdeken alapuló gyakorlása a mérlegelési jogkörnek.⁴¹¹ Bár ez felelősséget megalapozó okként került értékelésre, tehát azért állapította meg a Bíróság az intézmény felelősségét, mert ilyen nem állt fenn. Ebből az következik, hogy fordított esetben a

⁴⁰⁶ Lásd például Agraz (284. lj.), ATC (275. lj.) és Vanbreda (286. lj.) ügyeket.

⁴⁰⁷ Lásd Hans-Martin Tillack ügyet (287. lj.).

⁴⁰⁸ Lásd Danske Slagterier ügyet (181. lj.).

⁴⁰⁹ Lásd Biovilac ügyet (257. lj.) és Sofrimport ügyet (259. lj.).

⁴¹⁰ Lásd Koninklijke Scholten-Honig ügyet (254. lj.) és Amylum ügyet (255. lj.).

⁴¹¹ Lásd például Mulder ügyet (260. lj.).

nyomós közérdekből való eljárás a károkozást menthetővé tenné a kellően súlyos jogsértés megítélése szempontjából.

Ezekon túlmenően jól megfigyelhető különbség, hogy a Bíróság az Unió szerződésen kívüli kárfelelőssége tekintetében több alkalommal utal alapjogokra és az uniós jogi, vagy tagállami közös jogelvekre. Így például a tisztességes eljárás jogára, vagy a diszkrimináció általános tilalmára.⁴¹² Ezzel ellentétben a tagállami jogsértés kellő súlyosságának mérlegelése kapcsán illet nem láthatunk, csak a konkrét uniós norma szemszögéből vizsgálta a jogsértést.

A két felelősségi rendszerben érvényesülő felelősségi küszöb kapcsán meg kell még említeni, hogy amíg az Unió kárfelelőssége tekintetében felmerülhetett a jogellenesség nélküli felelősség koncepciója a jogalkotás kapcsán, addig a tagállami felelősség körében ez nem kerülhet szóba. Ennek oka abban keresendő, hogy az Unió felelőssége az intézményei által elkövetett jogsértésért az elsődleges jog olyan szabályán alapul, amely nem írja elő a felelősség feltételének a jogsértést, csak annyit, hogy az uniós feladatok teljesítésével kapcsolatos kárt kell megtéríteni. Ezzel szemben a tagállami kárfelelősség előfeltétele az uniós jog sérelme a Francovich ügyben kifejtettek értelmében. Annak funkciója az uniós jog által magánszemélyekre ruházott jogok védelme. Erre figyelemmel jelenleg fogalmilag kizárt uniós jogi alapon ilyen jellegű felelősségi alakzat, az csak nemzeti szinten értelmezhető.

VI.2. Megállapítások

A Bíróság több alkalommal kimondta, hogy a tagállamoknak az uniós jog megsértéséért fennálló kárfelelőssége és az Unió intézményeinek szerződésen kívüli felelősségének a feltételei érdemben nem különbözhetnek egymástól.⁴¹³ A két felelősségi rendszer alapelemei tekintetében valóban tükrözi ezt az egységes felfogást, de ha a kellően súlyos jogsértés kritériumának megítélésének részleteit vizsgáljuk, akkor sokkal több különbséget tudunk felfedezni, mint hasonlóságot. A dolgozat **IV. számú melléklete** tartalmazza azt a táblázatot, amely a fenti összevetés eredményeit összefoglalja. A táblázatban az egyes kategóriák tekintetében egységesen zöld színnel kerültek megjelölésre azok a pontok, ahol a két felelősségi feltételrendszer tekintetében nem észlelhető érdemi eltérés. Azon

⁴¹² Lásd például Agraz ügyet (284. lj.)

⁴¹³ Lásd Brasserie ügyet (180. lj.) és Medici ügyet (290. lj.).

felelősségi feltételek vonatkozásában, ahol különbségeket lehet megállapítani, ott pirossal lett kiemelve az a feltétel, amely megítélésem szerint a károkozóval szemben szigorúbb feltételeket támaszt, zölddel pedig az enyhébbnek értékelhető feltételek. Ez a károsult szemszögéből értelemszerűen ellenkező előjellel értékelendő, tehát ahol a felelősségi feltételek a károkozóra szigorúbbak ott nagyobb esély mutatkozik az eredményességére a kártérítési keresetnek.

A két felelősségi feltételrendszer közötti különbségek oka nem feltétlenül a Bíróság tudatos tevékenysége a jogfejlesztés során. Több esetben előfordul, hogy a két felelősségi forma alapvető jellege közötti különbség tükröződik a felelősségi feltételek megítélésében. Például uniós szerv közrehatása értelemszerűen csak a tagállami felelősség menthetősége körében vehető figyelembe. Továbbá különbségekhez vezethet az is, hogy az Unió szerződésen kívüli felelőssége kapcsán a Bíróságnak sokkal terjedelmesebb az ítélkezési gyakorlata, így előfordulhat, hogy olyan kérdéssel a tagállami felelősség körében még nem kellett foglalkoznia a Bíróságnak, mint amelyre van már gyakorlata az Unió felelőssége kapcsán. Például adminisztratív hiba megítélése szűk mérlegelési jogkör esetén. Erre tekintettel az összehasonlítás nem ad teljesen pontos képet, de a felelősségi feltételek tendenciáinak alakulása mindenképpen kirajzolódik belőle.

Hangsúlyozni kell, hogy jelen vizsgálat csak a kellően súlyos jogsértés mentén kialakuló felelősségi feltételek tekintetében irányadó, nem a két felelősségi rendszer átfogó működésével kapcsolatban. Azonban ezen a téren mindenképpen levonható az a következtetés, hogy a Bíróság elnézőbb az Európai Unió saját intézményeinek jogsértéseivel kapcsolatban, mint a tagállamokéval. Ha megnézzük a IV. mellékletbe illesztett táblázatot akkor számszakilag is az mutatkozik, hogy ahol a felelősségi feltételek között eltérés van ott kilenc alkalommal ez a tagállamokra terhesebb, és három alkalommal az Unióra nézve.

Önmagában ez a tény kevés lenne egy egyértelmű tendencia megállapításához, mert vannak bizonytalan kategóriák a fent említett ítélkezési gyakorlat hiánya miatt, továbbá egy-egy felelősségi feltétel nem feltétlenül esik ugyanolyan súllyal latba a következtetés levonásához. Ha a számok mögé tekintünk, akkor azonban azt láthatjuk, hogy még nagyobb mértékben „lejt a pálya” az Unió saját szervei felé. A legnagyobb súlyú különbség az igazságszolgáltatási tevékenység miatti kárfelelősség hiánya az Unió felelőssége körében. Amikor ez a kérdés felmerült az eljárások elhúzódása kapcsán akkor a Bíróság egy nagyon engedékenynek tűnő, szinte csak szubjektív kritériumokat alkalmazó

tesztet használt a jogsértés megállapítására.⁴¹⁴ Ezen túlmenően viszont a Bíróság a saját felelősségéről ítéleteiben foglal egyértelműen állást. Lehet azt mondani, hogy azért, mert még nem volt ilyen kereset, de a Köbler ügyben volt lehetősége a Bíróságnak, hogy elvi szinten deklarálja tagállami felvetésre a saját felelősségét is, harmonizálva azt a tagállami bíróságok felelősségével, de ezzel nem élt.

Kiemelendő még, hogy a Bíróság több alkalommal mérlegelési jogkör hiányában is kimenthetőnek találta az Unió intézményének jogsértését szubjektív körülmények alapján. Ez a tendencia nem mutatkozik meg a tagállamok felelősségében. Továbbá a hatáskörök közérdekből való gyakorlásának és a jogsértés károsultakra gyakorolt hatásának értékelése is olyan komoly különbség, amely kiemelést érdemel az Unió intézményei javára. Különösen érdekesek ezek a koncepciók úgy, hogy a jogellenesség nélküli felelősség gondolatát elutasítja a Bíróság uniós szinten.⁴¹⁵ Végül rá kell mutatni, hogy indokolhatatlannak tűnő könnyebbség az uniós intézmények oldalán, hogy hivatkozhatnak az uniós szabályok pontatlanságára a kárfelelősség körében.

Az így kirajzolódó tendencia, amely jelen állapotban arra mutat, hogy szigorúbb feltételek mellett felelnek a tagállamok, mint az Unió intézményei, elméleti síkon sem indokolhatóak. Már a Brasserie ügyben Tesauro főtanácsnok kiemelte, hogy a Közösségeknek nagyobb hangsúlyt kellene fektetnie az egyének védelmére saját jogsértése esetén, mint tagállami jogsértés esetén. Továbbá nem elfogadható, ha a bírói jogvédelem szintje alacsonyabb a közösségi jogban, mint az egyes tagállami jogrendszerekben.

Mindemellett rá kell mutatni, hogy a két felelősségi rendszer egységesítése csak a Bergaderm – Brasserie ügyekkel vette kezdetét, így mondhatjuk azt, hogy egy folyamatot annak bizonyos pontján vizsgálunk. Azonban nem tűnik úgy, hogy a Bíróság a Bergaderm ügyet követően az Unió szerződésen kívüli felelőssége körében ellépett volna az elemzett elvektől. Sőt, ahogyan utaltunk rá, a jogirodalom még inkább az intézményeket favorizáló fordulatnak tekinti a Bergaderm ügyet. Ha ez nem is támasztható alá teljes mértékben, a felelősségi feltételek közötti ilyen mértékű különbség nem indokolható, különösen az igazságszolgáltatás területén nem. Továbbá azt is megállapíthatjuk, hogy az Unió kárfelelősségének szűk értelmezése egészen biztosan nem abba az irányba hat, hogy a tagállami kárfelelősségi rendszer hatékonyan betöltse a neki szánt szerepet.

⁴¹⁴ Lásd IV.2.8. fejezetet.

⁴¹⁵ Lásd FIAMM ügyet (281. lj.).

VII. A közhatalom kárfelelősségének alapfeltételei a tagállami jogrendszerekben

Azt követően, hogy áttekintettük az állami felelősségnek és korlátozásának az elméleti alapjait és részletesen elemeztük az Európai Unió jogában a közhatalmi kárfelelősségének a feltételeit, érdemes áttekinteni a közhatalom felelősségének alapjait az egyes tagállami jogrendszerekben. Ezen vizsgálat célja, hogy feltárjuk a kellően súlyos jogsértés kritériumának alapjául szolgáló tagállami jogi hagyományokat, és a tagállami közhatalmi felelősségi rendszerek tükrében tudjuk értékelni az uniós jogon alapuló kárfelelősségi rendszer felelősségi feltételeit.

VII.1. A vizsgálat szempontjai és módszertana

Jelen dolgozat keretében arra nem lehet vállalkozni, hogy részletekbe menően vizsgáljuk valamennyi uniós tagállam közhatalmi felelősségi rendszerét. Egyrészt ez terjedelmi és nyelvi akadályokba ütközik, másrészt a források elérhetősége is korlátozott, továbbá ez nem is szükséges a kellően súlyos jogsértés kritériumának alapjául szolgáló jogi hagyományok feltárásához. Erre figyelemmel az alábbiakban az uniós tagállamok közhatalmi felelősségi rendszereinek az alapjellemzőit fogjuk felvázolni azzal, hogy abból csak néhány jogrendszert vizsgálunk meg részletesebben. Ennek során a vizsgálat az elérendő cél szem előtt tartásával a tagállami szabályozások anyagi jogi hátterére és annak elvi alapjaira koncentrál, nem a közhatalmi kárfelelősség tényleges működésére, érvényesülésére.

Részletesebben fogjuk megvizsgálni a hazai jogrendszert, valamint Franciaország, Németország, Olaszország és Spanyolország állami felelősségi rendszereit. A pragmatikus megfontolások mellett ezen tagállamok kiemelésének a témánk szempontjából is jelentősége van. A hazai jogrendszer elveinek vizsgálatát különösebb módon nem kell megindokolni, de a kiválasztott tagországok amellet, hogy az Európai Unióban meghatározónak tekinthetők méretük, gazdaságuk, kultúrájuk és jogi hagyományaik tekintetében is, eltérő alapokon állnak az állami kárfelelősség vonatkozásában. Franciaország és a francia jogrendszer az egyik legrégebb óta foglalkozik az állami felelősséggel, és a francia jogi kultúra meghatározó hatást gyakorol a Bíróságra is. A német jogrendszer és annak jogi hagyományai szintén meghatározóak az Unióban, és a francia felfogással ellentétben a közhatalom kárfelelőssége terén még mindig erős immunitási tüneteket hordoz. Ezen túlmenően érdemes kiemelni a felelősségi skála két

végén álló tagállamot. Olaszország már a fenti elemzésben is több alkalommal került a középpontba akár a Francovich ügyel, akár a Traghetti del Mediterraneo ügyel, annak ellenére, hogy az állami felelősséggel szemben komoly ellenállást mutat a mai napig. Végül Spanyolország a skála másik végén helyezkedik el, ugyanis alkotmányos alapjog az állammal szembeni kártérítéshez való jog és azt széles körben elismerik nemzeti szinten.

Valamennyi tagállami jogrendszerrel kapcsolatban a jogalkotásért, a közigazgatási és bírósági jogkörben okozott károkért való felelősség szabályait fogjuk kiemelni. Ennek vizsgálata az elérhető szakirodalom feldolgozása mellett a nyilvánosan elérhető jogi adatbázisokon, és a tagállamokban közzétett ítélkezési gyakorlaton alapul. Amennyiben ezek alapján nem lehetséges a felelősségi rendszer alapvonásait meghatározni, akkor a hiányzó információk közvetlen megkeresések útján kerülnek beszerzésre.

Érdekes felvetésnek mutatkozott a kellően súlyos jogsértés kritériumának a vizsgálata az egyes tagállamok bírói gyakorlatában. Áttekintve azonban néhány tagállam, Franciaország, Németország, Olaszország, Spanyolország, nyilvánosan elérhető ítélkezési gyakorlatot rendszerező adatbázisait, egyet kell érteni a tagállami kárfelelősség hatályosulása körében elvégzett vizsgálatok során felmerült nehézségekkel. Egyrésztől változó, hogy melyik tagállam milyen bírósági szinteknek a határozatait publikálja, és a változó hatásköri szabályok miatt nem lehet érdemi következtetést levonni a végső bírói fórumok gyakorlatából. Másrészt kevés olyan ítélet áll rendelkezésre, amely egyáltalán hivatkozik a kellően súlyos jogsértés uniós jogi kritériumára, és azok közül is a legtöbb érdemi vizsgálatot nem tartalmaz. Erre figyelemmel a tagállami bírói gyakorlat ilyen jellegű vizsgálatától nem lehet érdemi eredményt várni, ezért az nem kerül feldolgozásra az alábbiakban.

VII.2. Magyarország

Jogalkotással okozott károk:

Magyarország Alaptörvénye alapjogként rögzíti a közigazgatási hatóságok magánszemélyekkel szembeni kártérítési kötelezettségét.⁴¹⁶ Ebbe azonban nem tartozik bele a jogalkotással okozott károk megtérítése. Hazánkban a jogalkotó erős magánjogi immunitással rendelkezik. A jogalkotással okozott károkért való kárfelelősség az új Polgári

⁴¹⁶ Magyarország - Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdés: „Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”

Törvénykönyv (Ptk.)⁴¹⁷ kodifikációja során nem került be a törvénybe⁴¹⁸ annak ellenére, hogy korábban több tervezetben is szerepelt.⁴¹⁹ A tervezetekben egységes volt, hogy az állam felelősségét az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozatához kötötte, továbbá szabályozni javasolta az uniós jog megsértéséért való kárfelelősséget. A tervezetek jogirodalmi kritikában is részesültek,⁴²⁰ de végül nem ez volt az oka a kodifikáció elmaradásának, hanem az, hogy a jogalkotó a miniszteri indokolás tanúsága szerint úgy ítélte meg, hogy a deliktuális kárfelelősség szabályai alapján a jogalkotással okozott károk megítélhetőek.⁴²¹ Az ehhez fűződő bizakodó jogirodalmi várakozás ellenére⁴²² a bírói gyakorlat nem fogadta el az állam felelősségét a jogalkotásért.

A hazai bírói gyakorlat a jogalkotással okozott károkért való állami felelősséget azzal utasítja el, hogy a jogalkotás, mint közhatalmi tevékenység, és az ezáltal bekövetkezett kár nem keletkeztet magánjogi jogviszonyt az állam és a magánszemély között.⁴²³ Ez alól csak két kivétel ismert. Az egyik az Alkotmánybíróság által megalkotott diszfunkcionális jogalkotás fogalma, amely azt takarja, amikor a jogalkotói jogkör gyakorlása során született és jogszabályi formába öntött norma nem általános magatartási szabályt állapít meg, hanem egyedi döntést leplez.⁴²⁴ A másik kivétel, amikor az Alkotmánybíróság a kihirdetésre visszamenő hatállyal megsemmisít egy jogszabályt, mert akkor ez nem bír jogi kötőerővel.⁴²⁵

Erre tekintettel az uniós szabályokon alapuló állami kárfelelősség intézményét a hazai bíróságok akként alkalmazzák, hogy a jogalkotás kapcsán arra nincs nemzeti szabályozás. Ez a felelősségi rendszer megkettőződésével jár, mert az állam felelőssége a jogalkotásért attól függ, hogy a jogsértés uniós jogon alapul, vagy a nemzeti jogon.

⁴¹⁷ Magyarország - a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.

⁴¹⁸ Lásd erről részletesen TÓTH ANDRÁS: Az uniós jogba ütköző jogalkotásért való kárfelelősség kodifikációjának kérdései. *Parlamenti Szemle*, 2023. 2. sz. 57-82. p.

⁴¹⁹ VÉKÁS LAJOS: *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez*. Budapest, 2008, Complex 1139. p. és LEHOTAY i. m. 409. p.

⁴²⁰ KECSKÉS LÁSZLÓ: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához. *Polgári Jogi Kodifikáció* 2012. 4. szám 3-12. p.

⁴²¹ Ptk-hoz fűzött miniszteri indokolás: „A Ptk. szabályai alapján a joggyakorlat mereven elzárkózott a jogalkotással okozott károk megtérítése elől. A törvény nem szabályozza külön a jogalkotással okozott kárért való felelősséget, mivel az így okozott károkért a jogalkotó az általános felelősségi alakzat alapján felelős. 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.”

⁴²² BOÓC i. m. 512. p.

⁴²³ Lásd például: Magyarország - EBH1999. 14., BH2002. 235., BH2002. 264., BH1994. 312. Győri Ítéletábra Pf.III.20.479/2009/4., Debreceni Ítéletábra Pf.II. 20.232/2006/4.

⁴²⁴ Magyarország - Alkotmánybíróság 5/2007. (II. 27.) AB határozat.

⁴²⁵ Magyarország - Fővárosi Ítéletábra Pf.I.20.695/2022/4. számú ítélete.

Erre figyelemmel megállapíthatjuk, hogy a magyar magánjog a jogalkotással okozott károk megtérítését nagy mértékben korlátozza. A jogalkotó teljes immunitást élvez, ez alól csak a diszfunkcionális jogalkotás képez kivételt és az Alkotmánybíróság határozata folytán megsemmisített jogszabályokkal okozott károk.

A közigazgatás kárfelelőssége:

A Ptk. összhangban az Alaptörvénnyel rögzíti a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősséget, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták.⁴²⁶ Ez a kárfelelősségi alakzat annak ellenére vétkességi alapú,⁴²⁷ hogy erről a jogszabály nem rendelkezik. A közigazgatási szerv felelősségét nem minden jogsértés alapozza meg, csak ha azok kirívóan súlyosak. A mérlegelési jogkör gyakorlásával vagy hibás jogértelmezéssel okozott kár megtérítésének csak kivételesen, kirívóan okszerűtlen, illetve kirívóan súlyos esetben lehet helye. Erre figyelemmel mentesül a közigazgatási szerv, ha többféle jogszabály értelmezés lehetséges,⁴²⁸ vagy a munka jellegéből eredő jogszabály értelmezési tévedés esetén.⁴²⁹ Ezzel szemben megalapozza a kárfelelősséget például a közigazgatási bíróság ítéletében foglalt utasítás figyelmen kívül hagyása,⁴³⁰ vagy ha a jogszabály rendelkezése teljesen és nyilvánvalóan egyértelmű.⁴³¹

Erre tekintettel a hazai magánjogban, a jogorvoslati út kimerítése, mint eljárási jellegű akadály mellett, a közigazgatás tevékenységéből eredő károk megtérítésének korlátja a kirívóan súlyos hiba. A kárfelelősség vizsgálata esetén a mentesüléshez a kimentés, és az ezt magalapozó körülmények bizonyítása a közigazgatási szervet terheli.

Bírósági jogkörben okozott károk:

Hazánkban a bírósági jogkörben okozott károk szabályozása differenciáltabb, mint a közigazgatási szervek kárfelelőssége. Az általános szerződésen kívüli felelősség mellett létezik két objektív felelősségi alakzat. Az egyik a polgári eljárások elhúzódása miatt,⁴³² a másik a jogtalan fogvatartás miatt.⁴³³ Ezen esetekben a bíróságok vétkességre tekintet nélkül a jogsértés tényéből kifolyólag felelnek.

⁴²⁶ Magyarország - Ptk. 6:548. §.

⁴²⁷ FUGLINSZKY i. m. 522. p.

⁴²⁸ Magyarország - BDT2008. 1817.

⁴²⁹ Magyarország - BDT2004. 1042.

⁴³⁰ Magyarország - EBH2002. 749.

⁴³¹ Magyarország - BH2001. 423.

⁴³² Magyarország - A polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló 2021. évi XCIV. törvény.

⁴³³ Magyarország - A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény CVIII. fejezete.

Ezen túlmenően a bíróságok kárfelelőssége a Ptk.-ban azonos módon került szabályozásra a közigazgatási szervek felelősségével⁴³⁴ azzal, hogy a jogerős bírósági ítéletekért való kárfelelősséget sokáig nem ismerte el a hazai bírói gyakorlat⁴³⁵ a jogerő és jogbiztonság elve mentén. Ezen az Alkotmánybíróság döntése változtatott,⁴³⁶ azóta a jogerős bírósági döntésekért való felelősség, hasonlóan a közigazgatás felelősségéhez vétkességi alapú, és csak a kirívóan okszerűtlen mérlegelés vagy a kirívóan súlyos jogértelmezési hiba eredményezheti a kárfelelősséget. Így például nem alapozza meg a kárfelelősséget egy figyelmetlenségből eredő számítási hiba,⁴³⁷ de alapos a kereset a bírósággal szemben, ha a bíróság jogszabály egyértelmű rendelkezését sérti,⁴³⁸ vagy nem veszi figyelembe a jogszabályváltozást.⁴³⁹

Erre tekintettel a felelősség korlátozása egybeesik a közigazgatási szervek felelősségével, a jogorvoslati út kimerítése mellett, kirívóan súlyos jogértelmezési hiba vezethet kárfelelősségre. Bár a hazai bírósági kárfelelősségi rendszer uniós jogi szempontból több alkalommal volt kritika tárgya,⁴⁴⁰ jelenleg az lényegét tekintve egybevág a Köbler elvvel.⁴⁴¹

VII.3. Németország

Jogalkotással okozott károk:

Németország a szövetségi jogalkotással okozott károk megtérítését a nemzeti jog alapján a mai napig mereven elutasítja. Jól tükrözi a német jogalkotói immunitás felfogást a szövetségi legfelsőbb bíróság (Bundesgerichtshof) néhány évvel ezelőtti ítélete,⁴⁴² amelyben a szövetségi állam kárfelelősségét a szerencsejáték piac átszervezésével kapcsolatosan vizsgálta. Azért is érdemes ezen az ítéleten keresztül felidézni a jogalkotással okozott károkhoz való viszonyát Németországnak, mert a helyzet számunkra

⁴³⁴ Magyarország - Ptk. 6:549. §.

⁴³⁵ Magyarország - BDT 2009. 1949., BH 1993. 32., BH 2003. 65.

⁴³⁶ Magyarország - 778/D/2000. AB határozat III/2. pont, 339/B/2003. AB határozat IV/2.3. pont.

⁴³⁷ Magyarország - BH2013. 243.

⁴³⁸ Magyarország - BH2009. 15.

⁴³⁹ Magyarország - BH2010. 38.

⁴⁴⁰ VARGA ZSÓFIA: A Köbler-doktrína magyarországi alkalmazása – A bírósági jogkörben az uniós jog megsértésével okozott kár megtérítésének gyakorlata. *Európai Jog* 2015. 1. sz. 1-24. p.

⁴⁴¹ TÓTH ANDRÁS: Az Európai Unió Bírósága Hochtief-ügyben hozott ítéletének hatása a hazai bírósági kárfelelősségi rendszerre. *Jogtudományi Közöny* 2022. 7-8. sz. 286-298. p.

⁴⁴² Németország - Bundesgerichtshof III ZR 333/13. számú ítélete.

is nagyban ismerős lehet,⁴⁴³ és a német jogirodalom ezt az ítéletet az állami felelősségre vonatkozó jog alapkövének tartja.⁴⁴⁴

Az ügy lényege az volt, hogy Németországban hosszú éveken át húzódó vita alakult ki a szövetségi kormány és a szerencsejátékszervezők között a szigorú szabályozással kapcsolatban, amely vitában a szerencsejáték szervezők az uniós gazdasági alapszabadságokkal is érveltek. Kezdetben a közigazgatási bíróságok rendre a német állam javára döntöttek, és helybenhagyták a tevékenységet tiltó határozatokat, majd a Bíróság döntése⁴⁴⁵ után a gyakorlat megváltozott. A gibraltári székhelyű felperes kártérítési igényét arra alapította, hogy a korábbi uniós jogba ütköző jogszabályalkotás és az ennek mentén kialakuló közigazgatási gyakorlat miatt kára származott.

A német bíróságok a felperes keresetét több önálló jogalapon bírálták el. Elismerete a legfelsőbb bíróság, hogy az uniós jogon alapuló kártérítési igény a nemzeti jogtól elkülönült önálló jogalapot képez. Az erre alapított kereset azonban alaptalan volt, mert a német bíróságok a jogsértést megállapították, de nem találták kellően súlyosnak, mert a Bíróságnak a fent írt ítéletéig nem volt még kialakult ítélkezési gyakorlata.

A felperesnek a közigazgatási jogkörben okozott kár jogcímére alapított keresetét azért utasították el, mert nem volt megállapítható a közigazgatási hatóságok vétkessége, mert a hatályos jogszabályoknak megfelelően jártak le. Kétségtelen, hogy azok objektív jogellenesek voltak, de az alkalmazásuk akkor is kötelező a közigazgatásra, így a vétkesség nem állapítható meg. Továbbá az adott szabályozó szervre előírt objektív felelősséget⁴⁴⁶ sem tartotta megállapíthatónak, mert az utólagosan jogellenessé vált helyzet tekintetében nem tartotta fennállónak az okozati összefüggést.

Kimondták továbbá az ítéletben, hogy a jogállam alapeleme, hogy az érvényes jogszabályokat megfelelően végrehajtsák, és ha a jogalkotó kártérítési következményt kívánna fűzni a jogalkotáshoz, azt szintén törvényhozás útján tehetné meg. Ez pedig nem helyettesíthető az olyan objektív jellegű felelősségi kategóriával, mint a „kisajátításszerű beavatkozás.”

⁴⁴³ Lásd TÓTH (2022.) i. m.

⁴⁴⁴ MARTIN PAGENKOPF: Keine Staatshaftung für legislatives Unrecht und bei der Vollziehung von dem Unionsrecht widersprechenden nationalen Recht. *NVwZ* 2015. 18. sz. 1264. p. <https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2fzeits%2fNVWZ%2f2015%2fcont%2fNVWZ%2e2015%2e1264%2e1%2ehtm> (2024. 03. 13.)

⁴⁴⁵ Bíróság C-46/08. sz. Carmen Media Group Ltd kontra Land Schleswig-Holstein és Innenminister des Landes Schleswig-Holstein ügyben 2010. szeptember 8-i ítélete (ECLI:EU:C:2010:505).

⁴⁴⁶ Németország - Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz (OBG) 39. § (1) bekezdés b) pont.

A német bírói gyakorlat ezen elvek kimondásával gyakorlatilag elismeri, hogy a jogalkotó a nemzeti szabályok alapján immunis. Továbbá a magyarországi rendszerhez hasonlóan megkettőzi az állami felelősség rendszerét az uniós jogon alapuló igények tekintetében, amelyet teljesen önálló jogalaprak tekint.

Mindemellett a német jogban létezik egy olyan kategória, amelyet mindenképpen ki kell emelnünk, ez a „kisajátításszerű beavatkozás” intézménye. Az ennek alapjául szolgáló „Sonderopfertheorie”, ahogyan azt fent láttuk,⁴⁴⁷ az uniós jogban is előkerült hivatkozási alapként. Ennek az elméletnek a lényege, hogy az 1900-as évek elején a bíróságok megítéltek kártalanítást olyan magánszemélyeknek, akiket akként ért vagyoni hátrány közérdekből, hogy az nem volt a kisajátítási törvény hatálya alá sorolható. Ebből fejlődött ki a különleges áldozathozatal (Sonderopfer) elmélete, amely akkor alkalmazandó, ha az állam részéről a beavatkozás ugyan megengedett közérdekből, de az bizonyos személyek jól behatárolható körét jobban súlyt, mint másokat. Ezeket az állami aktusokat nevezte el a bírói gyakorlat kisajátítási jellegű beavatkozásnak. Ide sorolja a német bírói gyakorlat például az autópálya, repülőtér építésével kapcsolatos zavaró hatásokat. Ennek a kártérítési kategóriának az alkalmazását a német alkotmánybíróság jelentősen korlátozta,⁴⁴⁸ amikor megállapította, hogy írott jog hiányában kártérítés megítélésének csak nagyon szűk körben van helye. Ennek hatására a polgári bíróságok gyakorlatában is szűkült a jogszerű állami aktusok alapján megállapítható kártérítési igények köre. Az ennek alapjául szolgáló hivatkozásokat a közigazgatási határozat felülvizsgálata körében vették inkább figyelembe. Jelenleg az elv alkalmazhatósága a német szövetségi alkotmány⁴⁴⁹ 2. cikkében foglalt az élethez és a testi épséghez, személyi szabadsága sérthetlenségéhez való abszolútnak tekinthető jogok megsértéséhez fűződhet. Például azért ítelt meg így kártérítést egy német bíróság, mert valakit szifilisz miatt gyógykezelésre köteleztek, és ebből további egészségkárosodása keletkezett. Ezen túlmenően a klasszikus, a szövetségi alkotmány 14. cikkében írt, kisajátításokra alkalmazható.⁴⁵⁰ További alkalmazása háttérbe szorult, mert

⁴⁴⁷ Lásd IV.2.3. és IV.2.4. fejezetket.

⁴⁴⁸ Németország - Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) I BvL 77/78. számú 1981. július 15-i ítélete.

⁴⁴⁹ Németország - Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

⁴⁵⁰ Münchener Kommentar zum BGB - § 839 Haftung bei Amtspflichtverletzung. (https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmuekobgb_9_band7%2Fbgb%2Fcont%2Fmuekobgb.bgb.p839.htm&anchor=Y-400-W-MUEKOBGB-G-BGB-P-839) (2024. 03. 13.)

több ágazati jogszabály ír elő eleve objektív felelősséget, például a kötelező oltások után.⁴⁵¹

A közigazgatás kárfelelőssége:

Németországban a közigazgatási jogkörben okozott károk szabályait a BGB⁴⁵² tartalmazza. A felelősség címzettje a tisztviselő személyesen, és az alkotmány mondja ki,⁴⁵³ hogy az állami szuverén jogkört gyakorló tisztviselő helyett az államnak kell helytállnia azzal, hogy fenntartja a jogot a kárnak a tisztviselővel szembeni érvényesítéséhez. A felelősség feltétele, hogy a tisztviselő szándékosan, vagy gondatlanságból megsértse a harmadik személlyel szembeni kötelezettségét anélkül, hogy erre más jogszabály felhatalmazná (Amtspflichtverletzung). Erre tekintettel a felelősség feltétele az, hogy olyan kötelezettséget sértsen, amely célja, hogy magánszemélyekre jogokat ruházzon, általános rendelkezések megsértése nem eredményez felelősséget. (Drittbezogenheit der Amtspflicht) Ezt a jogsértést a polgári bíróság elbíráhatja a kártérítési kereset kapcsán, nem szükséges hozzá közigazgatási bírósági út.⁴⁵⁴

Erre tekintettel a felelősség feltétele a szándékos vagy gondatlan magatartás. Utóbbi esetben a bíróságok a gondatlanság megítéléséhez egy objektivizált elvárhatósági tesztet alkalmaznak. Ez a mérce pedig egy átlagos köztisztviselő mércéje (pflichtgetreue Durchschnittsbeamte), amelyet nem egyéniesítenek a jogsértést elkövető tisztviselőre. Ha a gondatlanság fennáll, csak akkor kötelezhető kártérítésre a köztisztviselő, ha más forrásból nem térül meg a károsult kára. Továbbá a köztisztviselőnek lehetősége van gondatlanság esetén a felelősség alól kimentenie magát azzal, ha bizonyítja, hogy a gondatlan eljárása nélkül is bekövetkezett volna a kár.

A német köztisztviselői felelősség kapcsán kialakult gyakorlat értékeli a közigazgatási funkció gyakorlásával szükségszerűen együtt járó mérlegelési jogkör lehetőségét.⁴⁵⁵ Ennek során a felelősség szempontjából megkülönböztet széles és szűk, nem létező mérlegelési jogkört. Széles mérlegelési jogkör esetén a felelősség egyik feltétele, hogy azt annak címzettje önkényesen gyakorolja, nem objektív szempontok alapján, megsértve ezzel az egyenlő bánásmód követelményét. Továbbá megalapozza a felelősséget széles mérlegelési jogkör esetén, ha a közigazgatási szerv, köztisztviselő a

⁴⁵¹ CEES VAN DAM i. m. 482. p.

⁴⁵² Németország - Bürgerliches Gesetzbuch 839. §.

⁴⁵³ Németország - Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 34.

⁴⁵⁴ FÉZER TAMÁS: Az állam kártérítési felelősségének változatai Európában. *Európai Jog* 2013. 3. sz. 1-10. p.

⁴⁵⁵ CEES VAN DAM i. m. 485-486. p.

jogkörének a határait nyilvánvalóan megsérti, vagy azt elmulasztja gyakorolni. Szűk mérlegelési jogkör esetén elegendő annak pusztá megsértése.

Bírósági jogkörben okozott károk:

Németországban a bírósági jogkörben okozott károk megtérítésére csak nagyon szűk körben van lehetőség. Annak alapja a BGB már idézett rendelkezése, amely a kártérítési felelősség előfeltételévé teszi, hogy az eljáró bíró bűncselekményt kövessen el. Ennek a bűncselekménynek a büntető törvénykönyv⁴⁵⁶ által szabályozott hivatali bűncselekménynek kell lennie.

Ezt a feltételt az uniós jogon alapuló igények vonatkozásában nem alkalmazzák a német bíróságok így, akárcsak a jogalkotással okozott károknál, a felelősségi rezsimit megkettőzik.⁴⁵⁷

VII.4. Franciaország

Az állami felelősségről való gondolkodás Franciaországban annyiban mindenképpen ellentétbe állítható a német államfelelősséggel, hogy a francia joggyakorlat alapjaiban utasít el mindenfajta állami immunitást. Amikor a jogalkotó bizonyos állami intézményeket megpróbált immunitással felruházni akár részben, akár egészben, azt a francia bíróságok nem fogadták el, azt szűkítően értelmezték.⁴⁵⁸ Ebből eredően, továbbá azon tényből, hogy az állami felelősség nem a polgári jog, hanem a közigazgatási jog területére tartozik, és itt is főként a bírói gyakorlat alakítja, az állami felelősség kérdésköre rendkívül széles, szerteágazó és összetett.

Jogalkotással okozott károk:

Az államot a jogalkotói tevékenységéért nem illeti meg természeténél fogva immunitás. A jogalkotással okozott károkért való felelősség több lábon áll Franciaországban.⁴⁵⁹ Az első eset, amikor a jogszabály alkotmányellenes vagy nemzetközi szerződésbe ütközik. Így például az Államtanács (Conseil d'État) megállapította a felelősséget az Emberi Jogok

⁴⁵⁶ Németország - Strafgesetzbuch.

⁴⁵⁷ VARGA (2016) i. m. 29. p.

⁴⁵⁸ Franciaország - Conseil d'État: Secrétaire d'Etat Aux Postes c. Mme Doublet ügyben hozott 1981. április 24-i ítélete.

⁴⁵⁹ OLIVIER GOHIN: La responsabilité de l'Etat en tant que législateur. *Revue internationale de droit comparé* 1998. 2. sz. 595-610. p. és JOHN BELL, FRANÇOIS LICHÈRE: *Contemporary French Administrative Law*. Cambridge, 2022, Cambridge University Press <https://doi.org/10.1017/9781009057127.009>.

Európai Egyezményének megsértéséért,⁴⁶⁰ amikor a nyudíjhozjárulást szabályozó jogszabály alkotmányellenessége kimondásra került, és a jogalkotó az új jogszabályt akként alkotta meg, hogy nem volt figyelemmel a még folyamatban lévő bírósági eljárásokra. Ezzel megsértette a felperes tisztességes eljáráshoz való jogát. Ez a felelősségi forma a francia vétkességi felelősségen alapul, de a bíróságok tartózkodnak tőle, hogy a szuverén jogalkotó vétkességét mondják ki, helyette a „jogsértés”⁴⁶¹ kifejezést használják, és vélelmezik a vétkességet. Az Államtanács ebbe a kategóriába sorolja az uniós jogon alapuló felelősséget, egyenlőséget téve ezzel a nemzetközi szerződés megsértése és az uniós jog sérelme között.

A jogalkotás kapcsán is alkalmazza a francia jog a korábban már említett La Fleurette⁴⁶² ítéletben megalapozott objektív felelősségi kategóriát a közterhek viselésében való egyenlőséget (égalité devant les charges publiques). Az állami felelősségnek ezen jogellenesség nélküli formája emlékeztet a német „Sonderopfer” koncepcióra, ahogyan erre a Bíróság is utalt már.⁴⁶³ A feltétele, hogy a jogalkotás olyan súlyos, egyedi terhet jelentsen a magánszemélyek jól meghatározható kisebb csoportjára, amelynek viselése közérdekből sem várható el tőlük. Ennek az elméletnek a hátterében az áll, hogy amikor az állam közérdekből jogszerűen cselekszik, akkor gyakran előfordul, hogy annak következményei egyeseket jobban súlytanak, mint másokat. A szolidaritás elve alapján viszont nem várható el ezektől a személyektől, hogy ezt a terhet maguk viseljék. Az említett La Fleurette ítélet mellett az Államtanács például alaposnak találta a felperes keresetét⁴⁶⁴ akkor, amikor azért nem tudta a saját tulajdonú lakásából per útján eltávolítani a bérleti díjat nem fizető bérlőt, mert annak lakótársa számára Franciaország immunitást biztosított nemzetközi szerződésből kifolyólag. Ezt a helyzetet úgy ítélte meg a francia bíróság, hogy nem elvárható ennek a tehernek a viselése a tulajdonostól.

Meg kell továbbá azt is jegyezni, hogy a francia jogalkotás ennek az elvnek a mentén széles körben ír elő hasonló kártalanítási kötelezettséget egyes ágazati jogszabályokban. Ilyenek például az egészségügyi ellátáshoz kapcsolódóan⁴⁶⁵ elszenvedett hátrányok, amelyért a kórház vétkességi alapon nem tehető felelőssé.

⁴⁶⁰ Franciaország - Conseil d'État: Gardedieu ügyben hozott 2007.február 8-i ítélete.

⁴⁶¹ Franciaul: manquement. JOHN BELL, FRANÇOIS LICHÈRE i. m. 261. p.

⁴⁶² Lásd 247. lj.

⁴⁶³ Lásd IV.2.3. és IV.2.4. fejezetket.

⁴⁶⁴ Franciaország - Conseil d'État: Ministre des affaires étrangères c Burgat ügyben 1976. október 29-i ítélete.

⁴⁶⁵ Franciaország - Code de la santé publique.

A közigazgatás kárfelelőssége:

Franciaországban a közigazgatási felelősség, ellentétben Németországgal és Magyarországgal, teljesen elválik az általános polgári jogi kárfelelősségtől. Ennek a jelenségnek az alapja a hatalmi ágak szigorú elválasztásának igénye.⁴⁶⁶ Ezt az elválasztást az 1873-as Blanco⁴⁶⁷ ügy alapozta meg, és olyannyira mereven érvényesül, hogy Franciaországban például a kórházi ellátással összefüggésben bekövetkezett egészségkárosodásból származó kártérítési igények elbírálása is attól függően tartozik közigazgatási vagy polgári bíróság elé, hogy állami kórházban kezelték-e a károsultat. A közigazgatási kárfelelősség több ponton is összekapcsolódik az általános magánjogi felelősséggel, de önállóságát a mai napig őrzi.

A közigazgatási felelősséget alapvetően két kategóriába sorolhatjuk, hasonlóan a jogalkotó felelősségéhez, a vétkességen alapuló és az objektív felelősségi kategóriára. A vétkességi (*faute*) felelősséget tovább oszthatjuk személyes felelősségre (*faute personnelle*) és közhatalmi tevékenységhez kapcsolódó felelősségre (*faute de service publique*). A két felelősségi kategóriát az választja el, hogy károkozó magatartás a közhatalom gyakorlásával volt-e összefüggésben vagy sem. A felelősségi kategóriák elválasztása azonban nem merev, egy köztisztviselő magatartása akár egyszerre is megvalósíthatja mindkét felelősséget megalapozó károkozást. Az eljáró fórum azonban különbözik, mert a személyes felelősség esetén a polgári bíróság jár el, és azért a tisztviselő áll helyt.

Ha közhatalmi tevékenységhez kapcsolódó károkozásról beszélünk, ahhoz nem szükséges megállapítani, hogy melyik tisztviselő követte el a károkozó magatartást, elég a közigazgatási szerv meghatározása. Ekkor a közigazgatási bíróság jár el, és a felelősség általában objektív alapú (*faute objective*) a jogsértés ténye megalapozza a felelősséget. Amikor azonban olyan tevékenységet kell vizsgálni, amely összetett, esetleg széles mérlegelési jogkört is magában foglal, ott a felelősséghez a vétkesség minősített, súlyos esetének kell fennállnia (*faute lourde*). A jogirodalom⁴⁶⁸ is akként értékeli ezen esetkörök elválasztását, hogy nehéz egységes mércét felállítani, a vétkesség foka általában esetről esetre kerül mérlegelésre. Meg kell azonban jegyezni, hogy nincsen automatikus összefüggés a döntések jogellenessége és a kárfelelősséget megalapozó vétkesség között.

⁴⁶⁶ CEES VAN DAM i. m. 474. p.

⁴⁶⁷ Franciaország - Tribunal des Conflits: 8 février 1873. Blanco. https://actu.dalloz-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/SEPTEMBRE_2011/Blanco.pdf (2024. 04. 13.)

⁴⁶⁸ BELL - LICHÈRE i. m. 245-248. p.

Például olyan eljárási szabálysértés, amely jogellenessé tesz egy határozatot, de amúgy érdemben helyes volt, nem alapoz meg kárfelelősséget.⁴⁶⁹

A közigazgatás kárfelelőssége körében is széles körben érvényesül a jogalkotás kapcsán írt objektív felelősség, kvázi kártalanítás. A fent említett közterhek viselésében való egyenlőség érvényesítése és az egyes ágazati jogszabályokban előírt kártalanítási kötelezettség mellett megjelenik a közérdekből végzett tevékenységből eredő károk megtérítése esetén is. Például objektív alapon felelt az állam, amikor a felperes azért sérült meg, mert az ünnepi tűzijáték előkészítésében önként segédkezett, de az idő előtt felrobbant.⁴⁷⁰ A másik esetkör, amikor magánszemélyeknek közérdekből a megszokottnál nagyobb kockázatot kell vállalniuk. Erre példa, amikor bűnöző üldözése közben a rendőr véletlenül egy civilt sebesített meg lőfegyverrel.⁴⁷¹

Bírósági jogkörben okozott károk:

A bíróságok felelősségét jogszabály rögzíti,⁴⁷² amikor kimondja, hogy a bíróságok kötelesek megtéríteni a működésükkel okozott károkat. A felelősség azonban csak súlyosnak minősülő vétkes magatartás esetén (*faute lourde*) állapítható meg, vagy az igazságszolgáltatás megtagadása esetén (*déni de justice*). A bírói gyakorlat a felelősségi feltételeket akként interpretálta, hogy a bíróság nem vonható felelősségre az ügy érdemében hozott jogerős döntés tartalmáért.⁴⁷³

Ettől az elvtől a bírói gyakorlat a Köbler ügy hatására távolodott el. Az Államtanács a Gestas ügyben⁴⁷⁴ elismerte, hogy fennállhat a nemzeti bíróság felelőssége az érdemi döntésért az uniós jog alapján. Továbbá az Alkotmánybíróság kimondta,⁴⁷⁵ hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmulasztása minősülhet a nemzeti jog alapján is az igazságszolgáltatás megtagadásának (*déni de justice*).

⁴⁶⁹ Franciaország - Conseil d'État: Carliez ügyben 1981. június 19-i ítélete.

⁴⁷⁰ Franciaország - Conseil d'État: Commune de Saint-Priest-La-Plaine ügyben 1946. november 22-i ítélete.

⁴⁷¹ Franciaország - Conseil d'État: Lecomte ügyben 1949. június 24-i ítélete.

⁴⁷² Franciaország - Code de l'organisation judiciaire Article L141-1.

⁴⁷³ VARGA (2016) i. m. 35. p.

⁴⁷⁴ Franciaország - Conseil d'État: Gestas ügyben 2008. június 18-i ítélet.

⁴⁷⁵ Franciaország - Cour Constitutionnelle - VARGA (2016) i. m. 36. p.

VII.5. Olaszország

Olaszországban a mai napig erősen él az állam immunitásának a tana a nemzeti jogban. Ennek lenyomata a fent elemzett esetjogban is észlelhető volt, hiszen Olaszország több alkalommal került a Bíróság ítélkezési gyakorlatának a középpontjába. Eleve a Francovich ügy Olaszországtól indult, továbbá Olaszország a bíróságok által okozott károk tekintetében is adott munkát a Bíróságnak a Traghetti del Mediterraneo ügyben és az annak mentén indult kötelezettségszegési eljárással.

Jogalkotással okozott károk:

Olaszország a mai napig szilárdan ragaszkodik a jogalkotói hatalom immunitásához. Sokáig ezzel kapcsolatban nem is volt joggyakorlata az olasz bíróságoknak, de az uniós jogon alapuló igények mentén megjelentek a belső jogra alapított kártérítési keresetek is. Akárcsak Németország esetében az ilyen jellegű kártérítési keresetekről való gondolkodást a legcélszerűbb egy, a joggyakorlatot a mai napig meghatározó döntés mentén bemutatni.

A jogalkotásért való állami immunitást a legfelsőbb bíróság (Corte Suprema di Cassazione) a 23730/2016. számú ügyben alapozta meg. Az ügyben a felperesi cég azért indított kártérítési pert Marche régióval szemben, mert állítása szerint vállalkozása azért ment csődbe, mert a működését jelentősen korlátozta a régió által kibocsátott jogszabály, amelyet később az alkotmánybíróság (Corte Costituzionale) megsemmisített. A kártérítés jogalapja a polgári törvénykönyv (Codice Civile) általános deliktuális kárfelelősségi alakzata volt. Az ügyben több bírósági szinten is egymásnak ellentmondó döntés született, mire az végül a legfelsőbb bíróság elé került.

Az ügy kapcsán a bíróságok, és a jogirodalom is párhuzamot vont a tagállamok uniós jogon alapuló felelőssége és az alkotmányellenes jogszabály miatti felelősség között. Az olasz jogi gondolkodás elismerte, hogy az uniós jogi intézmény kihat a kérdés nemzeti megítélésre, és három álláspont jelent meg ennek kapcsán. Az első a teljes immunitást vallja,⁴⁷⁶ mert a jogalkotás olyan politikai hatalomgyakorlás, amely nem lehet bírósági felülvizsgálat tárgya. A második álláspont⁴⁷⁷ szerint az általános deliktuális kárfelelősség a neminem laedere elv mentén felöleli az állam jogalkotásért való kárfelelősségét. A

⁴⁷⁶ Olaszország –Corte Suprema di Cassazione 4915/2003. számú ítélete.

⁴⁷⁷ MATTIA CAPUTO: Az állam jogalkotásért való felelőssége nem létezik. (La responsabilita' dello stato per attivita' legislativa non esiste.)
http://www.iurisprudenzia.it/public/sentenze/636202063949532500_Articolo%20illegittimo%20legislatore.pdf
(2024. 03.19.).

harmadik megközelítés⁴⁷⁸ értelmében a jogalkotó egy speciális „jogalkotási deliktum (illecito del legislatore)” miatt felel, és annak az alapja nem a kártérítés, hanem a kártalanítási kötelezettség.

A legfelsőbb bíróság a döntésében élesen elválasztotta az uniós jogon alapuló kártérítési kötelezettséget a belső jogi helyzettől. Az előbbinek az alapja, hogy az uniós jog elsőbbséggel bír az olasz joggal szemben. Ettől a helyzettől azonban merőben eltér, ha a nemzeti jogalkotó hoz alkotmányellenes jogszabályt. Az utóbbi a szuverén politikai, jogalkotó hatalom megnyilvánulása, amely felett minden bírósági felülvizsgálat kizárt.

Az ítélet elvi alapja, hogy a jogállamiság alapköve a hatalmi ágak elválasztása, amely kizárja a bírósági beavatkozást a jogalkotásba. Meg kell találni az egyensúlyt a magánszemélyek jogvédelme, és a jogalkotás zavartalansága között. A kártérítési felelősség lehetősége, mintegy „Damoklész kardjaként” korlátozná a jogalkotói hatalom szabadságát. Ezzel szemben a magánszemélyeknek más úton is lehetősége van a felelősség érvényesítésére, például az alkotmánybíróság előtt vagy a választások során politikai felelősségre vonás útján.

A legfelsőbb bíróság ezen döntése óta sem változott meg az olasz bíróságok gyakorlata, így bár a jogirodalomban⁴⁷⁹ ezzel kapcsolatban megjelennek eltérő álláspontok, Olaszország jelenleg a belső jog alapján erős immunitással ruházza fel a jogalkotót.

A közigazgatás kárfelelőssége:

Olaszországban az erős immunitási felfogás nem csak a jogalkotót védte, hanem sokáig a közhatalmat gyakorló közigazgatási szerveket is. A közhatalom gyakorlásáért való polgári jogi felelősséget csak 1999-ben alapozta meg a legfelsőbb bíróság⁴⁸⁰ (Corte Suprema di Cassazione). Addig a sérelmet szenvedett magánszemélyek kizárólag közigazgatási úton, fellebbezéssel támadhatták a közigazgatási döntéseket. Az akkor kialakult gyakorlat a közigazgatás által okozott károk megtérítését a polgári bíróságok elé utalta. Azzal, hogy annak alapja az általános deliktuális kárfelelősség, amelyet Olaszországban gyakran hivatkoznak annak római jogi gyökerei miatt „Aquiliai felelősségnek”,⁴⁸¹ és feltétele a

⁴⁷⁸ Olaszország –Corte Suprema di Cassazione 23568/2011. és 1917/2012. számú ítéletek.

⁴⁷⁹ MARCELLO DI FRANCESCO TORREGROSSA: További betekintés az állam jogalkotásért való felelősségével kapcsolatos joggyakorlatba. (Ulteriori spunti sulla posizione della giurisprudenza in materia della responsabilità dello stato-legislatore) <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2022/09/Ulteriori-spunti-sulla-posizione-della-giurisprudenza-in-materia-della-responsabilita-dello-stato-legislatore.pdf> (2024. 03. 19.).

⁴⁸⁰ Olaszország –Corte Suprema di Cassazione 500/1999. számú ítélete.

⁴⁸¹ ANTONIO FLAMINI: Polgári jogi felelősség és az alkotmány (Responsabilità civile e Costituzione) https://afg.unicam.it/sites/afg.unicam.it/files/Flamini_Responsabilit%25C3%25A0.pdf (2024. 03. 19.) 1. p.

magánszemély oldalán bekövetkezett érdeksérelem, a jogellenesség és a vétkekesség. Ellentétben sok tagálammal, a közigazgatási határozat jogszerűtlensége nem vezet a vétkekesség vélelemzéséhez, ahhoz további körülményeket kell vizsgálni. A vétkekesség tekintetében az eljáró köztisztviselő tudattartalma is irreleváns, azt kizárólag a „szervezeti vétkekesség (colpa d'apparato)” alapozza meg, amely a pártatlanság, a tisztességes eljáráshoz való jog és a gondos ügyintézés elvének a sérelmét jelenti. A jogban való tévedés mércéje a vétkekesség szempontjából az átlagos jogász mércéje.

A kárfelelősség megalapozását követően az olasz bírói gyakorlatban élénk vita bontakozott ki annak kapcsán, hogy a kártérítési ügyek megítélése polgári, vagy közigazgatási bíróság elé tartozik-e.⁴⁸² Továbbá vita tárgyát képezte a felelősség jellege, mert felmerült, hogy célszerűbb lenne a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség alkalmazása.⁴⁸³ Ez utóbbinak azért is van külön jelentősége, mert a bizonyítási teher szerződésen kívüli felelősség esetén a károsulton nyugszik.

A jogellenességet nélkülöző cselekményekért való kártalanítást az olasz jog elismeri, de nem generálklauzula szintjén, hanem eseti jelleggel, egyes jogszabályokban. A tipikus kisajátítás mellett ennek tere a településrendezés, és a kötelező egészségügyi ellátás.

Az olasz bírói gyakorlatban a közigazgatási szervek felelősségét sok oldalú és kiterjedt vita övezi a mai napig. A témánk szempontjából azonban az bír meghatározó jelentőséggel, hogy a közigazgatási aktusokért való felelősség elismerése is akadályokba ütközik, és annak előfeltétele egy bizonyos mértékig objektívizált mércével mért vétkekesség. Önmagában a jogellenes közigazgatási határozat nem vonja magával a vétkekesség vélelmét.

Bírósági jogkörben okozott károk:

A tradicionálisan erős állami immunitási szemlélet a bíróságok kárfelelősségén is megmutatkozott Olaszországban. Ezt példázza a fent tárgyalt Traghetti del Mediterraneo ügy és az annak folyamánként indult kötelezettségszegési eljárás. Ezen folyamatnak az olasz nemzeti jogban az eredménye a bíróságok felelősségéről szóló törvény 2015-ös módosítása lett. Ki kell azonban emelni, hogy az eredeti 1988-as törvényt népszavazás erősítette meg, ahol a szavazók 80%-a támogatta a törvényi szabályozást.⁴⁸⁴

⁴⁸² Lásd például Olaszország –Corte Suprema di Cassazione 17586/2015. és 2013/2021. számú ítéleteit.

⁴⁸³ Lásd például Olaszország – Corte Suprema di Cassazione 13246/2019. számú ítéletét.

⁴⁸⁴ CAVALLINI i. m. 8. p.

A jelenleg hatályos jogszabály⁴⁸⁵ a kártérítési felelősséget szándékos vagy súlyos kötelezettségszegéshez köti. A törvény értelmében ez magában foglalja mind az uniós jog, mind a nemzeti jog súlyos megsértését, a tények nyilvánvalóan téves értékelését, és ideiglenes intézkedés kibocsátását megfelelő alap nélkül. A súlyos jogsértés meghatározásához pedig az uniós jog kellően súlyos jogsértés kritériumát kodifikálja. Ennek értelmében mind a nemzeti, mind az uniós jog megsértésének súlyosságára a norma egyértelműségéből, pontosságából, a tévedés menthetőségéből és a jogsértés súlyából lehet következtetést levonni. Továbbá súlyos jogsértés az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmulasztása. Ezen túlmenően az eljárás elhúzódása miatti felelősséget is rögzíti a törvény.

Mindezek alapján az olasz bírói felelősség az élen járó példája annak a folyamatnak, ahogyan az uniós kárfelelősségi jog hatást gyakorol (túlsordulás effektus) a nemzeti jogrendszerekre. Olaszország ténylegesen az egyetlen olyan uniós tagállam, amely a kellően súlyos jogsértés kritériumát kiterjesztette a tisztán nemzeti jogon alapuló igényekre.

VII.6. Spanyolország

A Spanyolországban működő állami felelősségi modellt az olasz szabályozás ellenpontjaként lehet definiálni. Amíg merev, immunitást előtérbe állító olasz modell a skála egyik végpontja, addig a spanyol rendszert azért éri kritika, mert eltolódik a magánszemélyek túlkompensálása⁴⁸⁶ irányába. Ennek oka nyilvánvalóan a Franco rendszert követő demokratikus átmenethez kapcsolódó fokozott társadalmi elvárás, igaz mélyebbre ható elemzést érdemelne, hogy ez az igény a Kelet-Európai tagállamok esetén, Lengyelország kivételével, miért nem merült fel ilyen élesen. Erre tekintettel ironikus, hogy az uniós jogon alapuló kárfelelősség körében jelenleg Spanyolország uniós jogot sértő szabályozást tart fenn.⁴⁸⁷ A kötelezettségszegést megállapító ítélet ellenére nem módosította a Spanyol Királyság az uniós joggal ellentétesnek ítélt nemzeti szabályokat.

⁴⁸⁵ Olaszország – A bírósági jogkörben okozott károk megtérítéséről és a bírák kártérítési felelősségéről szóló (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilita' civile dei magistrati.) 1988. évi 117. törvény.

⁴⁸⁶ ANTONIO LAZARI: State Liability in Comparative and European Union Law. 2014. DOI:10.5771/9783845259314_123 (2024. 03. 19.) 133. p.

⁴⁸⁷ TÓTH ANDRÁS: Az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott károk megtérítésére vonatkozó tagállami szabályozással szembeni követelmények az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. In Jakab Éva – Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.) *XXIV. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciájának tanulmánykötete*. Budapest, 2023, Patrocinium Kiadó.

Jogalkotással okozott károk:

A spanyol alkotmány kifejezetten rögzíti a magánszemélyeknek az állammal szembeni kártérítéshez való jogát. Ez alapján a spanyol jogalkotás régóta elismeri a jogalkotással okozott károk megtérítésének lehetőségét. Bár azzal kapcsolatban az alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) és legfelsőbb bíróság (Tribunal Supremo) több eltérő álláspontot is képviselt, annak elismerése nem kérdőjeleződött meg soha.

A jogalkotással okozott károkról szóló legutóbbi jogszabály,⁴⁸⁸ amely az említett kötelezettségszegési eljárás tárgya is volt, célja pont az, hogy eljárásjogi akadályokat gördítsen az igényérvényesítések elé. Ezzel nem csak a Bíróság eljárását, hanem a jogirodalom kritikáját⁴⁸⁹ is magára vonta az eljárásjogi oldalról korlátokat felállító jogalkotás. Mivel azt a mai napig nem módosították, így a hatályos szabályok szerint a nemzeti jog alapján az állam az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályokért tartozik kártérítési felelősséggel. A spanyol jog nem azt köti ki további feltételként, hogy ez olyan jogszabály legyen, amely jogokat keletkeztet a magánszemélyek oldalán, hanem azt, hogy az alkotmányellenes jogszabályt valamilyen eljárás formájában alkalmazzák a kárt szenvedett személlyel szemben. Ezen túlmenően szigorú, egy éves keresetindítási határidőt ír elő a törvény, és a megtéríthető károk körét az alkotmányellenességet kimondó határozat közzétételétől számított öt évben korlátozza. Nagyon szigorú eljárási akadály az igényérvényesítés előtt, hogy nem csak a jogorvoslati út kimerítését teszi kötelezővé a jogszabály, hanem azt is, hogy a jogorvoslatban a kárt szenvedett fél már hivatkozzon az alkotmányellenességre.

Nem nehéz belátni ez alapján, hogy bár elveiben a jogalkotó immunitását elutasítja a spanyol jogi szabályozás, de az eljárásjogi korlátokkal szinte lehetetlenné teszi az igényérvényesítést. Erre megfelelően rámutatott a Bíróság a kötelezettségszegési eljárásban született ítéletben is, mert az uniós jogi alapú igényekre is ugyanezt rendeli alkalmazni a jogszabály.

Az alkotmányellenes jogszabályok által okozott károk megtérítése mellett a spanyol bírói gyakorlat⁴⁹⁰ kidolgozta a német és a francia jogban ismert közérdekű áldozathozatal elméletéhez hasonló felelősségi formát. Ennek alapja a bizalomvédelem, és akkor alkalmazható, ha a jogalkotó jogszerűen járt el, de a vagyoni hátrányok a magánszemélyek

⁴⁸⁸ Lásd 193. ljt.

⁴⁸⁹ MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO: A jogalkotó állam felelőssége, és a szabályozás elégtelensége. (La responsabilidad del estado legislador y las debilidades del sistema) <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8899600.pdf> (2024. 03. 19.).

⁴⁹⁰ Spanyolország – Tribunal Supremo 988/2020. számú ítélete.

meghatározható csoportját érinti, akiktől nem várható el a következmények viselése. A bírói gyakorlat értelmében ilyenkor a jogalkotótól elvárható lenne, hogy kártalanításról rendelkezzen, de ha nem teszi meg az akkor is megítélhető. Ezt az elvet tovább pontosította a bírói gyakorlat,⁴⁹¹ amikor a feltételek közé sorolta, hogy fennálljon egy olyan jogi helyzet, amelynek fenntartására alappal számíthatnak a magánszemélyek, a helyzet megváltoztatására adott határidők jellege ezt indokolja, nincs kellő lehetőség a felkészülésre, a polgárok olyan jogokkal rendelkezzenek, amelynek fenntartása elvárható lenne és azok megváltoztatását nem indokolja nyomós közérdek.

A közigazgatás kárfelelőssége:

A közigazgatási szervek kártérítési felelőssége Spanyolországban teljesen elkülönül az általános polgári jogi felelősségtől. Az utóbbi a kártérítést vétkességhez köti, míg az előbbi egy direkt és objektív felelősségi rendszert hoz létre. Az objektív felelősségnek a lényege, hogy a közigazgatási szervek kötelesek megtéríteni minden kárt a magánszemélyeknek, amely a tevékenységükkel okozati összefüggésben keletkezett. Ennek nem feltétele sem a jogellenesség, sem a vétkesség. Csak akkor mentesülhet a közigazgatási szerv a kártérítési kötelezettség alól, ha a kárt szenvedett magánszemélynek törvényi kötelezettsége viselni azt a kárt, amelyet a közhatalom gyakorlása okozott számára, vagy vis maior esetén. Vis maior alatt a jogszabály azokat az eseteket érti, amely a tudomány jelen állása szerint nem elhárítható vagy nem látható előre. A kár akkor téríthető meg, ha az individualizálható, tehát ha a magánszemélyek jól meghatározható csoportját érinti. A felelősség megállapítása a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozik. Ezt a szigorú felelősségi rendszert akkor is alkalmazni kell, amikor a közigazgatási szerv nem közvetlenül jár el, hanem egy általa létrehozott vállalaton keresztül.

A nagyon szigorú felelősség alkalmazását ugyanazok az eljárási szabályok gátolják, amelyek a jogalkotással okozott károk esetén is érvényesülnek. Továbbá a bírói gyakorlat is finomít a nagyon szigorú objektív felelősség elvén. A bírói gyakorlat számára a kár egyéniesíthetősége okozza a legnagyobb problémát.⁴⁹²

⁴⁹¹ Spanyolország – Murciai régió jogi tanácsa (Consejo Jurídico de la Región de Murcia) 69/2023. számú ítélete.

⁴⁹² CESAR TOLOSA TRIBINO: Administration's inherited responsibility. <https://www.abogacia.es/en/actualidad/opinion-y-analisis/la-responsabilidad-patrimonial-de-la-administracion/> (2024. 03. 20.).

Bírósági jogkörben okozott károk:

A spanyol jog hasonlóan szabályozza a bíróságok kárfelelősségét⁴⁹³ a közigazgatási felelősséghez. A felelősségi alakzat annyiban megszorítóbb, hogy a bíróságoknak csak a jogsértő működése keletkeztet kárigényt a magánszemélyek oldalán.

A bírósági döntésből eredő károk megtérítésének a feltétele, hogy bírósági döntés kimondja a kárt okozó ítélet jogszerűtlenségét. Ez történhet jogorvoslat során, vagy a legfelsőbb bíróság (Tribunal Supremo) előtti külön eljárásban, amelyet a sérelmet szenvedett fél a jogerős ítélet kézhezvételétől három hónapon belül kezdeményezhet. Érdekes körülmény, hogy a károsulti közrehatás csak akkor értékelhető a kár bekövetkezésében, ha azt a károsult szándékosan vagy súlyosan gondatlanul idézte elő.

Az uniós jogon alapuló kárfelelősségnek nincsenek eltérő szabályai. A spanyol joggyakorlatban még nem lelhető fel példa a Köbler elv alkalmazására.⁴⁹⁴ Az igazságszolgáltatásra vonatkozó kárfelelősségi szabályok nem képezték a tárgyát a kötelezettségszegési eljárásnak. Érdekes lenne megvizsgálni azonban, hogy a Bíróság ezt az előzetes eljárást uniós jogsérelem esetén összhangban állónak ítélné-e meg az uniós joggal.

VII.7. A többi tagállam

a) Ausztria

Ausztriában a közigazgatás felelőssége közvetlenül a szövetségi alkotmányon alapul, amely kimondja, hogy az állam szervei felelősek azokért a károkért, amelyeket jogellenes magatartással vétkesen okoztak a törvények végrehajtása során.⁴⁹⁵ A részletszabályokat külön törvény határozza meg.⁴⁹⁶ Ennek értelmében a kárfelelősség vétkességen alapul, és korlátja a jogorvoslati út kimerítése. A jogalkotással okozott károk viszont nem tartoznak ebbe a körbe, annak érvényesítésére csak az uniós jog alapján van lehetőség.⁴⁹⁷ A bíróságok kárfelelőssége is a fenti jogszabályokon alapul azzal, hogy az alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof) és a legfelsőbb bíróság (Oberster Gerichtshof) nem vonhatóak felelősségre a tevékenységükért. Ezt a korlátozást a Köbler ügy alapján törte át a joggyakorlat.⁴⁹⁸

⁴⁹³ Spanyolország - Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial.

⁴⁹⁴ VARGA (2016) i. m. 47-48. p.

⁴⁹⁵ Ausztria - Bundes-Verfassungsgesetz 24. cikk (1) bekezdés.

⁴⁹⁶ Ausztria - Amtshaftungsgesetz.

⁴⁹⁷ OCSKÓ i. m. 59. p.

⁴⁹⁸ VARGA (2016) i. m. 32-34. p.

A vétkesség körében a felelősség feltétele szigorú, mert a közhatalom jogellenes gyakorlása csak akkor alapozza meg a kárfelelősséget, ha az állami szerv egyegyértelmű jogi helyzetet, vagy a kialakult ítélkezési gyakorlatot hagy figyelmen kívül anélkül, hogy az eltérést alaposan megindokolná.

b) Belgium

A jogalkotó felelősségét Belgiumban a szerződésen kívüli károkozás, jelenleg átdolgozás alatt álló, polgári törvénykönyvben foglalt általános szabályai⁴⁹⁹ alapján ítélik meg. Erre tekintettel a jogalkotó felelőssége vétkességen alapul, mert olyan károkért felel, amelyet kellő gondosság és körültekintés mellett el lehetett volna kerülni. Továbbá felelős az Európai Unió közvetlen hatállyal bíró jogszabályai, és a nemzetközi jog megsértésével okozott károkért. Ez utóbbi felelősséget kimenteni csak elkerülhetetlen jogi tévedésre való hivatkozással lehet.

Ugyanezen vétkességi szabályok mentén ítélik meg a belga bíróságok a közigazgatási szervek és a bíróságok kártérítési felelősségét is. Korábban Belgiumban nem volt az állam felelős bírósági döntésért addig, amíg azt hatályon kívül nem helyezték⁵⁰⁰ vagy meg nem változtatták. Ezt a gyakorlatot azonban az uniós jog hatására félretette az alkotmánybíróság.⁵⁰¹ Erre tekintettel súlyos jogsértés esetén a bírósági felelősség is megállapítható.

c) Bulgária

Bulgária az 1991-es demokratikus alkotmányban kifejezetten rögzítette az állampolgárok jogát a közhatalom gyakorlásával okozott károk megtérítéséhez, és az állami felelősségről külön jogszabály⁵⁰² rendelkezik 1989. óta. Ez alapelveként fekteti le az állam és az önkormányzatok felelősségét jogellenes cselekményekért, és olyan jogalkotási aktusokért, amelyeket utóbb megsemmisítettek. Ha a jogellenesség fennáll, vagy a jogalkotási aktust megsemmisítették, akkor a kártérítési felelősség objektív, csak a jogorvoslati út elmulasztása vagy károsulti közrehatás eredményezhet mentesülést.

⁴⁹⁹ Belgium - Code Civil (1804) 1382. § és 1383. §.

⁵⁰⁰ KATHRIN MARIA SCHERR: The Principle of State Liability for Judicial Breaches The case Gerhard Köbler v. Austria under European Community law and from a comparative national law perspective. Doktori értekezés. (European University Institute) Firenze, 2008.
https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13165/2008_Scherr_AuthorVersion.pdf?sequence=2&isAllowed=y (2024. 03. 10.)

⁵⁰¹ VARGA (2016) i. m. 23. p.

⁵⁰² Bulgária - Az állam és az önkormányzatok kártérítési felelősségéről szóló törvény (ЗАКОН ЗА ОТГОВОРНОСТТА НА ДЪРЖАВАТА И ОБЩИНИТЕ ЗА ВРЕДИ (ЗАГЛ. ИЗМ)).

A bírósági jogkörben okozott károk megtérítését az állami felelősségről szóló jogszabály bizonyos kiemelt jogsértésekre korlátozza. Ezek az esetkörök felölelik például az eljárás elhúzódsát, a jogellenes fogvatartást, de a törvény utal közvetlenül az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogok megsértésére is. Ezen túlmenően azonban nincs lehetőség bírósági döntés miatt kártérítési igénnyel fellépni, kivéve az uniós jog megsértését, mert a Köbler elvet alkalmazzák a bolgár bíróságok.⁵⁰³

Ki kell emelni a Bulgáriában elfogadott állami felelősségről szóló törvény kapcsán, hogy az külön utalást tartalmaz az uniós jog kellően súlyos megsértésére, amikor a felelősség megállapítására irányuló eljárásra speciális eljárási szabályokat rendel alkalmazni.

d) Ciprus

A Cipruson érvényesülő vegyes jogrendszerben, amely ötvözi az angolszász common law és a kontinentális írott jogi hagyományokat összetett kérdés az állami felelősség. Ciprusnak van írott alkotmánya, amely kifejezetten rendelkezik az állam felelősségéről. Így azt részben az írott jog, részben a bírói jog határozza meg. A közigazgatási aktusokért, így a határozatokért, csak akkor felel az állam, ha azok megsemmisítésre kerültek előtte továbbá, ha a közigazgatási szerv egyértelmű hatalommal való visszaélést valósított meg.⁵⁰⁴ A közigazgatási jogkör gyakorlásával párhuzamosan él egy tisztán polgári jogi felelősségrendszer, az olyan eljárásokért, amely nem közigazgatási határozatot eredményez. Ennek során nem követelnek meg jogellenességet a bíróságok, csak egy a közigazgatási szervnek betudható károkozó magatartást.⁵⁰⁵ A ciprusi bíróságok a jogalkotással okozott károkat is ebből az elvi alaphoz közelítik meg, tehát a törvényhozás képviselőire kiterjesztik a közigazgatási felelősség alapelveit, de a jogalkotással okozott károkat nem tartják megállapíthatónak, mert az a közrendet veszélyeztetné.⁵⁰⁶

A bírósági jogkörben okozott károk megtérítése is az állami felelősség esetjogába illeszkedik Cipruson. Tehát a felelősség megállapításának alapfeltétele a sérelmezett döntés hatályon kívül helyezése.⁵⁰⁷

⁵⁰³ VARGA (2016) i. m. 27. p.

⁵⁰⁴ Ciprus - Symeon Georghiou vs. Attorney General of the Republic (1982) ügy.

⁵⁰⁵ Ciprus - Charalambos Nikolaou vs. Ciprusi Köztársaság (2001) ügy.

⁵⁰⁶ Ciprus - Nicolaou & Sons Ltd. vs. Ciprusi Köztársaság (1999) ügy.

⁵⁰⁷ VARGA (2016) i. m. 39. p.

e) Csehország

Csehországban az állam felelősségét külön törvény szabályozza,⁵⁰⁸ amelynek a polgári törvénykönyv a háttérjogszabálya. Ez alapján az állam felelős a közigazgatás jogellenes határozataért, és jogellenes határozat hiányában a jogszabályi kötelezettségek elmulasztásával okozott károkért. Ez a felelősség objektív alapú, nincs helye a vétkesség vizsgálatának, de jogellenes határozatért csak akkor állapítható meg a kárfelelősség, ha azt hatályon kívül helyezték, vagy megváltoztatták. Ki kell emelni, hogy az olyan körülményeket, mint az eljárás összetettsége, annak fontossága a kártérítés mértékének meghatározásakor értékelik. A nemzeti jog alapján bíróságok is ugyanezen a feltételek mellett felelnek, míg a Köbler elv alkalmazására nem lelhető fel példa.⁵⁰⁹

A jogalkotásért való kárfelelősséget a cseh bírói gyakorlat azon az alapon utasítja el, hogy a jogalkotás nem vonható a fenti állami felelősségi törvény hatálya alá. Ezt a merev jogalkotói immunitást valló szemléletet a nemzeti jogirodalom erős kritikával illeti,⁵¹⁰ különösen az uniós jogi fejlemények alapján, de akárcsak a bírósági felelősség esetén, itt sem lelhető fel érdemi gyakorlat az uniós jogi alapú állami felelősségre a jogalkotásért. Ki kell azonban térni arra, hogy egyes jogszabályok objektív alapú kártalanítási kötelezettséget írnak elő az állam számára. Például a 2020. évi koronavírus járvány miatti veszélyhelyzet alatt a védekezéssel a magánszemélyeknek okozott károkért.

f) Dánia

Dániában a közigazgatási szervek a polgári jog általános kárfelelősségi szabályai alapján felelnek a magánszemélyeknek okozott károkért.⁵¹¹ A közhatalom felelőssége Dániában betagozódik az általános magánjogi felelősségbe, így az alkalmazandó felelősségi feltételek nem a károkozó szerv közhatalmi jellegéhez igazodnak, hanem a kifejtett károkozó tevékenység jellegéhez. Erre tekintettel általánosságban vétkességi alapon felelnek a közhatalmi szervek a károkozásért, gondatlanság vagy szándékosság a feltétel, ezt általában a károkozó szerv terhére szigorúan értékelik. Vannak olyan speciális

⁵⁰⁸ Csehország- 82/1998 sz. törvény a közhatalom gyakorlása során határozattal vagy szabálytalan hatósági eljárással okozott károkért való felelősségről, valamint a Cseh Nemzeti Tanács közjegyzőkről és tevékenységükről szóló 358/1992 sz. törvényének módosításáról. (Zákon č. 82/1998 Sb. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti).

⁵⁰⁹ VARGA (2016) i. m. 28. p.

⁵¹⁰ RADEK TOMAN: *Přijetí podzákoného právně normativního aktu státem jako nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.* Doktori értekezés. (Masaryk Egyetem), Prága, 2013.

⁵¹¹ Dánia - Offentlige Myndigheders Erstatningsansvar - <https://www.brainscape.com/flashcards/12-offentlige-myndigheders-erstatningsansvar-9530503/packs/16878148> (2024. 03. 16.).

területek, amikor a felelősség objektív, például alapjogsérelem esetén vagy amikor a közigazgatási szervek helytelen tájékoztatást adnak magánszemélyeknek. A dán bírói gyakorlatban és a jogirodalomban is sok vita övezi, hogy melyik tevékenység esik az objektív felelősség körébe.⁵¹² A felelősséghez nem szükséges a károkozó határozat megsemmisítése, de ha ez megtörténik, akkor az vélelmet keletkeztet a vétkesség mellett.

A jogalkotásért való felelősséget is elismeri Dánia azzal a megszorítással, hogy a gondatlan jogalkotói károkozás megítélése körében a jogalkotóra enyhébb elvárások vonatkoznak, mint a magánszemélyekre, de nem előfeltétel a jogszabály megsemmisítése. A bíróságok kárfelelősségét is vétkességi alapon ítéli meg a dán jog, ahol a felelősség a jogalkotóéhoz képest enyhébbnek minősül, de a súlyos eljárási hiba mindenképpen megalapozza a felelősséget. Nem elvárás az ítélet hatályon kívül helyezése vagy megváltoztatása.

g) Észtország

Észtország jogalkotás⁵¹³ útján rendezte a közhatalom kárfelelősségének valamennyi aspektusát. A törvény hatálya csak a közhatalom gyakorlásával okozott károkra terjed ki, és kifejezetten elválasztja ettől a magánjog hatálya alá eső tevékenységét az állami szerveknek. A hatóságok minden jogellenes cselekményért és mulasztásért kártérítési felelősséggel tartoznak kivéve, ha az jogorvoslattal elhárítható. A felelősség alapja a jogellenesség, de ezen túlmenően objektív alapon felel a kárt okozó szerv. Továbbá a törvény rögzíti a kártérítési kötelezettséget, ha az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapítja a jogsértést, ilyenkor a közigazgatási szervek felelősek mind a vagyoni, mind a nemvagyoni károkért. A kártérítés mértékének meghatározásakor lehet figyelembe venni a kár előreláthatóságát, a külső objektív körülményeket, a jogsértés súlyosságát és az egyéb általános magánjogi elveket.

A törvény kimondja a jogalkotó felelősségét a jogszabályalkotással vagy annak elmulasztásával okozott károkért. Ennek feltétele, hogy a jogszabály a kárt szenvedett személyre közvetlenül alkalmazható legyen, és a károsult egy jól meghatározható csoporthoz tartozzon, amely kárt szenvedett. A másik feltétel, hogy a jogalkotó súlyosan megsértse a rá vonatkozó kötelezettségeket. Ezen kötelezettségek közelebbről nincsenek

⁵¹² CAROLINE KRAGH BECH: *The responsibility of the municipalities to compensate for failure in the supervision of children and young people.* (Kommunernes erstatningsansvar ved svigt i tilsynet med børn og unge) Aalborg Universitet <https://projekter.aau.dk/projekter/files/535651670/Kandidatafhandling.pdf> (2024. 03. 16.).

⁵¹³ Észtország – Az állami felelősségről szóló 2001. május 2-i törvény (Riigivastutuse seadus).

meghatározva, így azok lehetnek uniós jogból, nemzetközi jogból, belső jogból vagy általános jogelvekből fakadó kötelezettségek.

A bíróságok kárfelelőssége jogerős döntésért német mintára akkor állapítható meg, ha az eljáró bíróság bűncselekményt követett el. Ez kiterjed az alternatív vitarendező fórumokra és a szabályértési hatóságokra is. Az egyéb károkozásokra a közigazgatási felelősség szabályai irányadóak.

Ezen túlmenően Észtország elismeri a jogszerű közhatalmi aktusokért való kártalanítás lehetőségét is. Ennek feltétele, hogy a közjogi aktus kivételesen korlátozza a magánszemély jogait. Nem alkalmazható ez a kártalanítás, ha az érintett személyek megkülönböztetését törvény megengedi, más forrásból kára megtérül. A kártalanítás mértékénél figyelembe lehet venni a közérdek súlyát, a korlátozás súlyát, és az előreláthatóságot is.

f) Finnország

Finnországban a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősséget a szerződésen kívüli károkozást szabályozó törvény rendezi.⁵¹⁴ Ennek értelmében elválik a közhatalmat gyakorló testület és az annak érdekében eljáró személy felelőssége. A kártérítést közigazgatási aktus akkor alapozza meg, ha a közhatalom gyakorlása során az annak körében elvárható gondosságot elmulasztották. Ha ez fellebbezhető határozatban nyilvánult meg, akkor a fellebbezési jog kimerítése a kártérítés előfeltétele. Azonban a kártérítési felelősséghez nem kell, hogy a károkozó határozatot megváltoztassák vagy hatályon kívül helyezték. A határozat jogellenessége esetén vélelem szól a vétkesség mellett.⁵¹⁵

Ez alól azonban vannak kivételek. A kormányzat, a minisztériumok és a bíróság felelőssége nem állapítható meg anélkül, hogy a vitatott intézkedést megváltoztatták volna, vagy hatályon kívül helyezték. Ez nem érvényesül, ha a döntésben közreműködő személy vétkes kötelelességességét megállapítják, vagy a felelős személy önállóan is kártérítés fizetésére köteles. Ez utóbbi csak akkor állhat be, ha a vétkesség foka meghaladja az enyhe gondatlanságot. A finn bíróságok az államnak a jogalkotással okozott károkért való

⁵¹⁴ Finnország – A szerződésen kívüli felelősségről (Vahingonkorvauslaki) szóló 412/1974. törvény.

⁵¹⁵ NIKOLAU i. m. 79. p.

felelősségét akkor ismerik el, ha az nagyon súlyos kötelezettségszegésre vezethető vissza.⁵¹⁶

Széles körben létezik emellett Finnországban az állam objektív felelőssége, amelyeket ágazati jogszabályok határoznak meg, például a harci eszközök által okozott sérülések vagy az adatvédelmi jogszabályok megsértése esetére. Továbbá a bírói gyakorlat⁵¹⁷ is alakított ki objektív kártalanítási formákat, például kötelező oltásokkal kapcsolatban.

g) Görögország

Görögországban az állam kártérítési felelőssége az alkotmány rendelkezéseiből vezethető le. Az állam kártérítési felelősséggel tartozik az olyan jogalkotásért, amely az uniós joggal, az alkotmánnyal vagy kihirdetett nemzetközi rendelkezéssel ütközik. Nem alapozza meg a kártérítési igényt, ha a jogalkotás más nemzeti jogszabállyal ütközik, de ezt közérdek indokolja. Az állam kártérítésre való kötelezésének a nemzeti jog alapján élő bírói gyakorlata is van, például piaci árakba való beavatkozás esetén.⁵¹⁸

A közigazgatás kárfelelősségét szintén az alkotmány alapján a görög polgári törvénykönyv szabályozza.⁵¹⁹ Ez alapján egy szigorú objektív felelősség terheli a közigazgatási szerveket. A felelősség egyetlen feltétele, hogy az állami szerv cselekménye, vagy mulasztása jogszabályba ütközzön. Szigorúbb viszont a megítélése a bírósági jogkörben okozott károknak. A bíróság eljárása csak akkor alapozza meg a kárfelelősséget, ha az nem egyeztethető össze az igazságszolgáltatási tevékenységgel, vagy az ítélet nyilvánvaló tévedésen alapul.

h) Hollandia

Hollandiában a jogellenes közhatalmi intézkedéssel okozott károk esetére a polgári jog általános deliktualis kárfelelősségi szabályait kell alkalmazni.⁵²⁰ Ennek értelmében a közigazgatási szerv a neki felróható, jogellenes cselekményért felel. A cselekmény akkor jogellenes, ha az nem felel meg a jogszabályoknak, vagy az általános társadalmi elvárásoknak. A bírói gyakorlat a jogellenesség megítélésére egy szigorúbb mércét állít fel,

⁵¹⁶ MIKKO KÖNKKÖLÄ, IDA-SOFIA LILJAVIRTA: A kormányzat kártérítési felelőssége. (Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu) A Finn igazságügyi minisztérium munkacsoportjának jelentése. Helsinki, 2023. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164562/OM_2023_4_ML.pdf?sequence=1&isAlloWed=y (2024. 03. 26.).

⁵¹⁷ Finnország - Legfelsőbb Bíróság KKO 1995:53. sz. ítélet.

⁵¹⁸ Görögország - Államtanács 3624/2001. és 3625/2001. számú ítéletei.

⁵¹⁹ Görögország - polgári törvénykönyv 105. cikk.

⁵²⁰ Hollandia – polgári törvénykönyv (Burgerlijk Wetboek) 6:162 .§-a.

még hozzá a közigazgatás általános elveinek a megsértése az irányadó. Ha a károkozó szerv pedig széles mérlegelési jogkörrel bír, akkor a kárfelelősség alapja az önkényesség, vagy a hatáskörrel való visszaélés. 2013-ig csak közigazgatási úton való fellebbezéssel együtt lehetett a kártérítési keresetet benyújtani, de azóta önálló polgári kereset tárgya is lehet. Erre figyelemmel nem elvárás a sérelmezett határozat felülbírálata.

A bírósági jogkörben okozott károk megtérítésére a nemzeti jog alapján nincs lehetőség az érdemi határozat tartalmára tekintettel.⁵²¹ A bírósági eljárás során okozott más típusú károk megtérítésének az alapja a legfelsőbb bíróság egy 1971-es döntése,⁵²² amely szerint a bíróság akkor felel, ha az eljárás során alapvető jogelveket figyelmen kívül hagyott, és az nem orvosolható jogorvoslati eljárásban.

Hollandiában a jogalkotással okozott károk megtérítésének egészen sajátos rendszere működik.⁵²³ Lehetőség van ugyanis társadalmi szervezetek által közérdekű keresetindításra az állammal szemben. Például a legfelsőbb bíróság kimondta, hogy az élethez való jog védelme mentén társadalmi szervezetek perelhetnek környezetvédelmi ügyekben. Az egyéneket megillető perlési jogosultság megegyezik az általános közigazgatási felelősséggel, annak alapja a fent írt jogellenesség.

i) Horvátország

Horvátországban az alkotmány nem rögzíti kifejezett alapelvként az állam kártérítési kötelezettségét. A közigazgatás felelősségét az államigazgatás rendszeréről szóló törvény⁵²⁴ és egyes ágazati törvények alapozzák meg. Mivel a felelősség feltételeiről nem rendelkezett a jogalkotó, a polgári bíróságok azt vétkességi alapon kezelték, de az alkotmánybíróság ezt elvetette és kimondta, hogy az állam felelőssége objektív felelősség a közigazgatási szervek tevékenységéért vagy mulasztásáért.⁵²⁵ A károsult csak a kár bekövetkezésének és az okozati összefüggésnek a bizonyítására köteles. A vétkességnek akkor van jelentősége, amikor az állam a kárt okozó köztisztviselőtől kéri a károk megtérítését, mert ilyenkor a kárt okozó személy az állammal szemben szándékos és gondatlan károkozásrét felel.

⁵²¹ VARGA (2016) i. m. 45-46. p.

⁵²² Hollandia - Legfelsőbb Bíróság 10.537. sz. ügyben 1971. december 3-i ítélete.

⁵²³ LUCAS BERGKAMP: State Liability for Failure to Control the COVID-19 Epidemic: International and Dutch Law. doi:10.1017/err.2020.21. (2024. 03. 16.).

⁵²⁴ Horvátország - NN 66/2019. sz. törvény az állam közigazgatási rendszeréről (O PROGLAŠENJU ZAKONA O SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE) 14. cikk.

⁵²⁵ ANTONIA MIKECIN: A Horvát Köztársaság kártérítési felelőssége. (Odgovornost Republike Hrvatske za štetu) <https://hrcak.srce.hr/en/file/285037> (2024. 03. 16.).

A bírósági határozatokért való kárfelelősséget a horvát jog elismeri elméletben, de annak bírói gyakorlata nem lelhető fel.⁵²⁶ A horvát állami kárfelelősségi rendszer kapcsán külön ki kell emelni, hogy az ország történelmi helyzetére tekintettel törvény írja elő az egykori Jugoszlávia által okozott károk megtérítését. Ugyanezen elvi alapon, és a közigazgatási jogkörben okozott károkkal egyező módon a jogalkotással okozott károk megtérítését is elismeri a bírói gyakorlat.

j) Írország

Írországban a közigazgatás szervei a polgári jog szabályai szerint azonos módon felelnek a károkozásért, mint a magánszemélyek, vagy cégek. Ezt törvény néhány kivételes esetben korlátozhatja. Ez alapján a közhatalmat gyakorló szervek a gondatlanságért való felelősség⁵²⁷ alapján kötelesek megtéríteni az okozott károkat, amikor az általános gondossági kötelezettségüket sértik.⁵²⁸ Ennek kapcsán Írországban is a legnagyobb kihívást az a helyzet jelenti, amikor mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a közhatalmi szervek. Megjelent olyan álláspont is, hogy annak jóhiszemű gyakorlása nem eredményez kárfelelősséget. E tekintetben sokáig irányadó volt az angol bírói gyakorlat, de ettől az Ír legfelsőbb bíróság elszakadt,⁵²⁹ és kimondta, hogy a felelősség szempontjából nem az a meghatározó, hogy a közhatalmat gyakorló szerv szabályozó tevékenységet végez, vagy a rá ruházott jogkörében jár el, hanem az, hogy a közhatalom gyakorlása mennyiben hat ki közvetlenül a kárt szenvedett személyre. Ha a károsult a közérdekből gyakorolt hatáskörben született döntés miatt szenved kárt, akkor a döntő a közvetlen érintettség. Ezt a tesztet akkor is alkalmazni kell, ha jogszerűtlen a közhatalmi aktus.

Tekintettel arra, hogy Írországban a bírói függetlenségből kifolyólag a bírák teljes immunitást élveznek, és nem tekintik a bíróságokat a közigazgatási rendszer részeként, bírósági döntésért nem lehet a nemzeti jog alapján kártérítési igénnyel fellépni.⁵³⁰ A jogalkotással okozott károk megtérítését viszont a bírói gyakorlat elismeri a közhatalom gyakorlásával okozott károk elve mentén.

⁵²⁶ VARGA (2016) i. m. 37. p.

⁵²⁷ Írország – Tort of negligence.

⁵²⁸ Írország – Duty of care.

⁵²⁹ Írország – Supreme Court: Glencar Exploration p.l.c. v Mayo County Council ügy 2001.

⁵³⁰ Egyesült Királyság: House of Lords: Sutcliffe Appellant v Thackrah and Others Respondents ügy 1974., és Írország - Supreme Court: Pine Valley Developments v Minister for the Environment ügy 1987.

k) Lengyelország

A közhatalom felelősségét Lengyelországban az alkotmány alapozza meg.⁵³¹ A közhatalmi felelősség pontos szabályait a polgári törvénykönyv⁵³² tartalmazza. Annak vonatkozó rendelkezései kimerítően szabályozzák a közhatalom gyakorlásáért való felelősséget amikor kimondják, hogy a közhatalmat gyakorló szervek felelősek a jogellenes cselekményeikért, mulasztásaikért, az ügyekben hozott döntéseikért továbbá a jogalkotási tevékenységért, illetve annak elmulasztásáért. A felelősségi feltételek a közhatalmi szervekre nézve szigorúak. A kárfelelősség egyetlen feltétele a jogellenesség, amely közjogi értelemben a jogszabályok megsértését jelenti, de alkalmazni kell a polgári jogi felelősségi szabályokat is, amely alapján jogellenes az általános társadalmilag elvárható magatartás megsértése is.⁵³³ Mindemellett a lengyel jog elismeri a jogellenesség nélküli kárfelelősséget is főként a kisajátításokkal kapcsolatban, de azt a német joghoz hasonlóan tágabban értelmezi. Ezen szabályok mentén a jogalkotó is felelősséggel tartozik, illetve a bíróságok jogellenes döntéséért való felelősség is kimondásra került a polgári törvénykönyvben.

Erre figyelemmel a lengyel jog rendkívül széles lehetőséget ad a közhatalom gyakorlásával okozott károk megtérítésére. Azok előtt egyedül eljárásjogi akadály állhat. A bírósági döntéssel okozott károk megtérítésének előfeltétele az ítélet jogellenessége. Ennek megállapítására egy önálló bírósági eljárás szolgál,⁵³⁴ akárcsak Spanyolországban. A jogalkotással okozott károk megtérítését meg kell előznie a sérelmezett jogszabály jogellenességének kimondásának, amelyre az alkotmánybíróság jogosult.

i) Lettország

Lettországban a közigazgatási hatóságok által okozott károk megtérítésének alapja az alkotmány, és a közigazgatási eljárásjog szabályai. A konkrét kárfelelősségről azonban külön törvény rendelkezik,⁵³⁵ amely a kártérítési felelősségnek az uniós tagállamok közül az egyik legszigorúbb korlátozását tartalmazza. A kárfelelősség feltétele a jogellenes eljárás, határozat, vagy a közigazgatási szerv mulasztása. A kártérítési igényt előbb a kárt okozó közigazgatási szervhez kell előterjeszteni, és utána nyílik meg a bírósági út. A károk

⁵³¹ Lengyelország – Alkotmány (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej) 77. cikk.

⁵³² Lengyelország – Polgári Törvénykönyv (Kodeks cywilny) art. 417.

⁵³³ Liability of public authorities. Varsó, 2016.

https://wardynski.com.pl/upload/wordpress/2016/07/Wardynski-Partners_-Liability-of-public-authorities.pdf (2024. 03. 17.).

⁵³⁴ VARGA (2016) i. m. 30. p.

⁵³⁵ Lettország - A közigazgatási szervek által okozott károk megtérítéséről szóló törvény (Alsts pārvaldes iestāžu nodarīto zaudējumu atlīdzināšanas likums).

összegének azonban szigorú határt szab a törvény. Vagyoni károk esetén csak akkor jár a teljes kártérítés, ha az nem haladja meg a 145.000 Eurot, ha ezt meghaladja, de legfeljebb 1.450.000 Euro akkor a kártérítés összege a 145.000 Euro feletti rész 50-100 %-a. Ha a vagyoni kár 1.450.000 Euro felett van akkor legfeljebb annak 50 %-a. A nem vagyoni kártérítés maximális összege 30.000 Euro, de ez csak halál, vagy súlyos egészségkárosodás esetén fizethető. A törvény annyiban enyhíti ezt a szigorot, hogy felhatalmazza vagyoni károk esetére a károkozó szervet, hogy belátása szerint teljes kártérítést fizessen.

Lettországban a bírósági jogkörben okozott károk és a jogalkotással okozott károk megtérítésének nincsen jogszabályi alapja. Erre tekintettel a bírói gyakorlat alakított ki olyan ítélkezési gyakorlatot, amely az alapvető jogok alkotmányos védelméből vezeti le az állam kártérítési felelősségét⁵³⁶ olyan területeken, amelyre jogszabályi rendelkezés nincsen. Ezen az alapon a legfelsőbb bíróság vizsgálja a bíróságok kárfelelősségét olyan döntésekért, amelyek alapjogot sértenek. Például a joggyakorlatot megalapozó ügyben⁵³⁷ az eljárt bíróság nem biztosította a nyelvhasználathoz való jogát a félnek, de ebből ered az eljárás elhúzódása miatti kárfelelősség is. A jogalkotással okozott károk tekintetben ilyen bírói gyakorlat nincs a legfelsőbb bíróság esetjogában, de minden bizonnyal annak elvi alapja azonos lehetne a bírósági döntések által okozott károkkal.

j) Litvánia

Litvániában a közhatalom kárfelelőssége alkotmányos alapjog. Az alkotmánybíróság egy 2018-as döntésében,⁵³⁸ amelyben a miniszterek kártérítési felelősségét vizsgálta, összevetette a kormányzat elszámoltathatóságának és az alkotmány, jogszabályok betartásáért való felelősség elvét azzal az érdekléssel, hogy a kártérítési felelősség lehetősége ne korlátozza a kormány mozgásterét. Ebben az összevetésben az alkotmánybíróság arra jutott, hogy demokratikus alapelv a kormányzati felelősség és előrébb való, mint annak a veszélye, hogy a kártérítési felelősség korlátozza a kormányzat mozgásterét.

⁵³⁶ ILZE TRALMAKA: *Az alkotmány 92. cikkének harmadik mondatára vonatkozó lett ítélkezési gyakorlat az állami felelősség közvetlen alkalmazásával összefüggésben.* (Latvijas tiesu prakse satversmes 92.panta trešā teikuma tiešā piemērošanā valsts atbildības kontekstā) Az ombudsmani hivatal tanulmánya. Riga, 2014. https://www.tiesibsargs.lv/wp-content/uploads/2022/07/Valsts_atbildiba_tiesu_prakse_92-panta_piemerosana_2014.pdf (2024. 03. 17.).

⁵³⁷ Lettország – Legfelsőbb Bíróság (Latvijas Republikas Augstākās tiesas) 2010. november 24-i SKC-233. sz. ügyben hozott ítélete.

⁵³⁸ Litvánia – Alkotmánybíróság (Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas) 2018. március 8-i döntése a kormányzatról szóló törvény alkotmányellenességéről. <https://lrkt.lt/en/about-the-court/news/1342/the-law-on-the-government-is-not-in-conflict-with-the-constitution-after-the-material-liability-of-a-minister-whose-establishment-is-mandatory-under-the-constitution-has-been-entrenched-in-another-legal-act:116> (2024. 03. 17.)

A közigazgatás felelősségét a polgári törvénykönyv szabályozza,⁵³⁹ és kimondja, hogy vétkességre tekintet nélkül a jogsértés ténye alapján felelnek a közhatalmi szervek a magánszemélyeknek okozott károkért. Ez kiterjed a közhatalom gyakorlásának bármely megnyilvánulási formájára, így határozatokra, vagy más cselekményekre is. A feltétele a felelősségnek, hogy az olyan közhatalmi cselekmény legyen, amely érinti a jogait a kárt szenvedettnek. A jogellenesség megállapításához főszabály szerint közigazgatási bírósági döntés kell, de megalapozza a jogellenességet az ombudsman, a kormány vagy az alkotmánybíróság megállapítása is. A felelősség kiterjed a bírósági jogkörben okozott károkra is azzal, hogy annak feltétele a súlyos jogsértés.

A jogalkotásért való felelősséget a bírói gyakorlat az alkotmány rendelkezéseiből levezetve elfogadta. Annak feltétele, hogy az alkotmánybíróság megállapítsa az alkotmányellenességét a jogszabálynak. Sokáig a bíróságok csak az alkotmánybíróság döntésétől számítva ítélték meg a károkat, azonban ez a közelmúltban változott és kimondták az állam felelősségét alkotmányellenes jogszabályért annak alkalmazásától kezdve.

k) Luxemburg

Luxemburgban a közhatalmat gyakorló szervek felelősségét nem a polgári törvénykönyv, hanem külön törvény⁵⁴⁰ mondja ki. A közhatalmat gyakorló személyek felelősséggel tartoznak az eljárásukkal okozott károkért az akár határozat formájában, akár más módon nyilvánul meg. Továbbá hasonlóan a francia joghoz a hatóságok felelősséggel tartoznak jogszerű cselekményeik miatt is, ha az okozott károk viselése nem elvárható a kárt szenvedett személyektől. Szintén francia mintára megjelenik objektív felelősségi alakzatként a hatóságot segítő személy által elszenvedett károk megtérítésének kötelezettsége. A törvény rendelkezik még a büntetvégrehajtási intézetekben fogvatartottak szökése, vagy az intézeten kívül végzett tevékenység miatti károkról, amelyért az állam szintén felel. A luxemburgi felelősségi jog koncepciója szerint az intézkedés jogellenessége megalapozza a vétkességet, és így egyben a felelősséget is. A közigazgatási döntés jogellenességének megállapítására kizárólag közigazgatási bíróság jogosult, míg a kártérítési keresetekben a polgári bíróságok járnak el.

⁵³⁹ Litvánia – polgári törvénykönyv (Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas) 6.271. §.

⁵⁴⁰ Luxemburg - Az állam és a hatóságok polgári jogi felelősségéről szóló 1988. szeptember 1-jei törvény (Loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques.).

A bíróságoknak az érdemi döntésért való felelőssége nem állapítható meg a luxemburgi jog szerint a res judicata elvének fontossága miatt. Bírói gyakorlat csak a Köbler elv alapján létezik a bíróságok felelőssége körében.⁵⁴¹ Az egyéb károk, például az eljárás elhúzódása miatti kártérítést a bíróságokkal szemben a fent említett törvény alapján bírálják el Luxemburgban.⁵⁴² A jogalkotással okozott károk megtérítésének a nemzeti jogban nincsen alapja, és a bírósági gyakorlat sem fogad el ilyen igényeket.

l) Málta

Máltán nem válik el egymástól a magánszemélyek és a közhatalmat gyakorló szervek magánjogi felelőssége. A közhatalom gyakorlásával okozott károkat az általános polgári törvénykönyvben foglalt szabályok⁵⁴³ szerint kell megtéríteni. Ennek az alapja pedig a *bonus paterfamilias* mércéjével mért gondosság, amely azt jelenti a közhatalom gyakorlása kapcsán, hogy a kártérítés feltétele a rosszhiszeműség, vagy az közérdek által nem indokolt károkozás. Annyiban korlátozott a polgári bíróságok hatásköre⁵⁴⁴ a vétkesség megítélésében, hogy csak törvényben meghatározott esetekben vizsgálhatják felül jogszerűségét a közigazgatási aktusoknak. Ilyen eset az alkotmányellenesség, vagy amikor a döntés ultra vires. Ennek a definícióját is megadja a törvény. Akkor minősül ultra viresnek a hatóság döntése, ha túllépte a hatáskörét, sérti az alapvető jogelveket és eljárási szabályokat, hatáskörrel visszaélést valósított meg, vagy más jogszabályokkal ütközik. Ki kell emelni, hogy külön kárfelelősségi tényállás, ha valakit hatósági korrupció miatt ér kár.

A máltai jog fogalma szerint a kormányzatot is közigazgatási szervnek kell tekinteni, és valamennyi aktusért felelősséggel tartozik, így a jogalkotási aktusok megítélésére is ezek a kritériumok vonatkoznak.⁵⁴⁵ Amíg a jogalkotási aktusokkal a máltai joggyakorlat már foglalkozott, addig bírósági döntéssel megvalósított károkozásra nincs precedens, de a jogirodalom feltételezi, hogy hasonló elbírálás alá esne az alkotmányból levezetve.

⁵⁴¹ VARGA (2016) i. m. 41-42. p.

⁵⁴² Luxemburg - Cour d'appel 31711. számú ítélete 2007. november 12-én.

⁵⁴³ Málta – Polgári törvénykönyv (Civil Code) 1029-1051. §.

⁵⁴⁴ Málta – polgári eljárásjogi törvény (Code of organization and civil procedure) 469A. §.

⁵⁴⁵ Málta – Court of Appeal Fiorino d'oro Company Limited vs The Government ügyben 2006. február 17-én hozott ítélete.

m) Portugália

Portugáliában az állam szerződésen kívüli kártérítési felelőssége az alkotmányon alapul. Annak részleteit külön törvény⁵⁴⁶ szabályozza. Portugáliában az állam ugyanazon törvény alapján tartozik kártérítési felelősséggel a közigazgatási, az igazságszolgáltatási és a jogalkotó tevékenysége miatt. A törvény deklarálja a különleges kár és a különösen súlyos károk fogalmát. Ennek értelmében különleges az a kár vagy anyagi teher, amelyet a magánszemélyek egy jól meghatározható körének kell viselnie, és különösen súlyos az a kár, amely olyan területet érint, amelyik megérdemli a kiemelt törvényi védelmet.

A közigazgatási felelősség feltétele a jogellenesség, és mellette a szerv részéről eljáró személy kisfokú vétkessége. Továbbá felel a közigazgatási szerv akkor is, ha a kár a rendellenes működéséből ered. Rendellenesnek kell tekinteni a működést, ha a közigazgatási szerv az adott helyzetben nem az általában elvárható módon járt el. Ha a károkozás szándékos volt, vagy súlyos gondatlanságból ered, akkor a tisztviselő egyetemlegesen felel a közigazgatási szervvel. A jogellenesség fogalmát a törvény akként szabályozza, hogy jogellenes minden olyan cselekmény, amely jogszabállyal ütközik, sérti az általános jogelveket vagy az irányadó ügyviteli szabályokat. A vétkesség alatt a törvény azt érti, amikor a tisztviselő megsérti a tőle ésszerűen elvárható magatartást. Jogellenesség esetén vélelem szól a vétkesség mellett. Mulasztásnál pedig szintén az elvárhatóságot kell vizsgálni.

A bíróságok felelősséggel tartoznak az olyan bírósági határozatokból eredő károkért, amelyek nyilvánvalóan alkotmányellenesek, jogellenesek, vagy súlyos ténybeli mérlegelési hibát tartalmaznak. Ennek a felelősségnek az előfeltétele a jogellenes határozat hatályon kívül helyezése vagy megváltoztatása. A bírák az állam felé felelnek a szándékos vagy súlyosan gondatlan károkozásért.

A jogalkotó kizárólag a különleges károkért tartozik felelősséggel, ha a jogalkotás ellentétes az alkotmánnyal, az uniós joggal, nemzetközi szerződéssel vagy minősített többséggel elfogadott „sarkalatos” törvénnyel. A jogszabály jogellenességének megállapításához bírósági döntés szükséges, de nem kell, hogy az formális határozatban öltön testet, elég, ha konkrét ügyben a jogszabály alkalmazását a bíróságok megtagadják például az uniós jogba ütközés miatt. A jogalkotó felel a jogalkotási mulasztásért, ha ezzel elmulasztotta az alkotmányban foglalt jogok védelmét, kötelezettségek végrehajtását.

⁵⁴⁶ Portugália – Az állam és más közjogi jogalanyok szerződésen kívüli felelősségéről szóló törvény. (Lei 67/2007. Regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas).

Ehhez viszont kell az alkotmánybíróság mulasztást megállapító határozata. A jogalkotással okozott károk megtérítése körében mind a felelősség megállapítása során, mind a kár mértékének meghatározása során figyelembe kell venni az eset körülményeit, különösen a megsértett norma pontosságát, a jogsértés jellegét vagy a kárt szenvedett közrehatását.

A törvény kimondja a német joghoz hasonlóan a jogellenesség nélküli, „különleges áldozathozatal” szabályát, amely szerint meg kell téríteni azokat a különleges és kiemelt érdekek sérelmével okozott károkat, amelyeket a közérdekből a magánszemély elszenvedett.

n) Románia

Romániában a közhatalmat gyakorló szervek felelőssége két részre osztható. A közigazgatási szerveknek a közhatalmi jogkörükön kívül való eljárással okozott károk a polgári jog területére tartoznak. Azt a polgári törvénykönyv⁵⁴⁷ szabályozza, és kimondja, hogy a közjogi jogi személyek a szerveik jogszerű vagy jogellenes cselekményeiért ugyanolyan feltételek mellett felelnek, mint a magánjogi jogi személyek. A közigazgatási eljárás jogszerűtlenségéért való felelősséget pedig a közigazgatási eljárásról szóló törvény⁵⁴⁸ szabályozza. Ebben meghatározza a közigazgatási felelősség fogalmát kimondva, hogy az nem érinti az egyéb jogágakban meghatározott felelősséget. Ennek a lényege, hogy az a közigazgatási jog szabályainak megsértése következtében keletkezik. A kárfelelősség feltétele a közigazgatási aktus jogszerűtlenségének kimondása, és egyben az eljáró közigazgatási szerv vétkessége is.

A bíróságok kártérítési felelőssége korlátozott. Akárcsak a német jogban, az érdemi döntésért való felelősség előfeltétele az, hogy a bírót hivatali bűncselekmény miatt elítéljék.⁵⁴⁹ Bár a jogalkotásért való kárfelelősségnek normatív alapja nincsen, és nem lelhető fel sem a szakirodalomban, sem a közzétett bírósági döntésekben arra való utalás, hogy ezzel a legfelsőbb bíróság foglalkozott volna, de az ítélkezési gyakorlat alapján azt kizárni nem lehet. A román legfelsőbb bíróság egy eseti döntésében,⁵⁵⁰ amelynek tárgya a büntetőeljárásban való jogszerűtlen elítélés miatti kártérítés volt, elvi jelleggel rögzítette, hogy az igazságosság olyan alapelv, amely önállóan normatív erővel nem bír, de kijelöli az állam tevékenységének a kereteit. Az elidegeníthetetlen eleme minden típusú állami

⁵⁴⁷ Románia – Polgári törvénykönyvről szóló 287/2009. törvény 221. cikk (Codul Civil Lege 287/2009.).

⁵⁴⁸ Románia – közigazgatási eljárásról szóló rendelet (Codul administrativ 57/2019. Ordonanță de urgență).

⁵⁴⁹ VARGA (2016) i. m. 57. p.

⁵⁵⁰ Románia – Legfelsőbb Bíróság (Înalta Curte) 1/2023. határozata 40. pont.

intézkedésnek és megjelenik a polgárok alapjogaiban. Ezért alapvető elvárás, hogy annak megsértése az állam által ne maradjon szankcionálatlanul.

o) Svédország

Svédországban az állam kárfelelősségét a szerződésen kívüli kártérítésről szóló törvény⁵⁵¹ foglalja magába. A felelősség feltétele a vétkesség, amelynek megnyilvánulási formája a közhatalom gyakorlása során elkövetett hiba, vagy gondatlan eljárás. Külön kiemeli a jogszabály a közigazgatási szervek által adott téves tájékoztatás miatti károk megtérítését. Ebben az esetben figyelemmel kell lennie az eset valamennyi szubjektív körülményére is. Továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezményéből fakadó alapjogok megsértését is külön nevesíti a törvény, mint kártérítési jogalapot. Ezen feltételek mellett ítélik meg a svéd bíróságok az állam jogalkotási tevékenységével és a bírósági határozatokkal való károkozást is.

A kártérítést annyiban korlátozza a törvény, hogy annak nincs helye, ha az alapja jogalkotási aktus vagy a végső bírói fórumok határozata kivéve, ha azokat hatályon kívül helyezik vagy módosítják. Nem alapozza meg a kártérítést alacsonyabb szintű hatóság által hozott határozat sem, amelyet a kormány vagy a végső fokon ítélező bírósági fórumok felülvizsgáltak és nem helyeztek hatályon kívül, vagy nem módosították. Ezek a korlátozások az okai annak, hogy a svéd jogalkotó végül nem kodifikálta az uniós jogon alapuló felelősséget, mert akkor ezeket a nemzet jogi korlátokat is át kellett volna értékelnie.⁵⁵²

p) Szlovákia

Szlovákia az alkotmány vonatkozó rendelkezéseiből kiindulva az állam kárfelelősségére egy külön törvényben⁵⁵³ szabályozott, vétkességre tekintet nélküli objektív felelősségi rendszert állított fel. A közigazgatás felelőssége ez alapján megállapítható jogellenes határozat meghozataláért, jogellenes szabadságkorlátozásért vagy büntetésért és hivatali visszaélés miatt. A törvény rögzíti, hogy ezen esetekben a kárfelelősség nem menthető ki. Bár korábban azt a törvény nem tartalmazta, de annak hatálya kiterjed a jogalkotással okozott károkra is akként, hogy elválasztja egymástól a jogszabály a parlament

⁵⁵¹ Svédország – Kártérítésről szóló törvény (Skadeståndslag 1972:207.).

⁵⁵² KARIN WISTRAND: Az állam szerződésen kívüli felelőssége - néhány fejlődési irányvonal. (Statens utomobligatoriska skade-stånds--ansvar — några utvecklingslinjer) <https://svjt.se/content/statens-utomobligatoriska-skadestandsansvar-nagra-utvecklingslinjer> (2024. 03. 18.).

⁵⁵³ Szlovákia - A közhatalom gyakorlása során okozott károkért való felelősségről (o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci) szóló 514/2003. törvény.

tevékenységéért való felelősséget, és az Unióban egyedi módon kifejezetten nevesíti az irányelvek átültetésének elmulasztásáért való felelősséget. Tehát az uniós jogon alapuló tagállami kárfelelősség objektív alakzatát, szintén objektív felelősségként rögzíti a nemzeti jogszabály.

A jogellenes bírósági döntésért való felelősség feltétele a határozat hatályon kívül helyezése, megváltoztatása, visszavonása. Az ebben eljáró bíróság döntése köti a kártérítési perben eljáró polgári bíróságot. Az olyan hibáért, amely nem határozatban nyilvánul meg a közhatalmat gyakorló szerv, ideértve a parlamentet és a bíróságokat is, akkor felelős, ha az nem felel meg az eljárásjogi szabályoknak, vagy sérti az alapvető jogokat. Ilyen például a késedelmes eljárás. A parlamenttel szemben ez a felelősség nem érvényesíthető, ha alkotmányozó hatáskörében jár el, vagy nemzetközi szerződésekről, kötelezettségekről dönt. Mentessül a nem megfelelő eljárásért való felelősség alól a kormány, ha rendeletalkotási jogkörét gyakorolja. A kártérítés magában foglalja a vagyoni és nem vagyoni károk megtérítését. A jogsértés szubjektív körülményei csak az utóbbi összecszerűségében értékelhetők.

q) Szlovénia

Szlovéniában az állami felelősség feltételeit szinte teljes egészében a bírói gyakorlat alakította ki.⁵⁵⁴ Az alkotmány rögzíti a közhatalom gyakorlásával okozott károk megtérítésének kötelezettségét, és azt megismétli a közalkalmazottakról szóló törvény. Mivel speciális jogszabály nincsen, ezért az általános deliktuális kárfelelősségi szabályok alapján felelnek a közigazgatási szervek az okozott károkért. A jogelméletben vita volt arról, hogy a kárfelelősséghez elég-e a jogellenesség vagy szükséges a vétkesség is. Az alkotmány ugyanis csak a jogellenességet említi, míg a polgári törvénykönyv a vétkességet is a felelősség feltételül írja elő. A bírói gyakorlat elfogadta, hogy szükséges a vétkesség is, de azt jogellenes közhatalmi aktus esetén vélelmezni kell, amely ellen bizonyításnak van helye. A közhatalom által okozott károk esetén a károkozás ténye önmagában nem alapozza meg a jogellenességet, ahhoz az is kell, hogy a magatartás jogszabályba vagy általános jogelvekbe ütközzön. Ennek megállapításához nem kell előzetes eljárás.

⁵⁵⁴ DAMJAN MOŽINA: Az állam kártérítési felelőssége. (Odškodninska odgovornost države) <https://www.pf.uni-lj.si/media/mozina.odskodninska.odgovornost.drzave.pdf> (2024. 03.18.).

A jogalkotással okozott károk megtérítését is elismeri ugyanezen az alapon a szlovén joggyakorlat.⁵⁵⁵ Ahhoz az kell, hogy a jogszabályt megsemmisítse az alkotmánybíróság, de ez önmagában nem feltétlenül eredményez kárfelelősséget. Az kivételes eszköz a jogalkotással szemben, és az kell hozzá, hogy alapjogokat súlyosan sértsen a jogalkotó.

A bíróságok kárfelelősségét érdemi döntésért csak akkor lehet megállapítani, ha azt súlyos hiba előzte meg, például jogszabályok szándékos figyelmen kívül hagyása. Ezen felül a bíró büntetőjogi vagy fegyelmi felelőssége is alap lehet kártérítésre,⁵⁵⁶ valamint Szlovénia is elismeri széles körben a kártalanítást az elvárhatónál nagyobb áldozathozatalért a köz érdekében.

VII.8. Megállapítások

VII.8.1. Az értékelés szempontrendszere

A tagállamok közhatalmi kárfelelősségi rendszereinek áttekintésének eredményeképpen kirajzolódó képet a dolgozat **V. számú melléklete** összegzi. A kellően súlyos jogsértés kritériumának kiinduló pontja az elsődleges uniós jogban rögzített, az Uniós szerződésen kívüli kárfelelősségét kimondó rendelkezés. Ez közvetlenül visszautal a tagállamok közös jogi hagyományaira, ezáltal a Bíróság gyakorlata is nagymértékben merít abból. Akárcsak a Bíróság az Unió és a tagállamok kárfelelősségi rendszerének kidolgozása során, úgy az egyes tagállami nemzeti jogok is az állami felelősséget alapvetően meghatározó két jogilag védendő érdek között egyensúlyoznak. Az egyik oldalon az állam, és szerveinek megfelelő működőképességét szolgáló, a szuverenitás elméleti alapján álló immunitás áll, míg a másik oldalon a jogállamiság, és az alapvető jogok védelme.

Mivel a kellően súlyos jogsértés autonóm uniós jogi koncepciója is a kívánt egyensúly megteremtését célozza a kártérítési felelősség korlátozásán keresztül, a tagállami közhatalmi kárfelelősségi jogból is azt érdemes vizsgálni, hogy az egyes tagállami jogrendszerek hol helyezkednek el azon a skálán, amelynek a két végpontját az említett elvek jelentik. Ennek érdekében a tagállami jogrendszereket jellegadó anyagi jogi sajátosságaik és elvi alapjuk szerint osztályozzuk. Tekintettel arra, hogy az állam és annak

⁵⁵⁵ LUKA VLAČIĆ: Az állam felelőssége az alkotmányellenes jogalkotásért. (Odkodninska odgovornost države za neustavne posledice izvrševanja zakonodajne funkcije) <https://revijapamfil.si/clanki/2017/9/27/odkodninska-odgovornost-drave-za-neustavne-posledice-izvravanja-zakonodajne-funkcije> (2024. 03. 18.)

⁵⁵⁶ VARGA (2016) i. m. 57-58. p.

közigazgatási, igazságszolgáltatási szervei működésük lényegénél fogva arra hivatottak, hogy korlátozzák az egyéneket megillető jogok gyakorlását a köz érdekében, ezért az valamennyi tagállamban elfogadott, hogy a magánszemély oldalán bekövetkezett kár önmagában nem alapozza meg a kártérítési felelősséget, annak további feltétele, hogy a károkozó magatartás jogellenes legyen, vagy olyan helyzetet teremtsen, hogy a kár viselésére a magánszemélyt ne lehessen kötelezni. Erre tekintettel elfogadhatjuk, hogy amikor értékeljük a tagállami jogrendszereket, akkor a jogellenesen okozott károkból indulunk ki, néhány kivételtől eltekintve.

Ennek rögzítését követően a tagállami jogrendszerek közhatalmi kárfelelősségének elvi alapjait akként osztályozzuk, hogy az említett skála melyik végpontjához közelítenek. A magánszemélyek kártérítéshez való jogát maximálisan érvényre juttató rendszernek azt tekinthetjük, amikor az állam a jogalkotással, a közigazgatási tevékenységgel és az igazságszolgáltatási tevékenységgel jogellenesen okozott károkért a jogellenesség tényéből kiindulva objektív módon felel, anélkül, hogy ahhoz bármilyen többlet követelmény, így például vétkesség lenne szükséges. Ezen túlmenően pedig az állam elismeri a jogszerű cselekményekkel okozott rendkívüli károkért való felelősségét is, olyan módon, hogy azt az esete sajátosságai alapján a bíróságok ítélik meg, nem pedig egyes ágazati jogszabályok mondják ki, például a kisajátításért való kártalanítást. A másik végpont, amely az állam teljes immunitását vallja azzal valósulna meg, ha egy állam elutasítja a jogalkotással, és az érdemi bírósági határozatokkal okozott károk megtérítésének lehetőségét. A közigazgatási tevékenység által okozott károkat pedig vétkességi alapon, vagy egyéb más módon korlátozott mértékben rendeli megtéríteni, továbbá a kisajátítás szerű eljárásokért járó kártalanítást is csak ágazati törvény által meghatározott esetekre szűkíti.

Ahhoz, hogy a két végpont közé elhelyezzük a tagállamokat, azokat akként rangsoroljuk, hogy ha a tagállam elismeri a jogalkotással okozott károk megtéríthetőségét akkor azt annak módja szerint 1-3-ig osztályozzuk, az 1-es osztályzat az immunitás felé mutat, a 3-as osztályzat a kárfelelősség legteljesebb elismerését jelenti. Az utóbbin azt értjük, amikor a tagállam a jogellenes jogalkotás tényére tekintettel objektív alapon ítéli meg a kárfelelősséget, vagy a jogellenesség alapján vélelmet állít fel a vétkesség mellett. Ezt követi, amikor a tagállam a jogalkotó állam felelősségét vétkességhez köti, ezt 2-es osztályzattal értékeljük, végül 1-es osztályzatot rendelünk ahhoz az esethez, amikor nagymértékben korlátozott a jogalkotással okozott károk megtéríthetősége. Értelemszerűen 0-ás értékkel szerepel, amikor elutasítja egy tagállam a jogalkotásért való kárfelelősséget, vagy az adott jogrendszerben még nem került elismerésre. Továbbá 3-as osztályzattal

értékeljük azt, amikor egy tagállam elismeri generálisan a kisajátításszerű eljárásokért a kártalanítást. Ebben nem értékelünk fokozatokat, mert megítélésem szerint ez a jogintézmény jelentős lépés az immunitás felől a kárfelelősség széleskörű elismerése felé.

A közigazgatás kárfelelősségét hasonlóan osztályozzuk három kategóriában (3 – objektív felelősség, 2 – vélelmezett vétkességi alapú felelősség, 1-vétkességi, korlátozott felelősség), azzal, hogy itt nem szerepel olyan kategória, hogy azt nem ismeri el egy tagállam, hiszen ez általánosan elfogadott alapelv az Európai Unióban. Ezért is indokolt alacsonyabb értékkel elhelyezni például a vétkességi alapú felelősség megkövetelését a skálán, hiszen ellentétben a jogalkotással okozott károkkal a közigazgatás felelőssége alapkövetelmény a jogállamban. Végül az érdemi bírósági határozattal okozott károkért való felelősség osztályozása megegyezik a jogalkotással okozott károkért való felelősség osztályozásával, hiszen az több tagállamban is erősen korlátozott a jogbiztonság érdekében.

Ki kell emelni, hogy az ilyen módon való osztályozással kapott eredmény nem tükrözi vissza az adott tagállam kárfelelősségi rendszerének valós működését. Kizárólag az azt uraló elvi megfontolások megállapítására vonatkozó következtetést alapoz meg, amely az uniós jog szempontjából közös jogi hagyományként szóba jöhet. Egy adott állam közhatalmi kárfelelősségi rendszerének működéséhez ennél sokkal több tényezőt kellene vizsgálni. Például az eljárásjogi rendelkezéseket, az elvi szinten kimondott szabályok tényleges hatályosulását, az alternatív vitarendezési lehetőségeket stb... Továbbá egy államnak a közhatalom gyakorlásával okozott károkhoz való hozzáállását sok jogon túli tényező is meghatározza. Az ország gazdasági, történelmi hagyományai, a jogi kultúra színvonala, a közhatalomba vetett bizalom. Például, ha egy állam szigorú felelősségi feltételeket támaszt a közhatalommal okozott károk megtérítése elé, annak oka lehet az erős immunitási felfogás, de az is, hogy a közigazgatás kifogástalan működése vagy a széles körű közjogi jogorvoslati rendszer miatt nincsen társadalmi igény a hatékonyabb magánjogi jogérvényesítésre. Léteznek jogirodalmi munkák,⁵⁵⁷ amelyek ilyen jellegű vizsgálatokat elvégeznek, de jelen dolgozatnak ez nem célja.

A táblázatban kizárólag anyagi jogon alapuló megfontolásokat értékelünk, így például nem jut kifejezésre a spanyol rendszer erős eljárásjogi korlátja a felelősség terén. Amikor bizonyos területen vegyes rendszer működik a kárfelelősségben akkor annak meghatározó sajátossága alapján végezzük el a besorolást. Olyan kérdéseket, amelyben

⁵⁵⁷ GIACINTO DELLA CANANEA - ROBERTO CARANTA (szerk.): *Tort Liability of Public Authorities in European Laws*. Oxford, 2020, Oxford University Press.

pedig hallgat a jogalkotó vagy nincsen bírói gyakorlat azt nem létező, elutasító álláspontként soroltunk be. Így az értékelés némiképp szubjektív, de álláspontom szerint alkalmas arra, hogy a tagállamoknak az állami felelősséghez való elvi álláspontját tükrözze, és az uniós jog szempontjából közös jogi hagyományokra következtessünk belőle.

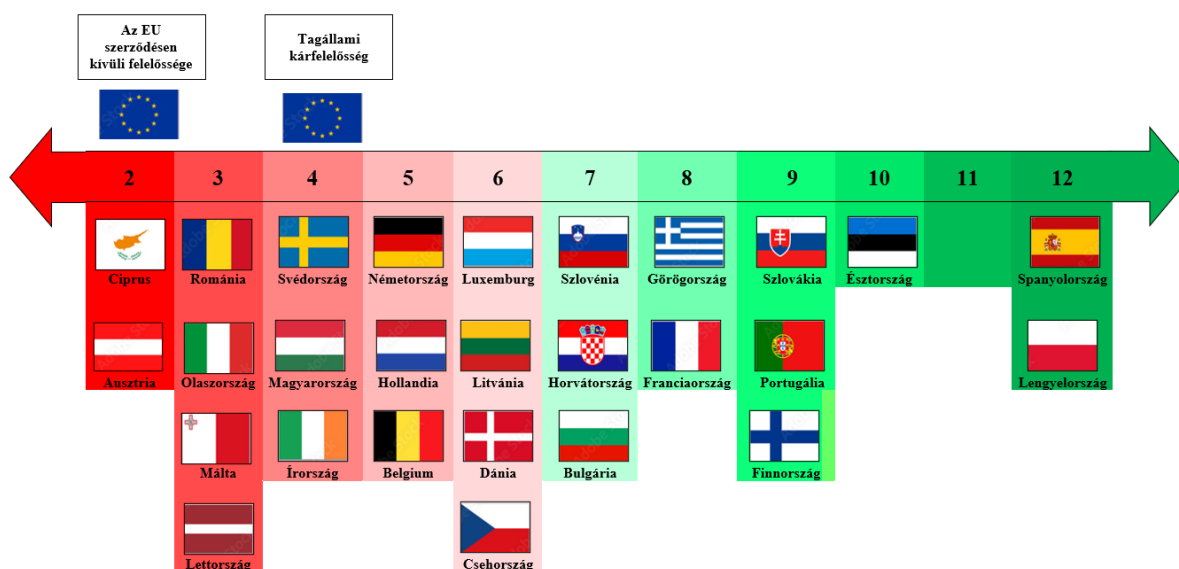
VII.8.2. Az értékelés eredménye

Több alkalommal rögzíti a Bíróság a tagállamok közös jogi hagyományaira támaszkodva, hogy tendenciaként jelentkezik az állami kárfelelősség korlátozása a klasszikus hármas feltétel, jogellenes károkozó magatartás, kár, okozati összefüggés, fennállása mellett. Ha rátekintünk az osztályozás eredményére, akkor az állami kárfelelősség elvei tekintetében ezt igazoltnak elfogadhatjuk. A 27 uniós tagállamot a fenti értékelési rendszerben összesen 324 ponttal lehetne értékelni, ha valamennyi tagállamban a magánszemélyek kártérítésre lennének jogosultak az állami jogsértés tényére tekintettel, sőt akkor is, ha nincs jogsértés, de aránytalan terhet kellene viselniük. A másik szélső érték a 27 lenne, amely a közigazgatás szűk felelősségén kívül a teljes állami immunitást jelentené. Az elvégzett értékelés alapján a tagállamok összesített eredménye 165 pont, amely majdnem a felső érték felének felel meg. Erre tekintettel a Bíróság hivatkozását a korlátozó tendenciára megalapozottnak vehetjük.

Ennél is meggyőzőbben támasztja alá ezt a megállapítást, hogy az értékelés első három helyén végzett tagállam, Lengyelország, Spanyolország és Észtország közül az utóbbi kettő az állami felelősség magas szintű elvi elismerés mellett a kártérítési felelősséget egyéb szabályokkal nagyban korlátozza. Spanyolország az elévülési szabályokkal és az igényérvényesítés idejének redukálásával, Észtország pedig a kártérítés összegének maximalizálásával. Ha ezt lebontjuk az egyes tagállamok szintjére, akkor azt láthatjuk, hogy az egyes tagállamok által elérhető osztályzat (1-12.) középértékét csak 10 tagállam haladja meg, míg 17 állam felelősségi rendszere 6 vagy annál kevesebb ponttal értékelhető. Mindezek alapján a mérleg az uniós tagállamokban még a mai napig is az immunitás felé billen, igaz nem meghatározó mértékben. Érdeemes lenne részletes vizsgálatot folytatni annak érdekében, hogy az állami kárfelelősségi szabályok mennyiben mutatnak összefüggést a közhatalmat gyakorló szervek tényleges működésével, a „Damoklész kardja” effektus működik-e a valóságban. Ilyen vizsgálat azonban komoly nehézségekbe ütközik a fent már említett okok miatt. Talán egy olyan ország felelősségi

rendszerén lehetne ezt a jelenséget megfelelően mérni, amikor gyökeres változáson megy át a jogszabályi háttér. Például Olaszországban a bírói kárfelelősség intézménye.

Az értékelés eredményét az alábbi ábra tükrözi azzal, hogy a zöld irány a széles kárfelelősség, a piros irány pedig az immunitás felé mutat.



Érdeemes ezen a számegeyenesen az uniós jogon alapuló közhatalmi kárfelelősség rendszerét is elhelyezni. Ennek kapcsán mindenekelőtt azt kell megállapítani, hogy az Unió szerződésen kívüli felelősségének feltételrendszere azon tagállami megoldásokkal rokonítható leginkább, amelyek a kártérítési felelősséget a közhatalom gyakorlásáért súlyos fokú vétkességhez kötik. Még a szűk mérlegelési jogkör esetén is kimentheti a felelősséget az uniós intézmény külső objektív körülményekre hivatkozva, míg széles mérlegelési jog mellett sok esetben a klasszikus értelemben vett vétkesség fennállása sem alapozza meg a kárfelelősséget. Ahhoz a mérlegelési jogkör súlyos megsértése szükséges. Erre tekintettel a jogalkotási és a közigazgatási intézkedésekkel okozott károk megtérítésének feltételeit az Unió szerződésen kívüli felelősségi rendszerében mindkét kategóriában 1-es osztályzattal értékelhetjük a fenti szempontrendszer szerint. Ezzel együtt a Bíróság elutasítja a jogszerű intézkedésért való kártalanítási jellegű felelősséget, és a mai napig saját felelősségét sem ismerte el még elvi jelleggel sem az érdemi határozatokért, csak az eljárás elhúzódásáért. Ez így 2 pontot eredményez, amely a lista legvégén álló Ausztriával és Ciprussal sorolja egy kategóriába a felelősségi feltételeket, és így az erős immunitás felé mutat.

Az uniós jogon alapuló tagállami kárfelelősség rendszere kicsivel kedvezőbb a magánszemélyekre nézve. A tagállami felelősség esetén ténylegesen létezik egy vétkesség nélküli objektív felelősségi kategória az irányelvek átültetésének elmulasztásáért, és csak a széles mérlegelési jogkör körében érvényesülnek az Unió intézményi felelősségéből ismert szigorú korlátozások. Továbbá az érdemi bírósági döntésekért való felelősség is terheli a tagállamokat az uniós jog alapján. Ezek a körülmények az Unió szerződésen kívüli felelősségéhez képest felfelé mozdítják a tagállami kárfelelősség feltételrendszerét a fenti tengelyen a magánszemélyek javára való értelmezés felé. Ha a lefektetett elvek alapján nem is osztályozható egyértelműen ezen felelősségi rendszer, de hozzávetőleg abba a kategóriába esik, amit 4 ponttal értékeltünk a tagállamok vonatkozásában. Ez alapján megállapíthatjuk, hogy így sem éri el a hattal jelzett középértéket.

Erre tekintettel levonható az a következtetés, hogy a tagállamok közös jogi hagyományai bár valóban alátámasztják a közhatlomért való állami kárfelelősség korlátozását az Unió kárfelelősségi rendszere a feltételek tekintetében az átlagosnál jóval kedvezőtlenebb a magánszemélyekre nézve, mint a legtöbb tagállam kárfelelősségi feltételei. Az itt tett megállapítás alátámasztja a jogirodalomban és a főtanácsnoki indítványokban sérelmezett erős felelősség korlátozó tendenciát. Továbbá ebből a szemszögből is jól kirajzolódik a különbség az Unió saját felelősségére vonatkozó feltételek és a tagállami felelősség feltételei között.

A tagállami felelősségi rendszerek elemzéséből ezen általános megállapítások mellett még néhány értékes következtetés levonható. Így például az, hogy a jogalkotó állam teljes immunitását a mai napig is elismeri nyolc tagállam. Érdekes, hogy kettő olyan tagállam is van, Németország és Luxemburg, amely elutasítja a jogalkotásért való kárfelelősséget, de a kártalanítási jellegű általános felelősséget elismeri. A tagállamokban a felelősség korlátozása emellett leginkább az érdemi bírósági döntésekért való felelősség sajátja. Négy tagállam ezt teljesen kizárja, és további tíz csak nagyon szigorú feltételek mellett teszi azt lehetővé, például az eljárás bírói büncselekménye esetén. Továbbá csak öt olyan tagállam létezik, amely a jogellenes bírósági határozat utáni kárfelelősséget objektív alapon elismeri.

Ezzel ellentétben az Unióban mindösszesen tíz olyan tagállam van, amely vétkességhez köti a közigazgatási szervek felelősségét, a többi tagállam objektív alapon ítéli meg a jogellenes közigazgatási aktusért való felelősséget, vagy a jogellenesség ténye vélelmet keletkeztet a vétkesség mellett. Külön kiemelés érdemel a jogsértés nélküli

kártalanítás széles körű elismerése. Ezt nyolc tagállam is alkalmazza. Továbbá sok tagállamban szélesedik az ágazati jogszabályokban a kártalanítás alkalmazása.

Érdeemes a tagállami felelősségi rendszerek kapcsán arra is rámutatni, hogy a tagállamokban a közhatalmi szervek felelőssége körében ellentétes folyamatok zajlanak le.⁵⁵⁸ A tagállamok egy részében, így Franciaországban, Dániában, Olaszországban és Hollandiában a jogirodalom ellenzi a közhatalmi felelősség szélesítését, míg Csehországban, Németországban, Portugáliában, Spanyolországban és Görögországban az alapjogvédelem, és a közigazgatás megfelelő működése érdekében inkább a felelősség elmélyítése mellett érvelnek. Ebben a tendenciában az érdekes, hogy ahol eleve liberálisabb a megközelítése a felelősségnek ott merül fel még inkább annak szélesítése.

VII.8.3. A tagállami jogrendszerek hatása az Európai Unió kárfelelősségi jogára

Miután áttekintettük a közhatalmi kárfelelősség feltételrendszerének alapelemeit az egyes tagállamok nemzeti jogaiban, meg kell vizsgálni azt, hogy a felelősségi küszöb meghatározása tekintetében milyen konkrét összefüggések tárhatóak fel az egyes nemzeti jogok és az uniós jog között. A nemzeti jogrendszerek és az uniós jog kapcsolata, viszonyrendszere összetett és sokat elemzett probléma, erre figyelemmel azt kizárólag a témánkhoz kapcsolódóan, szűk körben vizsgáljuk.

A közhatalmi kárfelelősség területén az uniós jog és a tagállami jogrendszerek viszonyát az elsődleges uniós jog deklarálja amikor kimondja, hogy a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően⁵⁵⁹ téríti meg a közhatalmi tevékenységgel okozott károkat az Unió. A Bíróság az Unió szerződésen kívüli kárfelelősségi feltételeit ezen a jogalapon alkotta meg, majd az így kimondott jogelveket átemelte a tagállamok uniós jogon alapuló kárfelelősségi rendszerébe. Erre figyelemmel a Bíróság által alakított kárfelelősségi jogintézmények visszahatnak a tagállamok kárfelelősségi rendszereire, azáltal, hogy a tagállami bíróságok alkalmazzák annak szabályait. Innen kiindulva pedig megkezdődik az ún. bumeráng effektus, mert az előzetes döntéshozatali eljárások keretében a tagállami jogértelmezés is alakítja az uniós jogot. Ebben az összetett viszonyrendszerben hatnak egymásra a tagállamok közhatalmi kárfelelősségének elvei és az uniós jogban gyökerező kárfelelősségi elvek.

⁵⁵⁸ ANNE LM KEIRSE: Policy Orientation in Public Authority Liability: a Comparative Law Perspective. *Journal of European Tort Law* 2020. 1. sz. <https://doi.org/10.1515/jetl-2020-0135> 6-15. p.

⁵⁵⁹ EUMSZ. 340. cikk.

Nem egyértelmű azonban, hogy mit is jelentenek pontosan a kiinduló pontként szolgáló tagállamok jogában közös általános elvek.⁵⁶⁰ Ezzel kapcsolatban az egyik felfogás a nemzetközi jogból ismert minimálteória, amely a legkisebb közös nevező elvét vallja. Ennek értelmében az fogadható el általános elvként, amely minden jogrendszerben megtalálható. Ezt a megközelítést azonban a jogirodalom is kritizálja az uniós jog sajátosságai és annak gyakorlati alkalmazhatatlansága miatt.⁵⁶¹ Továbbá a Bíróság is következetesen elvetette ezt a főtanácsnoki indítványok érvelése mentén.⁵⁶² Szintén kérdésként merült fel, hogy mely tagállamok közös elvei az irányadóak, hiszen az integráció bővülésével egyre több jogrendszer került be abba a körbe, amely figyelembe vehető ezen elvek kidolgozásában. A közhatalmi felelősség esetén különös súlya van a common law rendszerű országok csatlakozásának. Kérdéses volt, hogy megalapozható-e visszalépést egy új tagállam csatlakozása ezen a téren, ha annak joga szűkebb körben ismeri el a közhatalmi kárfelelősséget.⁵⁶³

A két álláspont között az összhangot az értékelő összehasonlítás teremtette meg,⁵⁶⁴ amelyet a Bíróság is elfogadott. Ennek lényege, hogy *„noha a Bíróságnak természetesen figyelembe kell vennie a tagállami jogrendszerek legjellemzőbb rendelkezéseit, azonban mindenekelőtt arra kell ügyelnie, hogy a közösségi jogrend sajátos vonásainak és igényeinek megfelelő megoldást fogadjon el.”*⁵⁶⁵ Erre figyelemmel került sor a közhatalmi felelősség egyes tagállami megoldásainak a közösségi jogba való áttemelésére.

Ezen elvi megfontolás mentén határozta meg a Bíróság a kárfelelősség alapjait, így a jogellenesség, okozati összefüggés, kár hármass feltételrendszerét is. A Bíróság a tagállami közös jogelvekre tekintettel utasította el például a jogalkotó immunitását, és a közjogi aktus megsemmisítésének követelményét.⁵⁶⁶ A közhatalom kárfelelősségének általános jelleggel való korlátozását is a közös jogelvekre vezeti vissza a Bíróság.⁵⁶⁷ A tagállamok közös jogelvei azonban nem csak pozitív irányba hatnak az uniós kárfelelősségi jogra, hanem néhány megoldást a Bíróság kifejezetten a közös jogelvek hiányában vetett el. Így a vétkekesség kategóriájának alkalmazását is azért zárta ki, mert

⁵⁶⁰ VINCZE ATTILA: Glosszák az EK szerződésen kívüli felelősségéhez. *Jogtudományi Közlöny* 2005. 6. sz. 271-285. p.

⁵⁶¹ VINCZE (2005) i. m. 275. p.

⁵⁶² Lásd FIAMM ügyben adott főtanácsnoki indítványt. (282. lj.)

⁵⁶³ VINCZE (2005) i. m. 276. p.

⁵⁶⁴ VINCZE (2005) i. m. 277. p.

⁵⁶⁵ FIAMM ügyben adott főtanácsnoki indítvány (282. lj.) 55. pont.

⁵⁶⁶ Schöppenstedt ügy. (164. lj.)

⁵⁶⁷ Tesauro főtanácsnok indítványa a Brasserie ügyben. (324. lj.)

annak tartalma nem egységes a tagállamok magánjogában.⁵⁶⁸ Továbbá a jogellenesség nélküli kárfelelősség elől való elzárkózás is ezen az elvi megfontoláson alapult.⁵⁶⁹

Ha a kellően súlyos jogsértés kritériumát közelebbről vizsgáljuk, akkor azt láthatjuk, hogy ahhoz hasonló felelősségi feltétel csak kevés jogrendszerben lelhető fel. Azok a megoldások állnak legközelebb a kellően súlyos jogsértés koncepciójához, amikor a kárfelelősség megállapításának a feltétele egyfajta minősített, súlyosabb mércével mért vétkesség. Például Magyarországon a kirívóan súlyos jogértelmezési hiba követelménye, vagy a francia jogban a „faute lourde” jellegű súlyos hiba, de fel lehet hozni Ausztriát is példaként. Más tagállamokban ilyen jellegű vétkességi mérce inkább az érdemi bírósági határozatokkal okozott károk megtérítése esetén alkalmazandó a bíróságokra jellemző jogértelmezési és mérlegelési tevékenység miatt. Azonban olyan felelősségi feltételt a nemzeti jogrendszerekben, eltekintve azon államoktól, amelyek a jogalkotással átültették az uniós jogi kritériumokat, például Olaszország, amely teljes egészében megfelelne a kellően súlyos jogsértés koncepciójának nem lehet. Ez a fajta felelősségi küszöb a nemzeti jog és az uniós jog fordított irányú, uniós jogból eredő egymásra hatásával, a túlsordulási effektussal honosodik csak meg a tagállami felelősségi jogokban.

Ha összegezni kívánjuk, hogy a tagállami felelősségi rendszerek konkrétan miben fejtették ki a fent írt módon a hatásukat a kellően súlyos jogsértés kritériumára, akkor az egyetlen egyértelmű megállapítás, hogy a felelősség korlátozásának elvi alapját szolgáltatják. Ezen túlmenően a kellően súlyos jogsértéshez, mint felelősségi feltételhez, csak közel álló koncepciókat tudunk felfedezni, de olyat, amely egyértelműen a nemzeti jogi előképe lenne, nem. Erre figyelemmel megállapítható, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériuma a tagállami nemzeti közhatalmi kárfelelősségi rendszerekkel csak laza összefüggést mutató teljes mértékben autonóm uniós jogi kategória.

⁵⁶⁸ Tesauro főtanácsnok indítványa a Brasserie ügyben. (324. lj.)

⁵⁶⁹ Lásd FIAMM ügyet. (281. lj.)

VIII. Következtetések

A dolgozat zárásaként a fenti megállapítások tükrében előbb kísérletet teszünk a kellően súlyos jogsértés kritériuma fogalmának, és felelősségtani tulajdonságainak pontos meghatározására. A lefolytatott elemzések tükrében a dolgozatban eddig is megfogalmazásra kerültek kritikák a kellően súlyos jogsértés koncepciója kapcsán, ezért ezek mentén az alábbiakban összegezzük azokat a megállapításokat, amelyek alátámasztották a dolgozat alap feltevését, hogy az uniós jogon alapuló közhatalmi kárfelelősség egyik legnagyobb akadálya a kellően súlyos jogsértés kritériuma. Végül a dolgozatban elvégzett vizsgálatok és megállapítások tükrében megfogalmazásra kerül az a javaslat, amely álláspontom szerint a legmegfelelőbb arra, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériumával kapcsolatban felmerülő dogmatikai ellentmondásokat, és gyakorlati alkalmazásának nehézségeit kiküszöbölje. Ezáltal lehetőséget adva arra, hogy az uniós jogon alapuló kárfelelősség ténylegesen betölthesse a funkcióját az uniós jogban, és feloldja az ellentmondást a magánszemélyek hatékony jogvédelem iránti igénye és a kártérítési rendszer alacsony hatásfokú működése között.

VIII.1. Európai felróhatóság?

A kellően súlyos jogsértés definícióját akként lehet megfogalmazni, hogy *az Európai Unió intézményeinek, és az Európai Unió tagállamainak az uniós jogot sértő közhatalmi aktsaival magánszemélyeknek okozott károk megtérítésének olyan feltétele, amely bizonyos jogsértések esetére immunitást biztosít a károkozónak.*

A kellően súlyos jogsértés fennállása az uniós jogon alapuló kártérítési felelősség kötelező feltétele. A klasszikus kárfelelősségi feltételek a jogellenesség, kár bekövetkezése és a kettő közötti okozati összefüggés mellett teljesülnie kell ennek a további feltételnek is a kárfelelősség fennállásához. Ez a többletfeltétel a három klasszikus kárfelelősségi feltétel közül az elsőhöz kapcsolódik, a jogsértés súlyához. A felelősség korlátozására vezethetne az okozati összefüggés szűkre szabása, vagy a megtéríthető károk körének keretek közé szorítása is. A Bíróság azonban azt a megoldást választotta, hogy a jogsértés jellege mentén határozza meg a felelősségi küszöböt.

Fel kell viszont tenni a kérdést, hogy a kellően súlyos jogsértés követelményét miért tekintjük immunitást biztosító feltételnek, amikor a kárfelelősségnek az alap

feltételek mellett további objektív vagy szubjektív kritériumokhoz kötése az európai magánjogi rendszerekben általánosan elfogadott. Ilyen feltétel tipikusan a felróhatóság, vagy a vétkesség. Ahogyan azt korábban megállapítottuk⁵⁷⁰ az immunitás azt jelenti, hogy egy adott jogalanyt valamilyen oknál fogva nem lehet felelősségre vonni, pedig tényállásbelileg a feltételek adottak volnának ehhez.⁵⁷¹ A kellően súlyos jogsértés kritériuma kapcsán egyértelműen ez az eset áll fenn. Ha a kárfelelősség valamennyi tényállási eleme meg is valósul, a kellően súlyos jogsértés kritériuma kizárja a károkozó felelősségre vonását. Ez abban különbözik a klasszikus magánjogi felelősségi feltételektől, hogy a kellően súlyos jogsértés hiánya a hagyományos értelemben vett vétkesség fennállása esetén is mentesítheti a károkozót a felelősségre vonás alól, és ennek oka kizárólag a jogalany személyi minőségében rejlik. Abban, hogy uniós értelemben vett közhatalmat gyakorló szervről van szó. Ez a korlátozott funkcionális immunitás uniós jogi megnyilvánulása, amely nem ismeretlen az Unió közjogában, elég itt csak visszautalni arra, hogy az Uniót azért illetik meg mentességek a tagállamok joghatóságával szemben, hogy az megfelelő működését biztosítsa.⁵⁷²

A kellően súlyos jogsértés kritériuma több ponton rokonítható az európai magánjogi felelősségi rendszerek kárfelelősségi feltételeivel. Amikor magánjogi felelősségről beszélünk még a nemzetközi jog államfelelősségi rendszere is a klasszikus magánjogi elvekhez nyúl vissza.⁵⁷³ Az uniós jog is épít a tagállamok magánjogi elveire.⁵⁷⁴ Ezekből azonban nem vesz át egy konkrét megoldást, sőt például kifejezetten elutasítja a Bíróság a kárfelelősség vétkességhez kötését.⁵⁷⁵ A kellően súlyos jogsértés fogalmát igyekszik a Bíróság objektív felelősségi feltételként feltüntetni. Ezt azonban a kritérium tartalmának feltárása, és annak alkalmazásának az elemzése a fentiekben egyértelműen megcáfolta. A kellően súlyos jogsértés vizsgálata a kárfelelősség alanyi oldalához kapcsolódik, és szinte kizárólag a károkozó személyében rejlő feltételeket vizsgál. Ez magában foglalja a klasszikus vétkességi kategóriákat (szándékosság, gondatlanság, a jogsértés menthetősége), és megjelenik az alkalmazott mérce objektivizálódása,⁵⁷⁶ amely egy olyan skálán mozog, amit a rendelkezésre álló mérlegelési jogkör terjedelme határoz meg. Ehhez pedig többlet

⁵⁷⁰ Lásd II.2.1. fejezetet.

⁵⁷¹ KECSKÉS (1988) i. m. 13. p.

⁵⁷² Lásd II.2.4. fejezetet.

⁵⁷³ Lásd III. fejezetet.

⁵⁷⁴ Lásd VII.8.3. fejezetet.

⁵⁷⁵ Lásd Brasserie ügyet. (180. lj.)

⁵⁷⁶ Lásd II.4.1. fejezetet.

elemként kapcsolódnak a feleken kívül álló objektív körülmények. Mindezekre figyelemmel, a kellően súlyos jogsértés kritériuma a Bíróság ítéleteiben megjelenő hivatkozással ellentétben nem tekinthető objektív kategóriának, sokkal inkább egy vegyes objektivizálódás felé mutató vétkességi mércének, amely kiegészül objektív elemekkel.

Ha magánjogi szemszögből így nem is feleltethető meg teljes mértékben a klasszikus magánjogi felelősségi feltételeknek, azok közül a felróhatóság kategóriájával mutat rokonságot. A jogirodalom az Európai Unió jogában élő közjogi felelősség tekintetében megalkotta az „európai deliktum” fogalmát.⁵⁷⁷ Ebből kiindulva álláspontom szerint nyugodtan nevezhetjük a kellően súlyos jogsértés kritériumát európai felróhatóságnak is.

A fentiekben több alkalommal vizsgáltuk, hogy a felelősségi küszöb ilyen módon való meghatározása milyen elvi alapokon nyugszik. A Bíróság többször kimondta, hogy mértékadónak tekinti a nemzetközi jog államfelelősségi rendszerét⁵⁷⁸ annyiban, hogy az államot a felelősség tekintetében egységként kezeli, és nem biztosít teljes immunitást bizonyos állami szerveknek.⁵⁷⁹ A felelősségi feltételek tekintetében azonban már nem támaszkodik a Bíróság a nemzetközi jogra, hiszen a kellően súlyos jogsértés kritériumának előképe legfeljebb az EJEB gyakorlatában lelhető fel, de azzal is csak távoli összefüggést mutat.⁵⁸⁰ A Bíróság az ítélkezési gyakorlatában a kellően súlyos jogsértés kategóriáját a tagállami jogrendszerek általános elveire vezeti vissza. Két elvi alapot jelöl meg, az egyik, hogy általánosan elfogadott a közhatalom kárfelelősségének a korlátozása a tagállamokban, a másik pedig a Damoklész kardja elv, mely szerint a közérdekből működő állami szerveket nem korlátozhatja indokolatlanul a kárfelelősség terhe. Értelemszerűen a két indok összefügg egymással.⁵⁸¹

Van azonban még egy olyan tényező, amelyet nem lehet figyelmen kívül hagyni. Ez pedig az európai integráció sajátossága. Fent már kifejtettük, hogy a közhatalmi kárfelelősség jogintézménye, különös tekintettel a tagállami kárfelelősségre, miként viszonyul az integráció alapvető kérdéseire.⁵⁸² Ezért feltételeznünk kell, hogy a tisztán jogi és jogelméleti megfontolások mellett a Bíróság figyelemmel van ítélkezési

⁵⁷⁷ ULRICH MAGNUS: *Wrongfulness and Fault as Requirements of the „European Delict“ under Art. 7 TEU?* In Armin Hatje - Lubos Tichý (szerk.): *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*. Baden-Baden, 2018, Nomos 145–158. p.

⁵⁷⁸ Lásd II.3. fejezetet.

⁵⁷⁹ Például Köbler ügy – 178. lj.

⁵⁸⁰ Lásd II.3.2. fejezetet.

⁵⁸¹ Például Brasserie ügy – 180. lj.

⁵⁸² Lásd II.1.3. fejezetet.

gyakorlatában az integráció mélységére, és az ebből kiinduló jogpolitikai megfontolásokra. Ezt a feltételezést alátámasztja az a folyamat, hogy mind az Unió szerződésen kívüli felelőssége, mind a tagállami kárfelelősség körében a Bíróság egy rendkívül liberálisnak tűnő elv megalkotását követően látványosan igyekezett annak forradalmi hatásait tompítani. Ezt láthatjuk a Schöppenstedt – Bayerische HNL fejlődési vonalon, és a Francovich – Brasserie – Köbler fejlődési íven is. Emellett az is látványos változás, hogy amikor a kártérítési keresetek súlypontja a közigazgatási jellegű intézkedések felé eltolódott, akkor a Lütticke - Adams ügyek enyhének tűnő felelősségi feltételeit elvetve a Bergaderm ügygel ezen kereseteket is a kellően súlyos jogsértés követelménye alá sorolta.

Ezen túlmenően a jogirodalom is rávilágít erre a folyamatra. Kecskés több alkalommal megfogalmazta a Post-Francovich jelenség kapcsán,⁵⁸³ hogy a Bíróság „túl nagyot lépett előre” az integráció útján, és annak tompítására oldallépésekre volt szükség. Sőt, van olyan összehasonlító jogi elemzés, amely paradoxonnak nevezi,⁵⁸⁴ hogy a közösségi szabályok megsértéséért való kárfelelősség az Európai Unióban több jogot biztosít a magánszemélyeknek, mint az Amerikai Egyesült Államok föderális államszervezete.

Mindezekre tekintettel el kell fogadni igazoltnak, hogy az Európai Unió közhatalmi kárfelelősségi jogának alakításában az uniós jogrendszer sajátosságaiból kifolyólag jogon túli megfontolások is szerepet játszanak. Meg kell jegyezni, hogy ez tradicionálisan minden tagállamban így van az állami kárfelelősséggel kapcsolatban.⁵⁸⁵ Annyiban különbözik a tagállami jogi szabályozás és az uniós szabályozás kiindulópontja, hogy amíg az előbbit alapvetően történelmi, gazdasági, kulturális tényezők befolyásolják, az utóbbit az integráció mélysége.

VIII.2. A kellően súlyos jogsértés koncepciójának kritikája

Az elvégzett elemzésből a jogirodalmi nézetekkel egybehangzóan megállapítható, hogy az uniós jogon alapuló közhatalmi kárfelelősség feltételrendszere nagyon szigorú. Ezt a megállapítást több főtanácsnoki indítvány is osztja. A feltételrendszer szigorúságában, és így az igényérvényesítés elnehezülésében jelentős szerepet játszik a kellően súlyos jogsértés kritériuma. Ebből kifolyólag, és az egyéb fent már feltárt ellentmondások,

⁵⁸³ KECSKÉS (2020) i. m. 724. p.

⁵⁸⁴ DANIEL J. MELTZER: Member state liability in Europe and the United States. *International Journal of Constitutional Law*, 2006. 1. sz. 39–83.p. <https://doi.org/10.1093/icon/moi052>.

⁵⁸⁵ Lásd VII.8.1. fejezetet.

következetlenségek mentén több kritika is megfogalmazható a kellően súlyos jogsértés, mint kárfelelősségi feltétel, koncepciójával szemben.

a) A koncepció nem kellően alátámasztott feltevéseken alapul

Ahogy arra rámutatunk már a kellően súlyos jogsértés kritériumának megalkotását és fenntartását a Bíróság arra alapítja, hogy a közhatalmi felelősség korlátozása a tagállamok közös jogi hagyományából következik, és arra, hogy a túlzottan szigorú kárfelelősség akadályozná a közhatalom közérdekből való szabad gyakorlását.

Ezen két feltevés közül a tagállami jogrendszerek vizsgálata az előbbit részben igazolta.⁵⁸⁶ A tagállamokban valóban általánosan elfogadott a közhatalom gyakorlásáért való felelősség korlátozása. Annak mértéke viszont nem támasztható alá. Ha visszatekintünk arra, hogy hová helyeztük el az Unió közhatalmi kárfelelősségi rendszerét a tagállamok viszonylatában akkor azt láthatjuk, hogy az Unió szerződésen kívüli felelősségéhez hasonló szigorú feltételrendszer csak kettő tagállamban lelhető fel, míg a tagállami kárfelelősség feltételrendszerénél csak 6 tagállami megoldást találtunk korlátozóbbnak, és további 3-at hozzávetőleg azonos szigorúságúnak. Erre tekintettel, ha a korlátozás indokoltsága összességében alá is támasztható, annak mértéke már nem. Arra figyelemmel sem, hogy egyetértve a jogirodalmi álláspontokkal⁵⁸⁷ és a Bíróság gyakorlatával, a tagállamok közös jogi hagyományainak az átvétele nem a közös nevező megtalálását jelenti, hanem az uniós jogba leginkább illő jogi megoldást.⁵⁸⁸

A másik feltevés, a „Damoklész kardja” hatás, még olyan mértékig sem támasztható alá, mint a közhatalomért való kárfelelősségnek a tagállamok jogi hagyományából eredő korlátozásának elve. Ahogy azt fent kifejtettük, a kártérítési felelősség közhatalmi tevékenységre gyakorolt tényleges hatása nehezen vizsgálható.⁵⁸⁹ Azonban a rendelkezésre álló források nem támasztják alá azon jelenség létezését, hogy a közhatalom gyakorlását akadályozná a kárfelelősség lehetősége. Összehasonlító vizsgálat például arra vezetett, hogy Franciaországban a közigazgatási felelősség széles köre nem befolyásolja az állami szerveket a közhatalom gyakorlásában.⁵⁹⁰ Ugyanerre a megállapításra jutottunk fent, amikor megvizsgáltuk, hogy az Unió kárfelelősségét mindösszesen 22-vel több esetben állapította volna meg a Bíróság a kellően súlyos

⁵⁸⁶ Lásd VII.8.2. fejezetet.

⁵⁸⁷ Lásd VII.8.3. fejezetet.

⁵⁸⁸ Lásd VII.8.3. fejezetet.

⁵⁸⁹ Lásd VII.8.2. fejezetet.

⁵⁹⁰ CEES VAN DAM i. m. 472. p.

jogsértés kritériumának hiányában. Ez több, mint 60 év alatt olyan elenyésző szám, amely nem igazolja a fokozott kárfelelősség elrettentő hatását a közhatalom közérdekből való szabad gyakorlásától.

Azt, hogy ilyen hatás valóban létezik azt a jogelmélet is megkérdőjelezi. Például a litván alkotmánybíróság fent idézett döntése⁵⁹¹ fontosabb érdeknek találta a magánszemélyek jogvédelmét, mint azt, hogy a közhatalom ne legyen fenyegetett a magánjogi felelősség által. Továbbá Fuglinszky is felveti,⁵⁹² hogy miért csak a közhatalom gyakorlását féltjük a fokozott kárfelelősségtől, amikor más területeken is számolni kell egyes tevékenység magánjogi következményeivel. Tudunk példát hozni közérdek által támogatott, mégis fokozott kárfelelősséggel fenyegetett tevékenységi területekre. Például az egészségügyi intézmények, vagy a tömegközlekedést⁵⁹³ biztosító szolgáltatók is közérdekből működnek, mégis felelősségük sok esetben szigorúbb, mint más tevékenységeket végzőké. Továbbá arra is rámutatnak szerzők, hogy a kártérítési felelősség elvi lehetőségénél nagyobb elrettentő erővel bír a közhatalom gyakorlására, ha a kárfelelősség szabályai nem egyértelműek, bizonytalanok.⁵⁹⁴ A jogirodalom pedig a kellően súlyos jogsértés megítélésének a mérlegelési jogkörhöz való kötésével kapcsolatban felhívta a figyelmet arra is, hogy a jogalkalmazás során ez arra vezethet, hogy a felelősségi feltételek félreérthetővé válnak, azok egyértelműsége megkérdőjeleződik.⁵⁹⁵

Mindezek alapján, ha kategorikusan nem is cáfolható a magánjogi felelősség elrettentő ereje a közhatalom közérdekből való gyakorlása tekintetében, az semmiképpen nem tekinthető alátámasztottnak.

b) A kárveszély és a bizonyítási teher telepítése nem egyeztethető össze a jogállamiság elvével

Ha a kellően súlyos jogsértés kritériumának vizsgálata alapjául szolgáló szempontrendszerből kiemeljük a klasszikusan a vétkesség körében szerepet játszó

⁵⁹¹ Lásd 538. lj.

⁵⁹² Fuglinszky i. m. 493. p.

⁵⁹³ Lásd például a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/782 (2021. április 29.) rendeletének felelősségi rendszerét.

⁵⁹⁴ ROGER VAN DEN BERGH: *Francoovich and its Aftermath: Member State Liability for Breaches of European Law from an Economic Perspective. The Past and Future of EU Law*. In Luis Miguel Poiares Pessoa Maduro - Loïc Azoulay (szerk.): *The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford, 2010, Hart Publishing 423-430. p.

⁵⁹⁵ ANDREA BIONDI - FARLEY MARTIN: *The right to damages in European law*. Alphen aan den Rijn, 2009, Kluwer Law International 53-55. p.

szándékosságot és gondatlanságot akkor azt látjuk, hogy a feleken kívül álló objektív, vagy túlnyomórészt objektív alapon, megítélhető körülmények maradnak vissza. Ilyen például az ügyek összetettsége, bonyolultsága, az alkalmazott jogszabályok kellő pontossága, uniós intézmények közrehatása vagy más tagállamok jogértelmezése. Ez azt eredményezi, hogy a felektől független tényezőkből eredő kárveszély viselésére a kárt szenvedett magánszemély lesz köteles. Mindezt olyan tényezők alapján, amelyre sok esetben nem is rendelkezik rálátással, mielőtt igényt érvényesít az Unióval vagy a tagállamokkal szemben.

Ez a megoldás nem áll összhangban azzal, hogy az Európai Unió a jogállamiság elvét,⁵⁹⁶ mint az Unió alapértékét kezeli. A fogalmat előbb a Bizottság 2014-es közleményében⁵⁹⁷ fejtette ki, amikor rögzítette, hogy a jogállamiság biztosítja, hogy *valamennyi közhatalmi aktus törvényes korlátok között, a demokrácia és az alapvető jogok értékeinek megfelelően, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett valósuljon meg*. Majd azt az uniós jogalkotás emelte a másodlagos uniós jog szintjére 2020-ban,⁵⁹⁸ és deklarálta, hogy a jogállamiság magában foglalja a törvényesség elvét, amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve, az alapvető jogok tekintetében is.

Ezen elvi keretekkel ellentétes, hogy a fent felsorolt tényezőkből származó károkat az azokat elszenvedő magánszemélyeknek kell viselnie. Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériuma a károkozó magatartáshoz kapcsolódik, nem a bekövetkezett eredményhez. Így a magánszemélyek oldalán jelentős mértékű károk állhatnak be anélkül, hogy annak megtérítésére jogosulttá válnának, olyan okból, amely tőlük független. Különösen igaz ez olyan esetekre, amikor a károkozó uniós

⁵⁹⁶ Az EUMSZ. 2. cikke: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” Továbbá Alapjogi Charta preambuluma: „az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik.”

⁵⁹⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (2014. március 11.): A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM(2014) 158 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0158>

⁵⁹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről 2. cikk a) pont.

intézmény⁵⁹⁹ vagy a tagállam mentesülésére⁶⁰⁰ a nem kellően pontos uniós jogi norma alapján kerül sor. A jogállamiság elvének tükrében elfogadhatatlan, hogy az Unió a kárfelelősség alól kimentheti magát azzal, hogy az általa megalkotott norma nem elég pontos. A tagállam oldalán ez indokolhatóbb, de fel kell tenni a kérdést, hogy mi felel meg inkább a jogállamiság követelményének, ha a magánszemély fordul az Unió ellen kártérítési keresettel miután igénye a tagállammal szemben azért alaptalan, mert nem volt kellően pontos a jogszabály, vagy pedig a tagállam viseli ennek a kárnak a veszélyét. Különös figyelemmel arra is, hogy egy uniós jogalkotás miatti kárigény esetén is számolni kell a magánszemélynek a kellően súlyos jogsértés bizonyításával.

Ugyanez elmondható arról, hogy a Bíróság a károsulttól követeli meg a jogsértés kellően súlyos voltának bizonyítását. Nem ismeri el a sok tagállamban alkalmazott vétkességi vélelem elvét sem, ha a jogellenességet megállapította a károkozó oldalán. Ahogyan arra már kitértünk, a nemzeti jogszabályok megsértése esetén is hátrányosabb helyzetben van így a kárt szenvedett magánszemély, és ez fokozottan igaz az uniós jog megsértésével okozott károkra.

A kellően súlyos jogsértés kritériumának ilyen módon való alkalmazása álláspontom szerint nem illeszkedik a jogállamiság elvi kereteibe. Különösen visszásnak tűnik úgy, hogy a tagállamokkal szemben ezen elveket az Európai Unió több alkalommal,⁶⁰¹ adott esetben szigorú szankciókkal érvényesíti.

c) A feltételrendszer alkalmazásának következetlenségei

Az eddigiekben is rámutattunk több alkalommal, hogy milyen következetlenségek szegélyezik a kellően súlyos jogsértés kritériumának kialakításához vezető utat. Ezek a bizonytalanságok sok esetben betudhatóak annak, hogy az uniós jogon alapuló közhatalmi kárfelelősség jórészt bírói jogalkotás eredménye. A bírói jogfejlesztés pedig szükségképpen ellentmondásokkal jár, és adott ügyre, ügytípusokra alkalmazható kazuisztikus szabályokhoz vezet. Azonban ez a folyamat nem kell, hogy koncepcionális ellentmondásokat is eredményezzen.

Ezen ellentmondásokra az Unió szerződésen kívüli felelősségi rendszerében alkalmazandó, és a tagállami felelősség kapcsán kialakított kritériumrendszer

⁵⁹⁹ Lásd Sison ügyet (292. lj.).

⁶⁰⁰ Lásd British Telecommunications ügyet (326. lj.).

⁶⁰¹ TÓTH ANDRÁS: Lengyel jogállamiság az Európai Unió Bírósága előtt. *EU Jog* 2024. 1. sz. DOI: 10.55413/561.A2400102.EUO

összehasonlításakor már rámutattunk.⁶⁰² Itt csak a két legfontosabb ellentmondásra szükséges ismételt felhívni a figyelmet. Az egyik az, hogy a Bíróság az Unió kárfelelőssége körében már „felpuhította” az objektív felelősséget, a másik pedig az igazságszolgáltatási tevékenységgel kapcsolatos károk eltérő megítélése. Az utóbbi kapcsán⁶⁰³ lehetne azzal érvelni, hogy a Bíróság nem zárkózik el ezen felelősségi forma elől az eljárás elhúzódásával kapcsolatos kárigényeken túlmenően sem. Ez azonban nem pótolja azt, hogy a Bíróságnak számtalan alkalma lett volna elvi szinten rögzíteni ezt a felelősségi formát. Ahogyan láttuk a tagállami felelősség körében, ennek nem akadály, hogy ezt olyan ügyben teszi meg a Bíróság, amelyben végül sikertelen az igényérvényesítés.

Elképzelhető, hogy ezen jelenség mögött csak az áll, hogy még nem talált megfelelő alkalmat a Bíróság az esetjogában, hogy minden részletében egységesítse a követelményréndszert, de jelenleg ezek a különbségek kimutathatóak. Ez annak tükrében különösen aggályos, hogy a Bíróság a Bergaderm – Brasserie ügyekkel a feltételrendszerek egységesítése mellett kötelezte el magát. Továbbá egyet kell érteni Mischo főtanácsnokkal,⁶⁰⁴ aki szerint egy tagállamot nem lehet felelőssé tenni a közösségi jog megsértésével okozott károkért szigorúbb feltételek mellett, mint a közösségi intézményeket. Erre figyelemmel a Bíróságnak törekednie kell ezen koncepcionális különbség felszámolására, különös tekintettel arra, hogy a tagállami felelősség körében minimumszabályokról beszélünk, így csak kevés ügy jut el a Bíróságig. Ha egy tagállami bíróságnak kell állást foglalnia ilyen ügyben, ez a koncepcionális különbség nem segíti elő az egységes megítélését a feltételeknek.

Igen jelentős területe a koncepcionális következetlenségnek a Köbler elv alkalmazása. Az abban rejlő belső ellentmondásokat korábban már feltártuk.⁶⁰⁵ Itt csak arra kell rámutatni, hogy a felelősségi feltételek tisztázatlansága olyan mértékű jogalkalmazási problémához vezet, amely magában hordozza a jogintézmény kiüresedésének a veszélyét. Erre a problémára mutat rá Varga Zsófia is, és a tagállami bíróságok által elkövetett jogsértések miatti kártérítési igények kapcsán, bár nem látja indokoltnak az egységesítését

⁶⁰² Lásd VI.2. fejezetet.

⁶⁰³ Lásd IV.2.8. fejezetet.

⁶⁰⁴ Lásd 317. ljt.

⁶⁰⁵ Lásd V.2.2. fejezetet és V.3. fejezetet.

jogalkotás útján a jogorvoslati rendszernek,⁶⁰⁶ de a jogvédelem hatékonysága érdekében a felelősségi feltételek enyhítése mellett érvel.⁶⁰⁷

A felelősségi feltételek következetességének szükségessége mellett kell még érvelni azzal, hogy az EUSz. 9. cikke kifejezetten rögzíti, hogy az Unió minden tevékenysége során tiszteletben tartja a polgárai közötti egyenlőség elvét, az Unió intézményei, szervei és hivatalai valamennyi uniós polgárt egyenlő figyelemben részesítenek. Ennek ellenére a tagállami kárfelelősség jogintézménynek hatályosulása kapcsán mutatkozó problémák, amelyekben komoly szerepe van a feltételrendszer következetlenségének is, azt eredményezi, hogy az uniós polgárok nem számíthatnak arra alappal, hogy az uniós jogsérelemből eredő károk minden egyes esetben azonos elbírálás alá fognak esni.

d) A felelősségi küszöb nem követi a jogi környezet változásait

A kellően súlyos jogsértés kritériuma a közösségi jogban az 1970-es években jelent meg. Azóta a koncepció részletei és alap gondolata is csak csekély mértékben változott. Ezzel párhuzamosan viszont az európai integráció jellege és mélysége, valamint a nemzetközi jogi környezet is nagyban fejlődött. Úgy tűnik, hogy ezzel a változással a kellően súlyos jogsértés kritériuma nem tartotta a lépést, ezáltal létrehozva azt, a dolgozat első mondatában idézett, „*a jogfejlődés egy korábbi alacsonyabb fokáról itt ragadt anakronizmust*”⁶⁰⁸, amelyet Metzinger Péter oly találóan megfogalmazott az immunitás kapcsán.

Egyrésztől komoly változásokon ment át az Unió szempontjából külső jogi környezet és a jogelmélet is. Ahogyan azt láttuk, a szuverenitás felfogás, és ezzel együtt az az állami immunitás az erős szuverenitás és abszolút immunitás tanától halad a magánszemélyek egyre teljesebb védelmének elismerése irányába.⁶⁰⁹ Ezzel párhuzamosan a nemzetközi jogi környezet is ilyen utat jár be.⁶¹⁰ A nemzetközi jog államfelelősségi felfogása jogsértés esetén az objektív felelősség talaján áll, továbbá több ponton megjelenik a jogellenesség nélküli jóvátétel gondolata is. A nemzetközi jog kodifikációja is ebbe az irányba mutat. Elég itt csak utalni az ENSZ tervezetére az állami felelősséggel kapcsolatban, illetve arra, hogy az Európa Tanács 1984-es ajánlása is egyértelműen az államoknak a magánszemélyekkel szembeni felelősségének objektív mércével mért

⁶⁰⁶ VARGA Zsófia: *The effectiveness of the Köbler liability in national courts*. Oxford, 2020, Hart Bloomsbury 216. p.

⁶⁰⁷ VARGA (2020) i. m. 219. p.

⁶⁰⁸ Lásd I. lj.

⁶⁰⁹ Lásd II.1. és II.2. fejezeteket.

⁶¹⁰ Lásd II.3. fejezetet.

felfogását támogatja. Sőt, az uniós jogból kiinduló EFTA bíróság is arra törekszik, hogy objektivizálja az állami felelősséget.⁶¹¹ Ezen folyamatok által adott elvi háttérhez képest a Bíróság részéről a kellően súlyos jogsértés kritériumához való ragaszkodás visszalépésnek tekinthető.

A jogi környezet belső oldala is nagyban megváltozott. Amíg az integráció abban az időben, amikor a kellően súlyos jogsértés kritériumrendszerét felállította, a Bíróság főként gazdasági területre koncentrált, addig napjainkra az integráció olyan mértékig elmélyült, hogy az szinte az élet minden területére kihat. Ezt tükrözi az Unióval szembeni keresetek összetételének változása is. Ezáltal az uniós jogrendből fakadó alanyi jogok már messze nem a gazdasági élet szereplőit illetik meg, hanem szinte valamennyi uniós jogalanyt. Ennek egyenes következménye, hogy az uniós joggal kapcsolatba kerülő magánszemélyek részéről fokozottan felmerül az uniós jogból fakadó jogaiknak a védelme iránti igény, valamint az uniós jogalkotással és jogalkalmazással szemben a jogaiknak a megóvása. Erre figyelemmel az alapjogok védelmének fontossága jelentősen felértékelődött. Ezt pedig nem segíti elő a kellően súlyos jogsértés kritériumának, mint felelősségi feltételnek a fenntartása.

Az alapjogok védelme kapcsán kérdéses, hogy alapjogi sérelem esetén teljesíti-e az Alapjogi Chartája a 47. cikkében⁶¹² is rögzített, a bíróság előtti hatékony jogorvoslatokkal szembeni követelményeket az Unió kárfelelősségi joga. Ebben a kérdésben a Bíróság állást foglalt, és arra jutott, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériumának fenntartása a hatékony bírói jogvédelem körében az EJEB által is elismert megengedett korlátozás.⁶¹³ Ezzel együtt meg kell jegyezni, hogy jelenleg még csak néhány olyan kereset volt a Bíróság előtt, amikor a kárfelelősség kifejezetten az alapvető jogok sérelmén alapult. Az ilyen kereseteknek különösen az Unió által elkövetett jogsértések esetén van jelentősége, hiszen maguk a tagállamok az Emberi Jogok Európai Egyezményének tagjai, így állami jogsértés esetén nyitva áll az út az EJEB felé.

Ezen keresetek vonatkozásában viszont meg kell kérdőjelezni, hogy elfogadható-e a Bíróság álláspontja arról, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériumának fenntartásával eleget tesz a hatékony bírói jogvédelem követelményének az Unió. Mivel az Európai Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez még nem történt meg, az hivatalosan jogi kötőerővel az Unióra ugyan nem bír, de a Bíróság rendszeresen hivatkozik

⁶¹¹ Lásd III.4. fejezetet.

⁶¹² Alapjogi Charta 47. cikk: „Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslatához.”

⁶¹³ Lásd Sison ügyet (292. lj.).

az EJEB gyakorlatára. Ez fordítva is igaz, mert az EJEB is elismerte, hogy alapjog sérelmet eredményezhet az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének indok nélküli elmulasztása.⁶¹⁴ Az EJEB pedig megköveteli gyakorlatában, hogy a hatékony jogorvoslat olyan legyen, amely a sikerre vonatkozóan ésszerű kilátásokat kínál,⁶¹⁵ és kellően hatékony.⁶¹⁶ Nem kérdés, hogy ezeket a követelményeket korlátozza a kellően súlyos jogsértés kritériuma. Azonban ahogyan arra Bíróság is utalt a Sison ügyben, a hatékony jogorvoslathoz való jog az EJEB értelmezésében is korlátozható, de annak mindig arányosnak kell lennie. Az EJEB gyakorlata szerint a korlátozás körében nem fogadható el a túl magas bizonyítási küszöbérték bevezetése,⁶¹⁷ valamint az állami mentességek kapcsán kimondta, hogy *„a nemzetközi közjog e területén zajló jelenlegi fejlemények tükrében ezt a kérdést az államoknak folyamatos felülvizsgálat alatt kell tartaniuk.”*⁶¹⁸

Ennek tükrében az előző fejezetekben elvégzett vizsgálatok alapján kérdéses, hogy az Unió közhatalmi kárfelelősségi rendszere teljesíti-e az alapjogvédelem szempontjából hatékonynak tekinthető jogorvoslat követelményét. Önmagában az Unió elleni kártérítési keresetek sikerességi aránya felveti a kérdést, hogy valóban van-e reális lehetőség az igényérvényesítésre jogsértő eljárás esetén. Az alacsony határfokban szerepet játszik a kellően súlyos jogsértés kritériuma is. Ha megnézzük az EJEB gyakorlatból kiemelt korlátozásokat, akkor annak könnyen megfeleltethető a kellően súlyos jogsértés követelménye. Amint arra már többször kitértünk, a közhatalmi károkozás esetén a magányszemélyt terhelő nehéz bizonyítást még nehezebbé teszi. Továbbá amint azt láttuk egyfajta állami, közhatalmi mentességet hordoz magában. Erre tekintettel a jogirodalomban is megjelent olyan álláspont, mely szerint nem tekinthető hatékony jogorvoslatnak az Unió kárfelelősségi rendszere.⁶¹⁹

Továbbá aggályokat vet fel alapjogvédelmi szempontból az, hogy a kellően súlyos jogsértés, mint felelősségi küszöb a felelősség alanyi oldalához, méghozzá a károkozó oldalához kötődik kizárólagosan és nem értékeli a bekövetkezett jogsérelem jellegét, mértékét. Erre figyelemmel előfordulhat, különösen az Unió szerződésen kívüli felelősségi rendszerében, hogy a széles mérlegelési jogkörrel rendelkező intézmény kisebb hiba miatt

⁶¹⁴ EJEB - Dhabhi Olaszország elleni ügye, 17120/09. számú kérelem és Schipani Olaszország elleni ügye, 38369/09. számú kérelem.

⁶¹⁵ EJEB - Vučković és társai Szerbia elleni ügye, 17153/11. számú kérelem.

⁶¹⁶ EJEB - Hatton Egyesült Királyság elleni ügye, 36022/97. számú kérelem.

⁶¹⁷ EJEB - Salabiaku Franciaország elleni ügye, 10519/83. számú kérelem.

⁶¹⁸ EJEB - Jones és társai Egyesült Királyság elleni ügye 34356/06. és 40528/06. számú kérelmek 215. bekezdés.

⁶¹⁹ MLINARIĆ i. m. 22-23. p.

mentesül a felelősség alól akkor is, ha annak eredménye rendkívül súlyos alapjogsérelem. Például az élethez és testi épséghez való jog sérelme. A Bíróság és az EJEB gyakorlatának párhuzamba állítása során felmerülhet, hogy az EJEB-nek is lehetősége van kisebb jogsértés esetén az eljárást megtagadni vagy a kártérítés megítélését mellőzni.⁶²⁰ Azonban ennek oka soha nem a károkozó oldalán felemerülő körülményekben keresendő, hanem a bekövetkezett jogsérelem súlya az, ami meghatározza az eljárás kimenetelét.

d) Felelősségtani szempontból következtelen a felelősség feltétele

Amennyiben a klasszikus magánjogi kárfelelősségi elvek irányából vizsgáljuk a kellően súlyos jogsértés kritériumát, akkor is feltárhatunk dogmatikai következtelenségeket. Amint azt elemeztük, elfogadható a Bíróság érvelése, hogy annak változó jelentéstartalma miatt a vétkességet, mint felelősségi feltételt elveti. Ezzel együtt azonban erősen megkérdőjelezhető, hogy miért emel be a Bíróság a kellően súlyos jogsértés feltételrendszerébe olyan klasszikusan vétkesség körében értékelhető szubjektív elemeket, mint a szándékosság és gondatlanság. Szervezeti felelősség, és különösen közhatalmi felelősség esetén ezek nehezen értelmezhető kategóriák.⁶²¹ Kétségtelen, hogy ezen kitételeknek nem alakult ki ítélkezési gyakorlata, de ismét fel kell rá hívni a figyelmet, hogy a tagállami felelősség körében az eljáró nemzeti bíróságoknak a Bíróság által adott szempontokból kell kiindulnia. Így, ha a Bíróság előtt nem is, de nemzeti bíróságok előtti kártérítési perekben ezek a szempontok szerephez juthatnak.

A kellően súlyos jogsértés körében értékelhető szempontok között keverednek az objektív és szubjektív elemek. A Bíróság több alkalommal deklarálta, hogy az uniós jog megsértéséért való kárfelelősség célja nem az elrettentés, hanem a kompenzáció. A kártérítési jog klasszikus fejlődési ívében pedig ahogyan a reparáció került előtérbe úgy szorultak háttérbe a szubjektív felelősségi feltételek, és a kárfelelősség fennállásának megítélése objektív irányba tolódot.⁶²² Erre figyelemmel ellentmondásos, hogy a kellően súlyos jogsértés megítélése szubjektív tényezőktől is függ, ha annak célja a kompenzáció.

⁶²⁰ Lásd II.3.2. fejezetet.

⁶²¹ Lásd II.4.3. fejezetet.

⁶²² Lásd II.4.1. fejezetet.

VIII.3. Javaslat a kárfelelősségi feltételek módosítására

A jelen dolgozatban elvégzett vizsgálat és a vonatkozó szakirodalom is alátámasztja azt a feltevést, amely jelen dolgozat kiinduló pontja volt, hogy az uniós jogon alapuló közhatalom gyakorlásáért való kárfelelősség rendszere nem tudja betölteni a neki szánt szerepet. Ahogyan azt a dolgozat elején már előre bocsátottuk, amíg az uniós jog más Bíróság által kidolgozott alapelvei az uniós jog sarokköveivé váltak, addig ez sem a tagállami kárfelelősségről, sem az Unió szerződésen kívüli felelősségéről nem mondható el. A két vizsgált kárfelelősségi rendszer szerepe némileg eltér egymásól. Az Unió szerződésen kívüli felelőssége hasonlóan a nemzeti jogokban létező közhatalmi felelősséghez a közhatalom gyakorlásának kiegészítő, alternatív kontrollját valósítja meg a magánszemélyeknek nyújtott bírói jogvédelmen formájában. A tagállami kárfelelősség uniós jogon belüli funkciója az uniós jog sajátosságából következően a klasszikus jogvédelmi funkció mellett az uniós jog érvényesülését, végrehajtását is garantálja a tagállami bírósági rendszereken keresztül. Bár felmerült a szakirodalomban⁶²³ olyan nézet, hogy ezen funkciókat más uniós jogi alapelvek be tudják tölteni, például a közvetlen hatály elve, ezért a kártérítési felelősség rendszerének fenntartása nem feltétlenül szükséges, ez napjainkra kategorikusan cáfolható. Sőt, az integráció mélyülésével, és az Európai Uniót súlytó kihívásokkal a bírói jogvédelem szerepének felértékelődésének lehetünk tanúi.⁶²⁴

Mivel a lefolytatott elemzés igazolta, hogy a dolgozat bevezetésében már említett uniós kárfelelősség által alkotott védőhálón az egyik legnagyobb lyukat a kárfelelősségi küszöb megítélése, a kellően súlyos jogsértés kritériuma üti, fel kell tenni a kérdést, hogy mit lehet tenni ennek a védőhálóknak a sűrűbbre szövése érdekében. Ezáltal annak érdekében, hogy az uniós jogon alapuló kárfelelősségi rendszerek a nekik szánt funkciókat megfelelően be tudják tölteni.

VIII.3.1. A kárfelelősség objektív alapra helyezése

Álláspontom szerint a fent megfogalmazott kritikák tükrében megfontolandó lenne a Bíróságnak a tagállami kárfelelősség, és az Unió szerződésen kívüli felelősségét a felelősségi feltételek tekintetében egységesen kezelni akként, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériumának alkalmazását mellőzi. Helyette a jogellenesség megállapítása

⁶²³ MARSON i. m. 119. p.

⁶²⁴ KOEN LENAERTS: New Horizons for the Rule of Law within the EU. *German Law Journal*, 2020. 21. sz. 29-34. p.

esetén az Unió intézményeinek, és a tagállamoknak a jogsértéssel okozati összefüggésben felmerült kár megtérítésének objektív kötelezettségét bevezetni. Ezt a felelősségi küszöböt indokolt lenne egységesen alkalmazni valamennyi uniós jogot sértő közhatalmi tevékenységre, ideértve a közigazgatási jellegű, jogalkotási jellegű és az igazságszolgáltatási tevékenységet.

Ez a változás a kárfelelősség elvi alapjaiban nem jelentene gyökeres módosítást minden téren. A tagállami kárfelelősség körében a szűk, nem létező mérlegelési jogkör esetére felállított objektív felelősségi kategória jelenleg is ekként működik, és ebből kifolyólag megfelelően betölti a szerepét az uniós jogban.⁶²⁵ Ahogyan azt láttuk, a sikeres igényérvényesítések a tagállamokkal szemben túlnyomórészt ebből a Francovich – Dillenkofer jellegű felelősségből származnak. Ezen a téren nincs indok a felelősségi küszöb módosítására.

Ezzel ellentétben az Unió intézményeinek a felelősségét szűk, nem létező mérlegelési jogkör esetén⁶²⁶ indokolt lenne akként kiigazítani, hogy az hasonlóan a tagállami felelőséghez ténylegesen objektív felelőségként jelenjen meg. Az uniós intézmények ne menthessék ki magukat a felelőség alól olyan indokokkal, mint az ügy összetettsége, vagy a szabályozás pontatlansága. Indokoltnak tartom, hogy az ebből eredő kárveszélyt ne a magánszemélyek, hanem az Unió viselje.

Az objektív felelőség elvét alkalmazhatónak tartom a széles mérlegelési jogkörben való eljárással és a szükség szerint mérlegeléssel járó igazságszolgáltatási tevékenységgel okozott károk terén is. Ezen esetekben indokolt lenne, hogy a mérlegelési jogkör túllépése és az alkalmazandó jog nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása⁶²⁷ ne a kellően súlyos jogsértés, mint kvázi felrőhatóság körében kerüljön értékelésre, hanem a jogellenesség megítélése során. Ezzel kapcsolatban teljes mértékben osztom Varga Zs. András javaslatát⁶²⁸ arra vonatkozólag, hogy miként oldható fel az ellentmondás a közhatalmi jogalkalmazás és a magánjogi felelőség között. Ennek értelmében a közhatalmat gyakorló szerv az *ultra vires* aktusokért felel, mert ezzel a közhatalmi felhatalmazását túllépi. Ebben az esetben a jogellenesség megállapításának a logikai lépései akként alakulnak, hogy a kárt szenvedett személy a bekövetkezett kárát és a közhatalmi aktus közötti okozati összefüggést köteles bizonyítani. Az így okozott hátrány akkor nem tekinthető jogellenesnek, ha arra a közhatalmat gyakorló szerv megfelelő jogszabályi

⁶²⁵ Lásd V.3.1. fejezetet.

⁶²⁶ Lásd IV.3.3. fejezetet.

⁶²⁷ Lásd V.3.1. fejezetet.

⁶²⁸ VARGA ZS. (2012) i. m. 247. p.

felhatalmazással rendelkezett. Ha a közhatalmi szerv rendelkezik jogszabály általi felhatalmazással, akkor a kárt szenvedett személynek az kell bizonyítania, hogy ezt a felhatalmazást nem rendeltetésének megfelelően gyakorolta a károkozó. Így például hatáskörét túllépte, mérlegelési jogkörével helytelenül élt. Ez esetben pedig még a közhatalmat gyakorló szerv hivatkozhat arra, hogy mindezek ellenére az adott körülmények között rendeltetésszerű volt az eljárása. Ezen teszt alapján a közhatalom gyakorlása akkor jogellenes, ha a károkozó szerv hatáskörét túllépte vagy hatáskörét nem rendeltetésének megfelelően gyakorolta feltéve, ha ezt nem támasztja alá valamely olyan körülmény, amely ezt menthetővé teszi.

Közelebbről, a mérlegelési jogkör gyakorlásának megítélése akként illeszkedik a jogellenesség vizsgálatába, hogy maga a mérlegelési jogkör megléte is jogszabályi felhatalmazáson alapul. Természeténél fogva minden olyan tevékenység, amely jogértelmezést és tények értékelését követeli meg, magában foglalja a helytelen mérlegelés lehetőségét. A jogalkotó, amikor mérlegelési lehetőséget biztosít, akkor ezzel az eshetőséggel számol. Ezen hibák kiküszöbölésére léteznek jogorvoslati rendszerek, egyéb közjogi kontroll eszközök és bírósági eljárások. A helytelen mérlegelés a kárfelelősség szempontjából, magánjogi értelemben nem teszi jogellenessé a jogkört gyakorló szerv eljárását, határozatát. A kárkötelmet keletkeztető jogellenesség akkor áll be, ha a közhatalmat gyakorló szerv túlterjeszkedik a mérlegelésre kapott közjogi felhatalmazásán. Ezen felhatalmazás határait pedig esetről esetre lehet megállapítani. Ezen kérdéssel kapcsolatban a közelmúltban a Kúria hozott hasonló elvi alapon álló jogegységi határozatot.⁶²⁹

Erre figyelemmel a kellően súlyos jogsértés kritériumának körében eddig is értékelt tényezők közül a jogellenesség megítélése kapcsán a Bíróság kialakult ítélkezési gyakorlatának figyelmen kívül hagyása továbbra is döntő tényező lenne, hiszen annak figyelembevételére a hatáskör megfelelő gyakorlásából eredő követelmény. A mérlegelési jogkör határainak a vizsgálata továbbra is fontos követelmény maradna, mert annak megítélése, hogy ezen belül járt-e a tagállami vagy uniós szerv a jogellenesség alapkérdése. Azonban olyan tényezők, mint a szándékosság, gondatlanság, a jogi tévedés menthetősége, az intézett ügyek száma és összetettsége, a hiba kisebb vagy nagyobb jellege, a mérlegelési jogkör kisebb vagy nagyobb túllépése figyelmen kívül maradnának. Szintén mellőzni kellene a tagállami bíróságok kárfelelősségének megítélése kapcsán az

⁶²⁹ Magyarország – Kúria 2/2024. Jogegységi határozat.

előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési kötelezettség elmulasztásának értékelését. A jogellenesség ilyen módon való megítélése esetén az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének az elmulasztása a tagállami bíróság kockázata lenne a kárfelelősség szempontjából. Az egy olyan eszköz, amely lehetőséget biztosít a tagállami bíróságnak, hogy megfelelően értelmezze az uniós normákat. Ha ezzel nem él, akkor az a saját terhére esik, amikor eljárása jogellenességét vizsgálják a kártérítés szempontjából. Az előterjesztési kötelezettség elmulasztását önmagában továbbra is lehetne kötelezettségzegési eljárás keretében szankcionálni, vagy amint arra láttunk példát, alapjogsérelemként figyelembe venni.

Amennyiben ezen jogellenesség megítélésre szolgáló teszt alapján a közhatalom gyakorlása jogellenesnek bizonyul, akkor azért a tagállam vagy az uniós intézmény kárfelelősséggel tartozna. Ezzel megszűnne a kellően súlyos jogsértés kritériuma által létrehozott „szürke zóna”, amelybe a jogellenes, de kárfelelősséget nem keletkeztető közhatalmi aktusok tartoznak. Ebben az objektív alapú rendszerben pedig elengedhetetlen lenne, hogy a Bíróság eddig a károsult terhére értékelt olyan tényezőket, mint a megsértett norma pontosságának a foka és uniós szerv közrehatása a továbbiakban a károkozó terhére vegye figyelembe.

Az így átalakított, és jelentősen objektív irányba tolt felelősségi küszöb a fent megfogalmazott aggályokat kiküszöbölné az uniós jogon alapuló közhatalmi kárfelelősség kapcsán. Amint arra kitértünk a jelenlegi felelősségi feltételek által bevezetett korlátozások feltételezéseken alapulnak, azok nem támaszthatóak alá elfogadhatóan. A javasolt objektív felelősségi rendszer megszüntetné azt a jogállamiság elvével ellentétes anomáliát, hogy a károsult magánszemélyek maguk viselik a rajtuk kívül álló tényezőkből, főként a károkozó érdekkörében fennálló, okból eredő kárveszélyt. Továbbá ezen felelősségi feltétel egységes alkalmazásával eltűnne az a különbség, amely jelenleg a tagállamok által okozott károk megtérítése és az uniós intézmények által okozott károk tekintetében fennáll.

Az objektív alapú közhatalmi felelősség illeszkedne abba a jogi környezetbe, amely jellemzi az állami felelősség fejlődési tendenciáit. Az objektívizálódás folyamatát a szakirodalom is alátámasztja,⁶³⁰ és azt láthatjuk a tagállami jogrendszerek vizsgálata során is, hogy különösen a közigazgatási aktusok terén a jogellenesség megállapítása önmagában általában elegendő a kárfelelősséghez akár objektív alapon, akár vétkességi vélelem

⁶³⁰ BORBÁS BEATRIX: Az állam és a köz kárfelelősségéről a vétkességi elvtől való eltávolodás tükrében. *Jura*, 2011. 1. sz. 151-159. p.

alapján. Mindösszesen hét tagállam tartja fenn a vétkességi elvet ezen a téren. A jogalkotás és az igazságszolgáltatás területén ez a kép vegyesebb, de az irány egyértelmű, és a jogállamiságot alapértékként hirdető Uniótól elvárható, hogy előre mutató legyen ezen a téren is.

Mindemellett az objektív alapú felelősség sokkal jobban megfelelne az alapjogvédelem követelményének, amely tagadhatatlanul egyre nagyobb teret kap az Unióban. Ebben nagy szerepet játszana, hogy a magánszemélyeket terhelő bizonyítás is könnyebbé válna ezáltal. Továbbá megszűnnének a kimutatott magánjogi dogmatikai következetlenségei is a felelősségi rendszernek, amely elősegítené a tagállami bíróságok jogalkalmazását is.

Az objektív felelősségi rendszer vonatkozásában az igazságszolgáltatási tevékenység terén merülhetnek fel aggályok a bírósági rendszert védő alapelvekre tekintettel. Ennek kapcsán viszont rá kell mutatni, hogy nem lehet azonos módon megítélni a nemzeti bírósági felelősségi rendszereket és az uniós jogon alapuló felelősségi rendszert. A tagállami bíróságok esetén a kárfelelősség csak a végső fokon eljáró bíróságot fenyegeti, tehát korábban az ügy megítélése már több alacsonyabb szintű bíróság előtt megtörtént. Ahogyan azt fent már kiemeltük az a teljes tagállami igazságszolgáltatási rendszer kudarcát jelenti,⁶³¹ ha így is jogsértő határozat születik. Továbbá mindig adott a lehetőség az előzetes döntéshozatal kezdeményezésére. Ha ezen tényezők mellett is megállapítható a fenti jogellenesség akkor indokolható az objektív alapú kárfelelősség, hiszen az tényleg csak kivételes esetekben merül fel. A Bíróság eljárásával kapcsolatban, mivel az uniós jog értelmezése terén monopóliummal rendelkeznek, a jogszerű eljárás iránti elvárás fokozott. Így, ha mégis jogellenesen járna el akkor indokolt a szigorú felelősségi mérce alkalmazása.

VIII.3.2. A jogellenesség nélküli felelősség bevezetésének indokoltsága

Az jogellenes közhatalmi cselekményekből eredő károk megtérítésének objektív alapra helyezése mellett mindenképpen megfontolandónak tartanám annak felülvizsgálatát, hogy az Európai Unió teret adjon általános jelleggel a jogellenesség nélküli közhatalmi felelősségnek. Egy ilyen felelősségi alakzat értelemszerűen csak az Unió szerződésen kívüli felelősségét kiegészítő szabályként érvényesülhetne, az a tagállami kárfelelősség rendszerét nem érinthetné.

⁶³¹ Lásd Nils Wahl főtanácsnok indítványát Tomášová ügyben. (354. lj.)

A Bíróság korai gyakorlatában ugyan megjelent a kárfelelősséget megalapozó körülmények vizsgálata során a kárkötelem alanyi oldalának a kárt szenvedett személyre fókuszáló vizsgálata, de mindig csak a jogellenes károkozáshoz kapcsolódó felelősségi küszöb megítélésénél.⁶³² Ezen szemlélet önálló felelősségi alakzattá történő fejlesztésének a Bíróság a FIAMM ügyel⁶³³ vetett gátat. Annak okát csak saját ítélkezési gyakorlatára utalással adta meg, és annyiban egészítette ki, hogy ilyen felelősség nem következik a tagállamok közös jogi hagyományából. Az ügyben eljáró főtanácsnok azért érvelt a jogellenesség nélküli felelősség mellett, hogy ellensúlyozza a felelősségi rendszer szigorát. Azonban álláspontom szerint egy ilyen jellegű felelősségi alakzat kialakítása akkor is indokolt lenne, ha az uniós jogon alapuló kárfelelősségi rendszer a fent írtak szerint enyhülne.

A jogirodalom a FIAMM ügyet követően, annak mentén, ehhez a témához főként a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) és az Unió viszonyának kapcsán foglalkozott.⁶³⁴ Azonban a felelősségnek a nemzetközi kereskedelmi jogvitáktól eltérő szemszögből való vizsgálata alapján is indokolható, hogy szükségesnek mutatkozik egy ilyen kártalanítás jellegű felelősség az uniós jogban.

A Bíróságnak a tagállamok közös jogi hagyományaira való hivatkozása, ahogyan a fentiekben láttuk nem képezheti akadályát olyan jogintézmény meghonosításának, amelyet csak néhány nemzeti jogrendszer ismer. Továbbá a fent írt fejlődési iránya a jogállamiság elvének és az alapjogvédelemnek szintén indokolja az elutasító álláspont felülvizsgálatát. Ami a legfontosabb érv az a körülményekben beállt változás, amelyek között az Európai Unió az utóbbi években, évtizedekben működik. Az európai integrációnak szembe kellett néznie 2008-at követően gazdasági válsággal, migrációs válsággal, terrorcselekményekkel, egy világjárvánnyal, háborús válsághelyzettel és annak következményeivel, klímaváltozással és jogállamisági problémákkal. Erre figyelemmel az Unió is komoly hangsúlyt fektet a válságkezelésre.⁶³⁵

A válságok kezelésének, különösen a hirtelen jött vagy még soha nem látott válságoknak a velejárója, hogy a jogalkotás és az egyéb intézkedések a kialakult helyzethez igazodnak, azt próbálják követni, kordában tartani. Ez oda vezet, hogy nagyban megnövekszik az olyan közhatalmi intézkedéseknek a száma, amelyek politikailag

⁶³² Lásd IV.2.4. fejezetet.

⁶³³ Lásd 281. lj.

⁶³⁴ ANNE THIES: *International Trade Disputes and EU Liability*. Cambridge, 2013, Cambridge University Press.

⁶³⁵ Európai Tanács: Miként reagál az EU a válságokra és hogyan erősíti a rezilienciát? <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-crisis-response-resilience/> (2024. 05. 03.)

motiváltak, nem megfelelően előkészítettek, vagy az ismeretlen helyzetben a tények nem megfelelő értékelésén alapulnak. Elég ezen a téren csak a koronavírus járvány terjedésének megelőzésére tett korlátozásokra vagy a védőoltások engedélyezésével kapcsolatos intézkedésekre gondolni. Szintén súlyos vagyoni és személyi következményekkel járnak a sokszor politikai indíttatásból alkalmazott magánszemélyeket érintő szankciók. Az ilyen közérdek védelmében hozott intézkedéseket a maguk kontextusában értékelve általában nem lehet jogellenesnek kimondani, mégis súlyosan érintenek bizonyos magánszemélyeket, vagy azok jól meghatározható körét. Amennyiben pedig ágazati jogszabályban nem rendelkezik a jogalkotó a kártalanításról, akkor az ezekből folyó terheket a magánszemélyek kénytelenek viselni.

A már több alkalommal ismertetett, a francia jogból ismert, közterhek egyenlő viselésének elve (*égalité devant les charges publiques*),⁶³⁶ és a német jogban élő különleges áldozathozatal (*Sonderopfer*)⁶³⁷ teóriában gyökerező kisajátítás jellegű eljárásokért való kompenzáció olyan kiindulópontok, amelyek alapjain az uniós jogban indokolt lenne elismerni a jogellenesség nélküli felelősséget, ahogyan az már többször felmerült. Ennek a lényege az lenne, hogy az Unió köteles megtéríteni azt a vagyoni hátrányt, amelyet olyan közérdekből hozott jogszerű intézkedéssel okozott, amelyet magánszemélyek szűkebb, jól meghatározható köre visel akként, hogy az nem várható el. Meg kell jegyezni azt is, hogy az ilyen jellegű, ágazati jogszabályhoz nem kötött kártalanítás intézményét még Franciaországon és Németországon kívül további hat tagállam elismeri. Mindemellett a Bíróság által több alkalommal felhívott nemzetközi államfelelősség is kialakította a jogellenesség nélküli felelősség rendszerét bizonyos körökben.⁶³⁸

VIII.3.3. A felelősségi feltételek átdolgozásának módja

Miután megfogalmaztuk a jelenleg érvényesülő felelősségi küszöb kritikáját és a javaslatot annak átdolgozására, joggal merülhet fel a kérdés, hogy ennek mi a célravezető módja. Adott esetben szükséges-e uniós jogalkotás ezen a területen.

Az Unió szerződésen kívüli felelősségének közvetlen joglapja az elsődleges uniós jog. A Bíróság ezt következetesen a jogellenes cselekményekért való felelősség jogalapjaként értékeli, de ezen az alapon bírálja el az egyéb szerződésen kívüli kötelmi igényeket is, mint például a jogalap nélküli gazdagodás visszatérítését, vagy a megbízás

⁶³⁶ Lásd VII.4. fejezetet.

⁶³⁷ Lásd VII.3. fejezetet.

⁶³⁸ Lásd II.3.1. fejezetet.

nélküli ügyvitel szabályait.⁶³⁹ Erre tekintettel nem feltétlenül látszik szükségesnek az elsődleges uniós jog módosítása ahhoz, hogy a Bíróság elismerje a jogellenesség nélküli felelősség alapelvét is. A felelősségi feltételek módosítása pedig, ahogyan eddig is történt, a Bíróság jogfejlesztő tevékenységén múlik. Amit fontos kiemelni ennek kapcsán, hogy indokolt lenne a Bíróságnak a saját felelősségét elvi szinten deklarálni és rögzíteni, hogy az más uniós intézményekéhez hasonlóan megállapítható a szerződésen kívüli felelősség jogalapján. Így az Unió intézményi felelősségével kapcsolatban a fenti változások elfogadásához elegendő lenne a Bíróság szemléletváltása.

A tagállami kárfelelősség jogintézményét gyakran éri kritika a tekintetben, hogy annak jogalapja nem legitim,⁶⁴⁰ mert a Bíróságnak nem volt felhatalmazása arra, hogy ilyen jogintézményt létrehozzon. Azonban az uniós jognak a Bíróság ítélkezési gyakorlatában való fejlődése általánosan elfogadott, régóta működő rendszer. Más uniós jogi alapelvek is ekként szilárdultak meg, például a közvetlen hatály elve, amely legalább olyan mélységű beavatkozást jelent a tagállamok jogrendszerébe, mint a tagállamok kártérítési felelőssége. A felelősségi küszöb ártértékeléséhez így szintén elegendő lenne, ha a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában eltávolodna a kellően súlyos jogsértés kritériumától.

Erre figyelemmel a felelősségi feltételrendszer változásához nem mutatkozik elengedhetetlennek jogalkotás uniós szinten, az végbe mehet a Bíróság ítélkezési gyakorlatában is. Talán a jogellenesség nélküli felelősség elve az, amellyel ki lehetne egészíteni az elsődleges uniós jognak a szabályait, akár a szerződésen kívüli felelősségről szóló cikket bővítve. Ebben az esetben további kérdésként merülhet fel, hogy milyen tényezők hatására szakíthatna a Bíróság a kellően súlyos jogsértés majdnem fél évszázados elvével. Álláspontom szerint ahogyan a Bergaderm – Brasserie ügyekben megfogalmazott felelősségi felfogásbeli szemléletváltás a felmerülő jogi problémák, jogirodalmi kritikák hatására ment végbe, úgy azt gondolom, hogy a kártérítési ügyek jellege és az alapjogvédelem tényerése válthatja ki azt a fordulatot, amely a felelősségi feltételek enyhülését eredményezheti. Ehhez nagyban hozzájárulhat az Unió esetleges csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, a magánszemélyek tudatos igényérvényesítése és a jogirodalom szünni nem akaró kritikája.

⁶³⁹ Lásd 215. ljt.

⁶⁴⁰ Lásd III.2. fejezetet.

IX. Gondolatok az uniós jogon alapuló közhatalmi kárfelelősség jövőjéről

A dolgozat kiinduló pontja az volt, hogy az uniós jog érvényesülését és a magánszemélyek uniós jogból fakadó jogainak a védelmét szolgáló uniós jogon alapuló közhatalmi kárfelelősség jogintézményének tényleges hatékonysága olyan alacsony fokú, amely kétséges teszi, hogy a neki szánt szerepet az Európai Unió jogrendjében be tudja tölteni. Ebben az alacsony hatékonyságban pedig komoly szerepe van a Bíróság által megalkotott kellően súlyos jogsértés kritériumának. Az uniós jogon alapuló közhatalmi kárfelelősség két nagy rendszerét, az Unió szerződésen kívüli felelősségét és a tagállami kárfelelősséget, elemző vizsgálat feltárta azokat az elméleti és jogalkalmazási problémákat, amelyek alátámasztják azt a feltevést, hogy a hatékony jogérvényesítés egyik komoly akadály a kellően súlyos jogsértés kritériuma. Ezt követően azt is megállapíthattuk, hogy még a tagállamok nemzeti jogában élő közhatalmi kárfelelősségi rendszerek tekintetében is indokolatlanul korlátozó kárfelelősséget megalapozó feltételnek tekinthető a kellően súlyos jogsértés kritériuma. Ezen vizsgálatokból levonható következtések alapján az ellentmondások kiküszöbölésére és a jogintézmény hatékonyságának fokozására javaslatokat is megfogalmaztunk. Ezek lényege, hogy az uniós jogot sértő eljárásért való tagállami kárfelelőség, és az Unió szerződésen kívüli felelősségének objektív alapra való helyezése kiegészülve az Unió jogellenesség nélküli felelősségi rendszerével a magánszemélyek olyan teljes körű magánjogi védelmét biztosítaná, amely a tagállami jogrendszerek tükrében is élen járó lenne.

Jelenleg még a kellően súlyos jogsértés kritériumának fenntartásával az uniós jog érvényesülését és az uniós jogok védelmét szolgáló olyan alapelvek, mint az uniós jog elsőbbsége, közvetlen hatálya, közvetett hatálya, közül, amelyek az uniós jogrend tartópillérei, az uniós jogon alapuló kárfelelőség a leggyengébb. Annak megerősödését és más uniós jogi alapelvekkel egy szintre emelését nem oldja meg kizárólag a kellően súlyos jogsértés kritériumának az elvetése. Azt sok egyéb más, sok esetben jogon kívüli tényező is meghatározza. Például a már említett ellentétek az integráció jövőjével kapcsolatos koncepciók között. Azonban az uniós jog hatékony érvényesülése, és az egyéb jogvédelmi eszközöket kiegészítő uniós jogon alapuló magánjogi jogvédelem iránti fokozott igényt nem lehet figyelmen kívül hagyni. Különösen arra figyelemmel, hogy a jogállamiság elvét az Unió az utóbbi időben nem csak politikai deklaráció szintjén, hanem konkrét jogi eljárásokkal és szankciókkal az európai integráció vezérfonalává emelte. Erre tekintettel pedig elfogadhatatlan, ha az Unió a tagállamokkal szemben szigorúbb követelményeket

támaszt, mint amit saját maga teljesít. Ennek a megállapításnak az alátámasztására vizsgált témánk szempontjából nézzünk meg két aktuális problémát.

Az első a litván bírók Litvániával szemben indított kártérítési pere.⁶⁴¹ Az ügy lényege, hogy a bírák azért indítottak kártérítési keresetet az állammal szemben, mert bérük a végrehajtó hatalmi ág önkényes döntésétől függ, nem objektív nemzetgazdasági mutatóktól. Ezzel ellentétben a végrehajtó hatalmi ág alá tartozó köztisztviselők bérezése gazdasági mutatókhoz igazodik. Ez pedig sérti a hatalmi ágak elválasztásának az elvét és a Bíróságnak a bírói függetlenség körében kidolgozott alapelveit, amelynek alapeleme például, hogy a bírák olyan szintű illetményben részesüljenek, amely összhangban áll az általuk ellátott feladatok jelentőségével, a bírói függetlenség lényegi biztosítékát alkotja.⁶⁴²

A másik ügy Nikita Mazepin esete, aki többek között Forma 1-ben versenyző pilótaként vált ismerté, és aki a Tanács döntése alapján felkerült arra a listára, amely azon személyek nevét tartalmazza, akik ellen az Európai Unió az orosz-ukrán háború miatt korlátozó intézkedéseket alkalmazott.⁶⁴³ Ennek alapja az volt, hogy édesapja üzletemberként támogatja az orosz kormányt, és egyben fiának versenytevékenységét szponzorálja. A korlátozó intézkedések alapján befagyasztották Mazepin úr vagyonát és nem léphetett az Unió területére. Az intézkedést azonban a Törvényszék megsemmisítette,⁶⁴⁴ mert a Tanács nem tett eleget bizonyítási kötelezettségének. Az ügy további érdekessége, hogy a korlátozásokról szóló uniós jogszabály az annak alkalmazásából eredő károk magánszemélyek közötti, horizontális megtérítését nagyban korlátozza. Bár ezen ügyben még csak elsőfokú döntés született és nincsen kártérítési kereset, könnyen belátható, hogy egy ilyen korlátozás milyen jellegű és mértékű vagyoni és nem vagyoni hátrányokat okozhat magánszemélyeknek.

Ezen két kiemelt ügy jól mutatja, hogy a kártérítési igények terén jelentkező jogi problémák napjainkra miként változtak meg, és miként igényelnek más megközelítést, mint amikor a kellően súlyos jogsértés kritériuma kidolgozásra került, de még ahhoz képest is, amikor a Brasserie – Bergaderm - Köbler ügyekkel a mai formáját elnyerte. Ha ezeket a változásokat az uniós jog kárfelelősségi rendszere nem követi, akkor az uniós jogrendet tartó oszlopként nem csak gyenge marad, hanem kockáztatjuk, hogy az

⁶⁴¹ Bíróság C-374/23. sz. Adoreiké ügy.

⁶⁴² Bíróság C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-i ítélete (ECLI:EU:C:2018:117).

⁶⁴³ A Tanács 269/2014/EU rendelete (2014. március 17.) az Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét aláásó vagy fenyegető intézkedések miatti korlátozó intézkedésekről.

⁶⁴⁴ Törvényszék ítélet T-743/22. sz. Mazepin kontra Tanács ügyben 2024. március 20-i ítélete (ECLI:EU:T:2024:180).

véglegesen megroppan. Továbbá kizárólag elvi oldalról közelítve tegyük fel magunknak azt a kérdést, hogy az Unió által elvárt jogállamisági követelménynek megfelelő lenne-e, ha a Litván bírák azért nem érvényesíthetnék a Bíróság által kimondott alapelvből folyó jogaik megsértéséből eredő vagyoni következményeket, mert mondjuk az eljáró bíróságok azt állapítanák meg, hogy a tagállam széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik ezen a téren és a bírák függetlenségét biztosító bérezésre irányuló uniós jogi követelmény nem volt kellően pontos. Esetleg Mazepin úr azért nem kérhetné a jogellenes intézkedésből eredő kárainak a megtérítését, mert a Bíróság arra jutna, hogy sok ilyen ügyet kellett a Tanácsnak kezelnie egy időben és csak kisebb hibát vétett, amely által csak kis mértékben sértette mérlegelési jogkörének határait.

Koen Lenaerts a jogállamiság uniós jogi elvének fontosságáról szóló írásban azt a megállapítást tette, hogy az uniós jog által biztosított jogorvoslati lehetőségek a bírói függetlenség nélkül nem többek „papírtigriseknél.”⁶⁴⁵ Azt gondolom, hogy a magánszemélyek szemszögéből ugyanez elmondható azon uniós jogrendből származó jogokról, amelyek megsértésének nincsen tényleges, számukra is kézzel fogható hatékony magánjogi jogkövetkezménye.

⁶⁴⁵ LENAERTS i. m. 32. p.

I. számú melléklet

Az Európai Unió szerződésen kívüli kárfelelősségének és a tagállamok uniós jogon alapuló kárfelelősségének alapvető jellemzőinek összehasonlítása

Szemponatok	Az Unió kárfelelősség (Schöppenstedt- Lütticke- Bergaderm ügyek)	Tagállamok kárfelelőssége (Francovich – Brasserie – Köbler ügyek)
Jogalapja az elsődleges uniós jogban	EUMSZ. 340. cikk, Alapjogi Charta 41. cikk (3) bekezdése	EUSz. 4. cikk (3) bekezdése
Mióta van jelen a közösségi jogban	1950-es évektől napjainkig	1990-től napjainkig
A felelősségi rendszer célja	Az átruházott hatáskörök gyakorlásának másodlagos kontrollja	Az uniós jog tényleges érvényesülésének biztosítása
Hatáskörrel rendelkező bíróságok	A Bíróság (Törvényszék, Elsőfokú bíróság) kizárólagos hatásköre	Valamennyi tagállami bíróság a nemzeti eljárásjog szerint
Alkalmazandó jog a kárfelelősség feltételeire	Kizárólag az uniós jog és a Bíróság ítélkezési gyakorlata	A nemzeti jog a Bíróság ítélkezési gyakorlata által adott minimumszabályok tiszteletben tartásával
Alternatív jogorvoslati lehetőségek	Jogsértés esetén megsemmisítés, mulasztás iránti eljárás a Bíróság előtt	Nemzeti jogorvoslati rend szerint vagy kötelezettségszegési eljárás a tagállammal szemben
A kárfelelősségi rendszer jellege	Zárt rendszer. Kizárólag az uniós jog határozza meg	Nyitott rendszer: Az uniós jog és a nemzeti jogok kölcsönhatásából tevődik össze
A kárfelelősség forrása	Közvetlenül alkalmazott uniós jog sérelme	Közvetve, nemzeti jogrendszeren keresztül alkalmazott uniós jog sérelme
A kárfelelősség címzettjei.	Az Európai Unió (valamennyi szerve és alkalmazottak, elvileg ideértve a Bíróságot is)	A tagállam valamennyi szerve. (jogalkotó, közigazgatás és igazságszolgáltatás)
Kellően súlyos jogsértés kritériuma alkalmazandó-e.	Igen. 2000 óta valamennyi ügyben, amely az általános kárfelelősségi szabályokon alapul	Igen. Azzal, hogy enyhébb kritériumot a tagállam meghatározhat

II. számú melléklet

A kellően súlyos jogsértés kritériuma által érintett ügyek az Unió (Közösségek, Közösség) szerződésen kívüli kárfelelőssége kapcsán

Szürke színnel kiemelt ügyek (1-5-ig): a kellően súlyos jogsértés kritériuma előtti ügyek.

Kék színnel kiemelt ügyel (6-22-ig): a jogsértés egységes szemléletével megítélt ügyek.

Zöld színnel kiemelt ügyek (23-91-ig): a kellően súlyos jogsértés alapján a Bergaderm ügyet megelőzően megítélt ügyek.

Sárga színnel kiemelt ügyek (92-228-ig): A Bergaderm ítéletet követő ügyek.

	Ügyszám	Felek	Döntés	Elutasítás indoka
1	C-9/60., C-12/60.	Société commerciale Antoine Vloeberghs SA kontra ESZAK Főhatóság	elutasítás	Nincsen az egyénre jogot ruházó rendelkezés.
2	C-25/62.	Plaumann kontra Az EGK Bizottsága	elutasítás	Nem került megsemmisítésre a jogszabály.
3	C-5/66., C-7/66., C-13/66., C-24/66.	Firma E. Kampffmeyer és társai kontra az EGK Bizottsága	helytadó	-
4	C-30/66.	Becher kontra Bizottság	helytadó	-
5	C-4/69	Alfons Lütticke GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
6	C-5/71.	Zuckerfabrik Schöppenstedt kontra Tanács	elutasítás	Jogsértés hiánya.
7	C-43/72.	Merkur Außenhandel-GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
8	C-59/72.	Wünsche Handelsgesellschaft kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
9	C-63/72., C-69/72.	Werhahn Hansamuehle és társai kontra Tanács	elutasítás	Jogsértés hiánya.
10	C-153/73.	Holtz & Willemsen GmbH kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
11	C-169/73.	Compagnie Continentale France kontra az Európai Közösségek Tanácsa	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
12	C-74/74.	Comptoir national technique agricole (CNTA) SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága	helytadó	Alapvető jogelv sérelme.
13	C-74/74.	Comptoir national technique agricole (CNTA) SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Nem merült fel kár.
14	C-95/74., C-98/74., C-15/75., C-100/75.	Union nationale des coopératives agricoles de céréales és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága és Tanácsa	elutasítás	Jogsértés hiánya.
15	C-67/75., C-85/75.	Lesieur Cotelle és Associés SA és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Nincs kár.

16	C-56/74., C-60/74.	Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága és Tanácsa	elutasítás	Jogsértés hiánya.
17	C-26/74.	Société Roquette frères kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Nem merült fel kár.
18	C-44/76.	Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
19	C-54/76. C-60/76.	Compagnie industrielle et agricole du comté de Loheac és társai kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
20	C-97/76.	Merkur Außenhandel GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
21	C-126/76.	Firma Gebrüder Dietz kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
22	C-68/77.	IFG - Interkontinentale Fleischhandels-gesellschaft mbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
23	C-83/76., C-94/76., 4/77., 15/77., 40/77.	Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG és társai kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
24	C-14/78.	Denkavit Commerciale Srl és Denkavit Nederland BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
25	C-90/78.	Granaria BV kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
26	C-119/77.	Nippon Seiko KK és társai kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
27	C-64/76., C-113/76., C-167/78., C-239/78., C-27/79., C-28/79., C-45/79.	Dumortier frères SA és társai kontra az Európai Közösségek Tanácsa	helytadó	-
28	C-241/78., C-242/78., C-246/78., C-249/78.	DGV Deutsche Getreideverwertung und Rheinische Kraftfutterwerke GmbH és társai kontra Európai Gazdasági Közösség	helytadó	-
29	C-238/78.	Ireks-Arkady GmbH kontra Európai Gazdasági Közösség	helytadó	-
30	C-143/77.	Koninklijke Scholten-Honig NV kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
31	C-116/77., C-124/77.	G. R. Amylum NV és Tunnel Refineries Limited kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
32	C-49/79.	Richard Pool kontra az Európai Közösségek Tanácsa	elutasítás	Nem merült fel kár.
33	C-197/80., C-200/80., C-243/80., C-245/80. C-247/80.	Ludwigshafener Walzmühle Erling KG és társai kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
34	C-182/80.	H.P. Gauff Ingenieure GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
35	C-106/81.	Julius Kind KG kontra Európai Gazdasági Közösség	elutasítás	Nem merült fel kár.
36	C-26/81.	SA Oleifici Mediterranei kontra Európai Gazdasági Közösség	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
37	C-256/81.	Pauls Agriculture kontra Tanács és Bizottság	helytadó	-
38	C-310/81.	Ente italiano di servizio sociale (EISS) kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.

39	C-281/82.	Société à responsabilité limitée Unifrex kontra az Európai Közösségek Bizottsága és Tanácsa	elutasítás	Jogsértés hiánya.
40	C-62/83.	Eximo Molkereierzeugnisse Handelsgesellschaft mbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
41	C-256/80., C-257/80., C-265/80., C-267/80., C-5/81., C-51/81., C-282/82.	Birra Wührer SpA és társai kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	helytadó	-
42	C-264/81.	pA Savma kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Nem merült fel kár.
43	C-59/83.	SA Biovilac NV kontra Európai Gazdasági Közösség	elutasítás	Jogsértés hiánya.
44	C-289/83.	GAARM - Groupement des associations agricoles pour l'organisation de la production et de la commercialisation des pommes de terre et légumes de la région malouine és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
45	C-118/83.	CMC Cooperativa muratori e cementisti és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
46	C-33/82.	Murri frères kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Nem merült fel kár.
47	C-194/83., C-206/83.	Asteris AE és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
48	C-71/84., C-72/84.	Robert Surcouf és Jean Vidou kontra Európai Gazdasági Közösség	elutasítás	Jogsértés hiánya.
49	C-59/84.	Tezi Textiel BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
50	C-244/83.	Meggle Milchindustrie GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
51	C-281/84.	Zuckerfabrik Bedburg AG és társai kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
52	C-175/84.	Krohn & Co. Import-Export GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
53	C-253/84.	Groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) de la Ségaude kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
54	C-279/84., C-280/84., C-285/84., C-286/84.	Walter Rau Lebensmittelwerke és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
55	C-27/85.	Vandemoortele NV kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
56	C-265/85.	Van den Bergh en Jurgens BV és Van Dijk Food Products (Lopik) BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
57	C-81/86.	De Boer Buizen BV kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
58	C-50/86.	Les Grands Moulins de Paris kontra Európai Gazdasági Közösség	elutasítás	Jogsértés hiánya.
59	C-253/86.	Sociedade Agro-Pecuaría Vicente Nobre Lda kontra az Európai Közösségek Tanácsa	elutasítás	Jogsértés hiánya.
60	C-20/88.	SA Roquette frères kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
61	C-326/86., C-66/88.	Benito Francesconi és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.

62	C-353/88.	Briantex Sas és Antonio Di Domenico kontra Európai Gazdasági Közösség és az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
63	C-87/89.	Société nationale interprofessionnelle de la tomate és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
64	C-119/88.	AERPO és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
65	C-152/88.	Sofrimport SARL kontra az Európai Közösségek Bizottsága	helytadó	-
66	C-200/89.	FUNOC kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
67	C-63/89.	Assurances du crédit SA és Compagnie belge d'assurance crédit SA kontra az Európai Közösségek Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
68	C-282/90.	Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhil BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
69	C-258/90., C-259/90.	Pesquerias De Bermeo SA és Naviera Laida SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
70	C-55/90.	James Joseph Cato kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
71	C-104/89., C-37/90.	J. M. Mulder és társai és Otto Heinemann kontra az Európai Közösségek Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága	helytadó	-
72	C-257/90.	Italsolar SpA kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
73	C-106/90., C-317/90., C-129/91.	Emerald Meats Ltd kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
74	C-182/91.	Forafrique Burkinabe SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
75	T-489/93.	Unifruit Hellas EPE kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
76	T-472/93.	Campo Ebro és társai kontra Tanács	elutasítás	Jogsértés hiánya.
77	T-480/93., T-483/93.	Antillean Rice Mills NV, Trading & Shipping Co. Ter Beek BV, European Rice Brokers AVV, Alesie Curaçao NV és Guyana Investments AVV kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
78	T-167/94.	Nölle kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
79	T-571/93.	Lefebvre kontra Bizottság	elutasítás	Nem merült fel kár.
80	T-481/93.	Exporteurs in Levende Varkens kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
81	T-575/93.	Koelman kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
82	T-521/93.	Atlanta és társai kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
83	T-177/94.	Altmann és társai kontra Bizottság	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
84	T-390/94.	Schröder és társai kontra Bizottság	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.

85	T-554/93.	Saint és társai kontra Tanács és Bizottság	helytadó	Tejtermék.
86	T-20/94.	Hartmann kontra Tanács és Bizottság	helytadó	Tejtermék.
87	T-113/96.	Dubois és Fils kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
88	T-105/96.	Pharos kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
89	T-184/95.	Dorsch Consult kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
90	T-149/96.	Coldiretti és társai kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
91	T-222/97.	Steffens kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Elévülés.
92	C-352/98 P.	Bergaderm és Goupil kontra Bizottság	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
93	T-178/98.	Fresh Marine kontra Bizottság	helytadó	-
94	T-485/93.	Dreyfus kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
95	T-213/97.	Eurocoton és társai kontra Tanács	elutasítás	Jogsértés hiánya.
96	T-533/93.	Bouma és társai kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
97	T-73/94.	Hendriks kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
98	T-76/94.	Jansma kontra Tanács és Bizottság	helytadó	Tejtermék.
99	T-1/99.	T. Port kontra Bizottság	elutasítás	Nem merült fel kár.
100	T-18/99.	Cordis kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
101	T-30/99.	Bocchi Food Trade International kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
102	T-52/99.	T. Port kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
103	T-198/95., T-171/96., T-230/97., T-174/98., T-225/99.	Comafrika SpA és Dole Fresh Fruit Europa Ltd & Co. kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Jogsértés hiánya.
104	T-2/99.	T. Port kontra Tanács	elutasítás	Jogsértés hiánya.
105	T-3/99.	Banatrading kontra Tanács	elutasítás	Jogsértés hiánya.
106	T-155/99.	Dieckmann & Hansen kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
107	T-196/99.	Area Cova és társai kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
108	T-187/94.	Rudolph kontra Tanács és Bizottság	helytadó	Tejtermékek.

109	T-199/94.	Gosch kontra Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
110	T-201/94.	Kustermann kontra Tanács és Bizottság	helytadó	Tejtermékek.
111	T-261/94.	Schulte kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Elévülés.
112	T-170/00.	Förde-Reederei kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
113	T-220/96.	EVO kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
114	T-365/00.	AICS kontra Parlament	elutasítás	Jogsértés hiánya.
115	T-180/00.	Astipesca kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
116	T-40/01	Scan Office Design kontra Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
117	T-333/01.	Meyer kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
118	T-4/01.	Renco kontra Tanács	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
119	T-99/98.	Hameico Stuttgart és társai kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Nem merült fel kár.
120	T-344/00., T-345/00.	CEVA Santé Animale SA és Pharmacia Entreprises SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
121	T-56/00.	Dole Fresh Fruit International kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
122	T-57/00.	Banan-Kompaniet és Skandinaviska Bananimporten kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
123	T-44/01.	Vieira és Vieira Argentina kontra Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
124	T-195/00.	Travelex Global and Financial Services és Interpayment Services kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
125	T-146/01	DLD Trading kontra Tanács	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
126	T-64/01., T-65/01.	Afrikanische FruchtCompagnie kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
127	T-215/01., T-220/01., T-221/01.	Calberson GE kontra Bizottság	helytadó	-
128	T-176/01.	Ferriere Nord kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
129	T-166/98.	Cantina sociale di Dolianova és társai kontra Bizottság	elutasítás	Elévülés.
130	T-19/01.	Chiquita Brands és társai kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
131	T-139/01.	Comafrika és Dole Fresh Fruit Europe kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
132	T-285/03.	Agraz és társai kontra Bizottság	helytadó	-

133	T-28/03.	Holcim (Deutschland) kontra Bizottság	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
134	C-295/03 P.	Alessandrini és társai kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
135	C-198/03 P.	Bizottság kontra CEVA és Pfizer	elutasítás	Jogsértés hiánya.
136	T-415/03.	Cofradía de pescadores "San Pedro" de Bermeo és társai kontra Tanács	elutasítás	Nem merült fel kár.
137	T-69/00.	FIAMM és FIAMM Technologies kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
138	T-383/00.	Beamglow kontra Parlament és társai	elutasítás	Jogsértés hiánya.
139	T-364/03.	Medici Grimm kontra Tanács	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
140	T-367/03.	Yedaş Tarım ve Otomotiv Sanayi ve Ticaret kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
141	T-279/03.	Galileo International Technology és társai kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
142	T-87/94.	Kokkeler és társai kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
143	T-47/02.	Danzer kontra Tanács	elutasítás	Jogsértés hiánya.
144	T-226/01.	CAS Succhi di Frutta kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
145	T-193/04	Tillack kontra Bizottság	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
146	T-373/94.	Werners kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
147	T-304/01.	Abad Pérez és társai kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
148	T-138/03.	É.R. és társai kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
149	T-271/04.	Citymo kontra Bizottság	helytadó	-
150	T-351/03.	Schneider Electric kontra Bizottság	helytadó	-
151	T-3/00.	Pitsiorlas kontra Tanács és EKB	elutasítás	Nem merült fel kár.
152	T-495/04.	Belfass kontra Tanács	elutasítás	Nem merült fel kár.
153	T-94/98.	Alferink és társai kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
154	T-212/03	MyTravel kontra Bizottság	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
155	T-125/06.	Centro Studi Manieri kontra Tanács	elutasítás	Nem merült fel kár.
156	T-437/05.	Brink's Security Luxembourg kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.

157	T-195/08.	Antwerpse Bouwwerken kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
158	T-252/07.	Sungro kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
159	T-16/04.	Arcelor kontra Parlament és Tanács	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
160	C-419/08 P.	Trubowest Handel és Makarov kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
161	T-42/06.	Gollnisch kontra Parlament	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
162	T-452/05.	BST kontra Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
163	T-121/08.	PC-Ware Information Technologies kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
164	T-300/07.	Evropaïki Dynamiki kontra Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
165	T-49/07.	Fahas kontra Tanács	elutasítás	Jogsértés hiánya.
166	T-8/09.	Dredging International és Ondernemingen Jan de Nul kontra EMSA	elutasítás	Jogsértés hiánya.
167	T-461/08.	Evropaïki Dynamiki kontra EBB	elutasítás	Jogsértés hiánya.
168	T-436/09.	Dufour kontra EKB	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
169	T-88/09.	Idromacchine és társai kontra Bizottság	helytadó	-
170	T-341/07.	Sison kontra Tanács	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
171	T-291/04.	Enviro Tech Europe és Enviro Tech International kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
172	T-346/11.	Gollnisch kontra Parlament	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
173	T-339/10.	Cosepuri kontra EFSA	elutasítás	Jogsértés hiánya.
174	T-333/10.	ATC és társai kontra Bizottság	helytadó	-
175	T-116/11.	EMA kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
176	T-572/11.	Hassan kontra Tanács	elutasítás	Nem merült fel kár.
177	T-168/12.	Georgias és társai kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
178	T-317/12.	Holcim (Romania) kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
179	T-91/12.	Flying Holding és társai kontra Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
180	C-611/12 P.	Giordano kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.

181	T-384/11.	Safa Nicu Sepahan kontra Tanács	helytadó	-
182	T-102/13.	Heli-Flight kontra EASA	elutasítás	Jogsértés hiánya.
183	T-217/11.	Staelen kontra ombudsman	helytadó	-
184	T-536/11.	European Dynamics Luxembourg és társai kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
185	T-205/14.	Schroeder kontra Tanács és Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
186	T-79/13.	Accorinti és társai kontra EKB	elutasítás	Jogsértés hiánya.
187	T-126/13.	Direct Way és Directway Worldwide kontra Parlament	elutasítás	Jogsértés hiánya.
188	T-199/14.	Vanbreda Risk & Benefits kontra Bizottság	helytadó	-
189	T-106/13.	Synergy Hellas kontra Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
190	T-570/13.	Agriconsulting Europe kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
191	T-164/14.	Calberson GE kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
192	T-817/14.	Zoofachhandel Züpke és társai kontra Bizottság	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
193	T-52/15.	Sharif University of Technology kontra Tanács	elutasítás	Jogsértés hiánya.
194	T-468/14.	Holistic Innovation Institute kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
195	C-8/15 P.	Ledra Advertising kontra Bizottság és EKB	elutasítás	Jogsértés hiánya.
196	T-309/10.	Klein kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
197	T-713/14.	IPSO kontra EKB	elutasítás	Nem merült fel kár.
198	T-726/14.	Novar kontra EUIPO	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
199	T-422/13.	CPME és társai kontra Tanács	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
200	C-677/15 P.	European Dynamics Luxembourg és társai kontra EUIPO	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
201	T-292/15.	Vakakis kai Synergates kontra Bizottság	helytadó	-
202	C-376/16 P.	European Dynamics Luxembourg és társai kontra EUIPO	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
203	T-48/16.	Sigma Orionis kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
204	T-429/13., T-451/13.	Bayer CropScience kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.

205	T-616/15.	Transtec kontra Bizottság	elutasítás	Nem merült fel kár.
206	T-314/16.	VG kontra Bizottság	helytadó	-
207	T-558/15.	Iran Insurance kontra Tanács	elutasítás	Nem merült fel kár.
208	T-559/15.	Post Bank Iran kontra Tanács	elutasítás	Nem merült fel kár.
209	T-298/16.	East West Consulting kontra Bizottság	helytadó	közbeszerzés
210	T-201/17.	Printeos kontra Bizottság	helytadó	-
211	T-228/18.	Transtec kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.
212	T-107/17.	Steinhoff és társai kontra EKB	elutasítás	Jogsértés hiánya.
213	T-405/15.	Fulmen kontra Tanács	helytadó	vagyon zárolás
214	T-406/15.	Mahmoudian kontra Tanács	helytadó	vagyon zárolás
215	C-241/19 P	Haswani kontra Tanács	elutasítás	Jogsértés hiánya.
216	T-235/19.	HIM kontra Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
217	T-635/19.	Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro és társai kontra Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
218	T-455/17.	Bateni kontra Tanács	elutasítás	Jogsértés hiánya.
219	T-692/15.	RENV - HTTS kontra Tanács	elutasítás	Jogsértés hiánya.
220	T-203/20.	Al-Imam kontra Tanács	elutasítás	Jogsértés hiánya.
221	T-721/18.	Apostolopoulou és ApostolopoulouChrysanthaki kontra Bizottság	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
222	T-849/19.	Leonardo kontra Frontex	elutasítás	Nem merült fel kár.
223	T-834/17.	United Parcel Service kontra Bizottság	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
224	T-540/18.	ASL Aviation Holdings és ASL Airlines (Ireland) kontra Bizottság	elutasítás	Nem volt kellően súlyos a jogsértés.
225	T-436/21.	Veen kontra EUROPOL	elutasítás	Okozati összefüggés hiánya.
226	T-194/20.	JF kontra EUCAP Somalia	elutasítás	Jogsértés hiánya.
227	T-761/20.	European Dynamics Luxembourg kontra EKB	elutasítás	Jogsértés hiánya.
228	T-326/21.	Guangdong Haomei New Materials és Guangdong King Metal Light Alloy Technology kontra Bizottság	elutasítás	Jogsértés hiánya.

III. számú melléklet

A tagállamok kellően súlyos jogsértését vizsgáló ügyek a Bíróság előtt
III/1. Jogalkotással okozott károk

	Ügyszám	Dátum	Felek	Jogsértés	A kellően súlyos jogsértés kritériumának vizsgálata	Döntés a kárfelelősségről
1	C-6/90., C-9/90. egyesített ügyek	1991. november 19.	Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság	Irányelv átültetésének elmulasztása.	Nem vizsgálandó a kellően súlyos jogsértés.	Kárfelelősség megállapítása.
2	C-46/93., C-48/93. egyesített ügyek	1996. március 5	Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai	Szerződésbe ütköző jogalkotás.	Széles mérlegelés jogkör esetén vizsgálandó. Szempontok: megsértett szabály egyértelműsége és pontosságának foka, a mérlegelési jogkör terjedelme, egy közösségi intézmény magatartása hozzájárulhatott-e a jogsértéshez, a jogsértő helyzet fenntartása a Bíróság ítéletét követően, a kötelezettségszegés vagy a károkozás szándékos vagy gondatlan jellege, esetleges jogi tévedés menthetőségét vagy ennek hiánya.	A nemzeti bírósnak kell mérlegelnie.
3	C-392/93.	1996. március 26.	The Queen kontra H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc.	Irányelv nem megfelelő átültetése.	Széles mérlegelési jogkör. A megsértett szabály egyértelműsége és pontosságának foka. Nincsen irányadó közösségi jogi gyakorlat.	Nem kellően súlyos a jogsértés.
4	C-178/94., C-179/94., C-188/94., C-189/94., C-190/94. egyesített ügyek	1996. október 8.	Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula és Trosten Knor kontra Bundesrepublik Deutschland	Irányelv átültetésének elmulasztása.	Az átültetés elmulasztása önmagában kellően súlyos jogsértés.	Kárfelelősség megállapítása.
5	C-283/94., C-291/94., C-292/94. egyesített ügyek	1996. október 17.	Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV és Voormeer BV kontra Bundesamt für Finanzen	Irányelv nem megfelelő átültetése.	A megsértett szabály egyértelműsége körében figyelembe vehető, hogy a többi tagállam miként értelmezte.	Nem kellően súlyos a jogsértés.

6	C-140/97.	1999. június 15.	Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister és társai kontra Republik Österreich.	Irányelv nem megfelelő átültetése.	Kellően súlyos a jogsértés, ha az irányelv nem feje- ti ki a hatását az átültetési határidő elteltét követően nyomban. Nem lényeges, hogy minden más rendelet átültetése megfelelő.	Kárfelelősség megállapítása.
7	C-150/99.	2001. január 18.	Svenska staten kontra Stockholm Lindöpark AB és Stockholm Lindöpark AB kontra Svenska staten	Irányelv nem megfelelő átültetése.	Az irányelv kellően pontos volt, nem volt mozgásteret a tagállamnak az átültetés során.	Kárfelelősség megállapítása.
8	C-446/04.	2006. december 12.	Test Claimants in the FII Group Litigation kontra Commissioners of Inland Revenue	Irányelv nem megfelelő átültetése.	Nem volt a Bíróságnak még kialakult ítélkezési gyakorlata.	A nemzeti bírósnak kell mérlegelnie.
9	C-278/05.	2007. január 25.	Carol Marilyn Robins és társai kontra Secretary of State for Work and Pensions	Irányelv nem megfelelő átültetése.	A Bizottság értékelése az átültetés megfelelőségéről figyelembe vehető.	Nem kellően súlyos a jogsértés.
10	C-524/04.	2007. március 13.	Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation kontra Commissioners of Inland Revenue	Irányelv nem megfelelő átültetése.	Nem volt a Bíróságnak még kialakult ítélkezési gyakorlata.	A nemzeti bírósnak kell mérlegelnie.
11	C-244/13.	2014. július 10.	Ewaen Fred Ogieriakhi kontra Minister for Justice and Equality és társai	Irányelv nem megfelelő átültetése.	Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdemenyezésének tényéből nem lehet arra következtetni, hogy nem egyértelmű a megsértett norma.	A nemzeti bírósnak kell mérlegelnie.
12	C-318/13.	2014. szeptember 3.	X	Irányelv nem megfelelő átültetése.	A Bíróságnak még nem volt kialakult gyakorlata.	A nemzeti bírósnak kell mérlegelnie.
13	C-86/22.	2023. december 21.	Papier Mettler Italia Srl kontra Ministero della Transizione ecologica és Ministero dello Sviluppo Economico	Irányelvvel ellentétes rendeletalkotás.	Irányelv egyértelmű rendelkezésével ütköző rendelet elegendő a kellően súlyos jogsértés megállapításához.	Kellően súlyos a jogsértés.

III/2. Közigazgatási tevékenységgel okozott károk

	Ügyszám	Dátum	Felek	Jogsértés	A kellően súlyos jogsértés kritériumának vizsgálata	Döntés a kárfelelősségről
1	C-5/94.	1996. május 23.	The Queen kontra Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.	Gazdasági alapszabadság sérelme.	A gazdasági alapszabadság sérelme önmagában kellően súlyos.	Kárfelelősség megállapítása.
2	C-319/96.	1998. szeptember 24.	Brinkmann Tabakfabriken GmbH kontra Skatteministeriet	Írányelv helytelen értelmezése.	Az írányelv rendelkezéseire tekintettel nem súlyos a jogsértés.	Nem kellően súlyos a jogsértés-
3	C-424/97.	2000. július 4.	Salomone Haim kontra Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein	Írányelv helytelen értelmezése.	Minden esetben alkalmazandó a kellően súlyos jogsértés kritériuma. A mérlegelési jogkör terjedelmét minden esetben a közösségi jog határozza meg.	A nemzeti bíróság feladata eldönteni, de menthetőnek tűnik a jogsértés.
4	C-118/00.	2001. június 28.	Gervais Larys kontra Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)	Rendelet értelmezése.	A nemzeti jog nem vehető figyelembe a jogsértés menthetősége körében. A más ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelem alapján született ítéletre is figyelemmel kell lenni.	Kárfelelősség megállapítása.
5	C-470/03.	2007. április 17.	A.G.M.-COS.MET Srl kontra Suomen valtio és Tarmo Lehtinen	Írányelv értelmezése.	Szűk mérlegelési jogkör esetén elegendő a közösségi norma egyszerű megsértése.	Kárfelelősség megállapítása.
6	C-452/06.	2008. október 16.	Synthon BV kontra Licensing Authority of the Department of Health	Írányelv értelmezése.	Szűk mérlegelési jogkör esetén elegendő a közösségi norma egyszerű megsértése.	Kárfelelősség megállapítása.
7	C-429/09.	2010. november 25.	Günter Fuß kontra Stadt Halle	Írányelv értelmezése.	A Bíróságnak már kialakult ítélkezési gyakorlata volt a kérdésben.	Kárfelelősség megállapítása.
8	C-501/12.	2014. június 19.	Thomas Specht és társai kontra Land Berlin és Bundesrepublik Deutschland Bundesrepublik Deutschland	Írányelv értelmezése.	A döntő kérdés, hogy mikortól van kialakult ítélkezési gyakorlata a Bíróságnak	A nemzeti bíróság feladata eldönteni.
9	C-571/16.	2018. október 4.	Nikolay Kantarev kontra Balgarska Narodna Banka	Írányelv értelmezése.	Szűk mérlegelési jogkör esetén elegendő a közösségi norma egyszerű megsértése. Határidő elmulasztása esetén csak nagyon korlátozottan értékelhetőek szubjektív körülmények.	Kárfelelősség megállapítása.
10	C-177/20.	2022. március 10.	Grossmania Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft kontra Vas Megyei Kormányhivatal	Bíróság ítéletéből eredő kötelezettség nem teljesítése.	Kellően súlyos a jogsértés, ha a Bíróságnak kialakult ítélkezési gyakorlata van.	Kárfelelősség megállapítása.

III/3. Igazságszolgáltatási tevékenységgel okozott károk

	Ügyszám	Dátum	Felek	Jogsértés	A kellően súlyos jogsértés kritériumának vizsgálata	Döntés a kárfelelősségről
1	C-224/01.	2003. szeptember 30.	Gerhard Köbler kontra Republik Österreich	Ítélet ellentétes a közösségi joggal.	Akkor kellően súlyos a jogsértés, ha a tagállami bíróság az alkalmazandó jogot nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyta. Új elem az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmulasztása.	Nem kellően súlyos a jogértés.
2	C-173/03.	2006. június 13.	Traghetti del Mediterraneo SpA kontra Repubblica italiana	Előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének elmulasztása.	A nemzeti jog nem határozhat meg a közösségi jognál szigorúbb szabályokat a felelősség feltételeire.	A nemzeti bíróságnak kell mérlegelnie.
3	C-168/15.	2016. július 28.	Milena Tomášová kontra Slovenská republika - Ministerstvo spravodlivosti SR és Pohotovosť s.r.o.	Irányelv alkalmazásának elmulasztása.	Nem volt egyértelmű a kötelezettség az irányelvből.	Nem kellően súlyos a jogsértés.
4	C-620/17.	2019. július 29.	Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe kontra Fővárosi Törvényszék	Perújítás megengedhetősége.	Nem állapítható meg a jogsértés.	A nemzeti bíróságnak kell mérlegelnie.
5	C-362/18.	2019. december 18.	Hochtief AG kontra Fővárosi Törvényszék	Perújítás megengedhetősége.	Nem állapítható meg a jogsértés.	A nemzeti bíróságnak kell mérlegelnie.

IV. számú melléklet

A tagállamok uniós jog megsértéséért fennálló felelősségének feltételeinek összehasonlítása az Európai Unió szerződésen kívüli kártérítési felelősségének feltételeivel		
Szemponatok	Tagállami kárfelelősség	Európai Unió kárfelelőssége
Általános feltételek		
Alapfeltételek	Jogellenes károkozó magatartás, kár és okozati összefüggés.	Jogellenes károkozó magatartás, kár és okozati összefüggés.
A megsértett jog jellege	Magánszemélyekre jogokat ruházó jogszabály sérelme.	Magánszemélyekre jogokat ruházó jogszabály sérelme.
A kellően súlyos jogsértés kritériuma	Minden esetben vizsgálendő.	Minden esetben vizsgálendő.
A kellően súlyos jogsértés kritériuma		
A felelősségi kategóriák elkülönítésének alapja	A mérlegelési jogkör objektív vizsgálata az uniós jog alapján.	A mérlegelési jogkör objektív vizsgálata az uniós jog alapján. (Kivéve Köbler felelősség)
Felelősségi kategóriák	3 felelősségi kategória: a) szűk/nem létező mérlegelési jogkör esete, b) széles mérlegelési jogkör, c) Igazságszolgáltatási tevékenységgel okozott károk - Köbler felelősség	2 felelősségi kategória: a) szűk/nem létező mérlegelési jogkör esete, b) széles mérlegelési jogkör
Bizonyítási szabályok	Valamennyi feltételt a károsultnak kel bizonyítania.	Valamennyi feltételt a károsultnak kel bizonyítania.

A kellően súlyos jogsértés megítélése szűk/nem létező mérlegelési jogkör esetén		
A jogsértés megállapításának az alapja	A jogsértés ténye.	A jogsértés ténye.
Kimenthető-e a felelősség	Nem menthető ki, objektív felelősség.	Szubjektív körülmények alapján kimenthető. Gondosság, figyelmesség, valamint a kezelendő ügyek mennyisége, összetettsége számításba vehető.
A kellően súlyos jogsértés megítélése széles mérlegelési jogkör esetén		
A jogsértés megállapításának az alapja	A mérlegelési jogkör nyilvánvaló és súlyos megsértése.	A mérlegelési jogkör nyilvánvaló és súlyos megsértése.
Kimenthető-e a felelősség	Kimenthető.	Kimenthető.
A megsértett norma értékelése	Döntő a norma egyértelműsége, pontossága. A Bíróság ítélkezési gyakorlat irányadó.	Döntő a norma egyértelműsége, pontossága. A Bíróság ítélkezési gyakorlat irányadó.
Jogalkotói hiba figyelembe vehető-e	Nem hivatkozhat a tagállami jogalkotás hiányosságaira a tagállam szerve.	Hivatkozhat a jogalkotás hiányosságaira az Unió intézménye.
A jogsértés jellege	A felelősség alapja anyagi jellegű jogszabály séreleme.	A felelősség alapja anyagi és eljárási szabályok sérelme is.
Vétkeességi elemek	A szándékosság és gondatlanság értékelhető.	A szándékosság és gondatlanság értékelhető.

Alapvető jogok sérelme értékelhető-e.	Nem volt rá példa a kellően súlyos jogsértés körében.	Több alkalommal alapul ezen a kárfelelősség.
Uniós intézmény közrehatása	Értékelhető.	Nem értékelhető.
Más jogorvoslat igénybevétele	Ki kell meríteni a nemzeti jogorvoslati lehetőségeket. Nem értékelendő a jogsértés kellő súlyossága szempontjából.	Figyelembe vehető a kellően súlyos jogsértés megítélésénél.
A jogsértés károsultra gyakorolt hatása	Nem értékelhető.	Értékelni kell, hogy meghaladja-e a szokásos üzleti kockázatot az elszenvedett kár.
Adminisztratív hiba	Nincsen rá gyakorlat.	Értkelhető.
A hatáskör közérdekű gyakorlása	Nem értékelhető.	Értékelni kell, ha nyomós közérdekből gyakorolta az uniós intézmény a mérlegelési jogkörét.
Igazságszolgáltatási tevékenységgel okozott károk		
A felelősség alapja.	Az alkalmazandó jog nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása.	Elméletben az eljárás elhúzódása.
A felelősség feltételei.	Megegyeznek a széles mérlegelési jogkör kategóriájával, továbbá az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmulasztását is értékelni kell.	A Bíróság vétkességét a jogsértés megvalósulása körében kell értékelni.

V. számú melléklet

Tagállam		Jogalkotással okozott károk					Közigazgatás kárfelelőssége			Bírósági határozattal okozott károk			Értékelés
		Megtéríthetők			Kártalanítás, generálkaluzula alapján jogszerű hátányokért.	Nem téríthetők meg/nincsen rá még bírói gyakorlat.	Objektív alapon.	Vélelmezett vétkesség alapján.	Vétkességi alapon, korlátozottan.	Nem téríthető meg.	Megtéríthetők		
		Objektív alapon, vélelmezett vétkesség alapján.	Vétkességi alapon.	Nagyon korlátozott feltételek mellett.							Objektív alapon, vélelmezett vétkesség alapján.	Vétkességi alapon.	
1	Magyarország			1				1			2		4
2	Németország				3			1				1	5
3	Franciaország		2		3		3						8
4	Olaszország							1			2		3
5	Spanyolország	3			3		3			3			12
6	Ausztria							1				1	2
7	Belgium		2					1			2		5
8	Bulgária	3					3					1	7
9	Ciprus							1				1	2
10	Csehország						3			3			6
11	Dánia		2					2			2		6
12	Észtország	3			3		3					1	10

13	Finnország		2		3			2				2		9
14	Görögország	3					3					2		8
15	Hollandia		2					2					1	5
16	Horvátország	3					3						1	7
17	Írország		2					2						4
18	Lengyelország	3			3		3				3			12
19	Lettország								1			2		3
20	Litvánia	3					3					2		6
21	Luxemburg				3		3							6
22	Málta		2						1					3
23	Portugália			1	3			2			3			9
24	Románia							2					1	3
25	Svédország		2						1				1	4
26	Szlovákia	3					3				3			9
27	Szlovénia			1		3		2					1	7

Felhasznált irodalom

Könyvek és doktori értekezések:

1. Pekka AALTO: *Public Liability in EU Law: Brasserie, Bergaderm and Beyond*. Oxford, 2011, Bloomsbury Publishing.
2. ÁDÁNY Tamás Vince: *Szuverenitás és nemzetközi jog a XXI. században*. Habilitációs tézisek Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Kar. Budapest, 2022.
https://jak.ppke.hu/storage/tinymce/uploads/old/uploads/articles/757135/file/adany_tezisfuzet.pdf (2023. 12. 16.).
3. Lucila De ALMEIDA: *Integration through Self-Standing European Private Law Insights from the Internal Point of View to Harmonization in Energy Market*. Doktori értekezés. (European University Institute) Firenze, 2017.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3049221 (2024. 04. 19.).
4. Ernest Kwasi BANKAS: *The State Immunity Controversy in International Law : Private Suits Against Sovereign States in Domestic Courts*. Berlin, 2005, Springer Berlin. <https://lawcat.berkeley.edu/record/1108423> (2023. 12. 16.).
5. John BELL, François LICHÈRE: *Contemporary French Administrative Law*. Cambirdge, 2022., Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781009057127.009>
6. Andrea BIONDI - Farley MARTIN: *The right to damages in European law*. Alphen aan den Rijn, 2009. Kluwer Law International.
7. BORBÁS Beatrix: *A bírói hatalom kárfelelőssége*. Budapest, 2014, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.
8. Giacinto della CANANEA - Roberto CARANTA (szerk.): *Tort Liability of Public Authorities in European Laws*. Oxford, 2020, Oxford University Press.
9. CEES VAN DAM: *European Tort Law*. Oxford, 2006, Oxford University Press.
10. Florence CHALTIEL: *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, l'exemple français*. Paris, 2000, LGDJ.
11. EÖRSI Gyula: *A polgári jogi felelősség kézikönyve*. Budapest, 1966, KJK–Kerszöv.

12. Francette FINES: *Etude de la responsabilité extracontractuelle de la CEE*. Párizs, 1991, LGDJ.
13. FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog*. Budapest, 2015, Orac Kiadó Kft.
14. GRÁD András – WALLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Budapest, 2010, HVG-ORAC.
15. Michael HABA: *The Case of State Liability: 20 years after Francovich*. Wiesbaden, 2015, Springer Gabler.
16. KECSKÉS László: *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Budapest, 1988, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
17. KECSKÉS László: *Az állami kárfelelősség jogalkotási és jogalkalmazási kérdései, különös tekintettel a gazdaságirányítás kárfelelősségére*. Budapest, 1987, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
18. KECSKÉS László: *EU-Jog és jogharmonizáció*. Budapest, 2020, HVG-ORAC.
19. KECSKÉS Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*. Doktori értekezés (Széchenyi István Egyetem). Győr, 2012. <http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/KecskesG/dissz.pdf> (2024. 01.03.)
20. KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNENVELD Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, 2010, Wolters Kluwer Hungary.
21. KOROM Ágoston: *Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos elméleti, és gyakorlati problémák. „A bírósági aktusokból eredő tagállami felelősség”*. Doktori értekezés. (Károli Gáspár Református Egyetem) Budapest, 2012. <https://corvina.kre.hu/phd/KoromAgoston.pdf> (2024 . 02. 23.)
22. Helmut KOZIOL (szerk.): *Basic Questions of Tort Law from a Comparative Perspective*. Bécs, 2015, Jan Sramek Verlag KG. 10.26530/oapen_574832 (2024. 02. 12.)
23. Hersch LAUTERPACHT: *Private Law Sources and Analogies of International Law: With Special Reference to International Arbitration*. London, 2002, The Lawbook Exchange.
24. MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség*. Budapest, 1992, Triorg.
25. MUZSALYI Róbert: *Az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve az európai unió jogában*. Doktori értekezés. (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és

- Államtudományi Doktori Iskola) Budapest, 2020. https://real-phd.mtak.hu/921/1/Muzsalyi_Robert_dolgozatv.pdf (2024. 03. 02.)
26. Patricia NACIMIENTO: *Gemeinschaftsrechtliche und nationale Staatshaftung in Deutschland, Italien und Frankreich*. Baden-Baden, 2006, Nomos.
27. NAGY Károly - HARASZTI György - HERCZEG Géza: *Nemzetközi Jog*. Budapest, 1976, Tankönyvkiadó Vállalat.
28. Evangelos NIKOLAOU: *From Francovich to Köbler and beyond: The evolution of a State liability regime for the European Community*. 2005. https://www.researchgate.net/profile/Evangelos-Nikolaou-2/publication/47933026_From_Francovich_to_Kobler_and_beyond_The_evolution_of_a_State_liability_regime_for_the_EC/links/0deec53ca7114c2cd4000000/From-Francovich-to-Koebler-and-beyond-The-evolution-of-a-State-liability-regime-for-the-EC.pdf (2024. 01. 13.)
29. OCSKÓ Eszter: Az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott kárért való felelősség egyes dogmatikai és gyakorlati kérdései. Doktori értekezés (Károli Gáspár Református Egyetem). Budapest, 2022. www.corvina.kre.hu:8080/phd/Ocsko_Eszter_disszertacio.pdf (2023. 12.10.)
30. OSZTOVITS András (szerk.): *EU-Jog*. Budapest, 2015, HVG-ORAC.
31. Anne THIES: *International Trade Disputes and EU Liability*. Cambridge, 2013, Cambridge University Press.
32. H. G. SCHERMERS, T. HEUKELS, J. P. MEAD: *Non-Contractual Liability of the European Communities*. Dordrecht – Boston - London, 1988, Martinus Nijhoff Publishers.
33. Alska SCHERER: *State Liability - Ten years after Francovich Is German State Liability law compatible with EC law?* Master thesis. (Faculty of Law Lund University) 2002. <https://www.lunduniversity.lu.se/lup/publication/1554589> (2024. 03. 10.)
34. Kathrin Maria SCHERR: *The Principle of State Liability for Judicial Breaches. The case Gerhard Köbler v. Austria under European Community Law and from a comparative national law perspective*. Firenze, 2008, European University Institute.

35. Petra SENKOVIC: *L'évolution de la responsabilité de l'État législateur sous l'influence du droit communautaire*. Brüssel, 2000, Bruylant.
36. Stephan SELTENREICH: *Die Francovich-Rechtsprechung des EuGH und ihre Auswirkungen auf das deutsche Staatshaftungsrecht: Ein Rückblick fünf Jahre nach dem Ergehen des Francovich-Urteils*. Berlin, 1997, Hartung-Gorre.
37. Malcolm N. SHAW: *Nemzetközi jog, 5. kiadás*. Cambridge, 2003, Cambridge University Press.
38. Christian SIPPEL: *Unionsrechtliche Staatshaftung für legislatives und judikatives Unrecht und deren Durchsetzbarkeit in Deutschland und Österreich*. Doktori értekezés, (Universität Wien) 2017.
<https://services.phaidra.univie.ac.at/api/object/o:1339748/get> (2024. 03. 13.)
39. SÓLYOM László: *A polgári jogi felelősség hanyatlása*. Budapest, 1977, Akadémiai Kiadó.
40. SONNEVEND Pál, BODNÁR Eszter (szerk.): *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja*. Budapest, 2021., HVG-ORAC.
41. Radek TOMAN: *Přijetí podzákoného právně normativního aktu státem jako nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.* Doktori értekezés. (Masaryk Egyetem), Prága, 2013.
42. Helmut QUARITSCH: *Staat und Souveränität*. Berlin, 1970, Athenäum- Verlag.
43. SZALMA József: *Szerződésen kívüli (deliktualis) felelősség az európai és a magyar magánjogban*. Budapest – Miskolc, 2008, ELTE ÁJK – Bíbor Kiadó.
44. UJVÁRINÉ Antal Edit: *Felelősségtan*. Miskolc, 2000, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért.
45. VARGA ZS. András (2012): *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, 2012, Pázmány Press.
46. VARGA ZS. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei : a kontrollmechanizmusok elmélete*. Budapest, 2018, Dialóg Campus.
47. VARGA Zsófia: *Remedies for violation of EU law by member state courts. What place for the Köbler doctrine?* Doktori értekezés (Eötvös Lóránd Tudományegyetem). Budapest, 2016. 10.15476/ELTE.2016.043 (2023. 12. 10.)
48. VARGA Zsófia: *The effectiveness of the Köbler liability in national courts*. Oxford, 2020, Hart Bloomsbury.

49. VÁRNAY Ernő - PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest, 2010, Complex.
50. VÉKÁS Lajos: *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez*. Budapest, 2008, Complex.
51. Jill WAKEFIELD: *Judicial protection through the use of Article 288 (2) EC*. Hága, 2002, Kluwer Law International.
52. Neil WALKER: *Relocating Sovereignty*. London, 2006, Routledge.

Tanulmányok:

1. BIHARI Mihály: A modern szuverenitás elméleti alapjai. *MTA Law Working Papers*, 2014. 51. sz. 1-15. p.
2. Lucas BERGKAMP: State Liability for Failure to Control the COVID-19 Epidemic: International and Dutch Law. doi:10.1017/err.2020.21. (2024. 03. 16.)
3. Caroline Kragh BECH: The responsibility of the municipalities to compensate for failure in the supervision of children and young people. (Kommunernes erstatningsansvar ved svigt i tilsynet med børn og unge) Aalborg Universitet <https://projekter.aau.dk/projekter/files/535651670/Kandidatafhandling.pdf> (2024. 03. 16.)
4. BORBÁS Beatrix: Néhány gondolat a közhatalmi kárfelelősségről. In Borbás Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében*. Budapest, 2018, Dialóg Campus.
5. BURIÁN László: Joghatóság versus állami immunitás a XXI. században. In Nochta Tibor – Fabó Tibor – Márton Mária (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, 2013, PTE ÁJK 145–161. p.
6. Mattia CAPUTO: Az állam jogalkotásért való felelőssége nem létezik. (La responsabilita' dello stato per attivita' legislativa non esiste.) http://www.iurisprudenzia.it/public/sentenze/636202063949532500_Articolo%20illucito%20legislatore.pdf (2024. 03.19.)
7. Daniela CAVALLINI: State Liability for Judicial Wrongs: Impact of Rulings of the European Court of Justice and Debate in Italy. www.doi.org/10.1163/9789004307087_ (2024. 01. 13.)

8. María Jesús Gallardo CASTILLO: A jogalkotó állam felelőssége, és a szabályozás elégtelensége. (La responsabilidad del estado legislador y las debilidades del sistema) <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8899600.pdf> (2024. 03. 19.)
9. Roberto CARANTA: The Liability of EU Institution after Francovich. https://www.biicl.org/files/5811_caranta_17-11-11_biicl.pdf (2024. 04. 01.)
10. Ronán CONDON - Barend Van LEEUWEN: Bottom Up or Rock Bottom Harmonization? Francovich State Liability in National Courts. In *Yearbook of European Law*, 2016. 1. sz. 229-290. p. <https://doi.org/10.1093/yel/yew004> (2023. 12. 09.)
11. Laurent COUTRON, Fabrice PICOD: La responsabilité de la Communauté européenne du fait de son activité administrative. In Jean-Bernard Auby, Jacquelin Dutheil de la Rochère (szerk.): *Droit administratif européen*. Brüsszel, 2007, Bruylant, 186–189. p.
12. Halvard Haukeland FREDRIKSEN: The EFTA Court and the Principle of State Liability: Protecting the Jewel in the Crown. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/bitstream/handle/1956/10120/Fredriksen+ch+26.pdf?sequence=3> (2024. 01. 21.)
13. Antonio FLAMINI: Polgári jogi felelősség és az alkotmány (Responsabilità civile e Costituzione) https://afg.unicam.it/sites/afg.unicam.it/files/Flamini_Responsabilit%25C3%25A0.pdf (2024. 03. 19.)
14. Léon GOFFIN - Michel MAHIEU: De la responsabilité du fait des règlements communautaires. *Cahiers de Droit Européen* 1972. 678-691. p.
15. Jeffrey GOLDSWORTHY: *The Development of Parliamentary Sovereignty*. In H.T. Dickinson és Michael Lynch (szerk.): *The Challenge to Westminster. Sovereignty, Devolution and Independence*. London, 2000., Tuckwell Press Ltd.
16. GOMBOS Katalin: A jogállamiság színe és fonákja. *Ars Boni*. https://tudasportal.uninke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/19679/Gombos_Arsboni_2022_3_4.pdf?sequence= (2023. 11. 29.)
17. Bernd J. HARTMAN: Alignment of national government liability law in Europe after Francovich. *ERA Forum*. 2012. 12. sz. 613-623. p.

18. Leigh HANCHER: Issues of Non-Contractual Liability under Euratom Treaty. In: Henry G. Schermers, Ton Heukels, Philip Mead (szerk.): *Non-Contractual Liability of the European Communities*. London, 1988., Kluwer Academic Publishers.
19. KAPONYI Erzsébet: Viták az uniós jog elsőbbsége körül. https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/7317/1/Vitak_az_unios_jog_elsobbsege_korul.pdf (2023. 12. 17.)
20. KECSKÉS László: Az állami kárfelelősség elméleti alapjainak kialakulása. In Csefkó Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre decan emeritus 70. születésnapjára* Pécs, 2008, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara 28-45. p.
21. KISS Barnabás: A nemzetközi jog hatása a szuverenitás „klasszikus” közjogi elméletére Szabó József munkássága tükrében. In *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*. Szeged, 2014. <http://acta.bibl.u-szeged.hu/34800> (2023.12.16.)
22. KOCSIS Ottília: Felelősség a jogalkotással okozott kárért avagy „...a törvényt ember találat ki.” In Szilágyiné Karsai Andrea (szerk.): *Tanulmányok a Debreceni Ítéltábla 10 éves évfordulójára*. Debrecen, 2016, Debreceni Ítéltábla 238-256. p.
23. Antonio LAZARI: State Liability in Comparative and European Union Law. 2014. DOI:10.5771/9783845259314_123 (2024. 03. 19.).
24. LEHOTAY Veronika: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez. In Sály Pál (szerk.): *Sectio Juridica et Politica Tomus XXVIII*. Miskolc, 2010, Miskolc University Press 395-413. p.
25. Ulrich MAGNUS: Wrongfulness and Fault as Requirements of the „European Delict“ under Art. 7 TEU? In Armin Hatje - Lubos Tichý (szerk.): *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*. Baden-Baden, 2018., Nomos.
26. Dario MANTOVANI: From ‘Respondere’ to ‘Responsibility’. In Samantha Besson (szerk.): *Theories of International Responsibility Law*. Párizs, 2022, Cambridge University Press 27-42. p.
27. MENYHÁRD Attila: Az állam kártérítési felelőssége és állami immunitás In Nochta Tibor, Fabó Tibor, Márton Mária (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, 2013, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 389-404. p.

28. MENYHÁRD ATTILA: *Közjogi vagy magánjogi állam?*, In Menyhárd, Attila; Varga, István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara 2. kötet*, Budapest, 2018, ELTE Eötvös Kiadó 879-890. p.
29. MENYHÁRD ATTILA: Lehet-e a jogalkotónak polgári jogi felelőssége? In Borbás Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében*. Budapest, 2018, Dialóg Campus.
30. Antonia MIKECIN: A Horvát Köztársaság kártérítési felelőssége. (Odgovornost Republike Hrvatske za štetu) <https://hrcak.srce.hr/en/file/285037> (2024. 03. 16.)
31. Marcel MLINARIĆ: Sufficiently Serious Breach Requirement for Obtaining Reparation of Damages in Union Law. University of Zagreb, 2016. https://zbornik.pravo.hr/_download/repository/Sufficiently_serious_breach.pdf (2024. 01. 20.)
32. MOHAY Ágoston: A nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolódási pontjai https://onszak.pte.hu/userfiles/cikk/76/scriptura14i_mohay.pdf (2023. 12. 18.)
33. Damjan MOŽINA: Az állam kártérítési felelőssége. (Odškodninska odgovornost države) <https://www.pf.uni-lj.si/media/mozina.odskodninska.odgovornost.drzave.pdf> (2024. 03.18.)
34. OLÁH Miklós: Felelősség az Európai Unióban : tagállamok felelőssége az uniós jog megsértése miatt magánfeleknek okozott károkért. In Haffner Tamás; Kiss Kelemen Bence; Kovács Áron (szerk.): *Fiatalok Európában Konferencia tanulmánykötet*. Pécs, 2015, Sopianae Kulturális Egyesület.
35. OSZTOVITS András: Az acte clair tan – újratöltve. In Bartha Ildikó, Fazekas Flóra, Papp Mónika, Varju Márton (szerk.): *Hatékony jogvédelem az Európai Unió jogában. Tanulmányok Várnay Ernő 70. születésnapjának tiszteletére*. Budapest, 2021, Társadalomtudományi Kutatóközpont 149-168. p.
36. PETROVICS Adrienn: A tagállamok kártérítési felelősségi feltételeinek összehasonlítása a közösségi és a magyar jogban a Francovich eset alapján. In Szabó Gergely, Szili Katalin (szerk.): *Magyarország és az Európai Unió : díjnyertes pályaművek 2003-2004*. Budapest, 2004, Országgyűlés Hivatala 89-131. p.
37. PRIBULA László: Felelősség a közhatalom gyakorlásával okozott károkért – kivételes elbírálás? In Szilágyiné Karsai Andrea (szerk.): *Tanulmányok a*

- Debreceni Ítéltábla 10 éves évfordulójára.* Debrecen, 2016, Debreceni Ítéltábla 200-217. p.
38. Sean Van RAEPENBUSCH: La convergence entre les régimes de responsabilité extracontractuelle de l'Union européenne et des États membres. *ERA Forum*. 2012. 12. sz. 671-684. p.
39. Damaso RUIZ - Jarabo COLOMER: Once Upon a Time—Francovich: From Fairy Tale to Cruel Reality? https://is.muni.cz/el/law/jaro2020/MP617Z/eu_law_seminar_iii_7_04_2020/Franco_vich_commented_by_Ag_Colomer.pdf (2024. 01. 20.)
40. STIPKOVITS Tamás István: A jogalkotással okozott kár megítélése alkotmányjogi és polgári jogi szempontból In Ábrahám Márta (szerk.): Mailáth György Tudományos Pályázat. Budapest, 2016, OBH. 227-286. p. https://birosag.hu/sites/default/files/2018-08/mailath-2016_1.pdf (2024. 03. 09.)
41. Erika SZYSZCZAK: European Community Law: New Remedies, New Directions? *The Modern Law Review*. 1992. 690-697. p.
42. TAKÁCS Péter: Szuverenitás és immunitás. Egy konkrét eset elemzése: az Altmann-ügy. In Keserű Barna Arnold, Köhidi Ákos (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére*. Budapest, 2015, Eötvös József Könyvkiadó.
43. TAMÁS András: *Felelősség jogalkotásért*. In Borbás Beatrix (szerk.): Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében. Budaepst, 2018., Dialóg Campus, 43–55. p.
44. Marcello di Francesco TORREGROSSA: További betekintés az állam jogalkotásért való felelősségével kapcsolatos joggyakorlatba. (Ulteriori spunti sulla posizione della giurisprudenza in materia della responsabilità dello stato-legislatore) <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2022/09/Ulteriori-spunti-sulla-posizione-della-giurisprudenza-in-materia-della-responsabilita-dello-stato-legislatore.pdf> (2024. 03. 19.)
45. TÓTH András: Az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott károk megtérítésére vonatkozó tagállami szabályozással szembeni követelmények az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. In Jakab Éva – Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *XXIV. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciájának tanulmánykötete*. Budapest, 2023, Patrocinium Kiadó.

46. Ilze TRALMAKA: Az alkotmány 92. cikkének harmadik mondatára vonatkozó lett ítélezési gyakorlat az állami felelősség közvetlen alkalmazásával összefüggésben. (Latvijas tiesu prakse satversmes 92.panta trešā teikuma tiešā piemērošanā valsts atbildības kontekstā) Az ombudsmani hivatal tanulmánya. Riga, 2014. https://www.tiesibsargs.lv/wp-content/uploads/2022/07/Valsts_atbildiba_tiesu_prakse_92-panta_piemerosana_2014.pdf (2024. 03. 17.)
47. TRASER Julianna Sára – BÉRES Nóra – MARINKÁS György – PÉK Erzsébet: Az uniós jog elsőbbségének elve az olasz, német, francia és osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatának tükrében. https://www.mjsz.unimiskolc.hu/files/13395/9_traseresmasok_t%C3%B6rdelt.pdf (2023. 12. 17.)
48. Roger VAN DEN BERGH: Francovich and its Aftermath: Member State Liability for Breaches of European Law from an Economic Perspective. The Past and Future of EU Law. In Luis Miguel Poiares Pessoa Maduro - Loic Azoulay (szerk.): *The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford, 2010, Hart Publishing, 423-430. p.
49. Luka VLAČIĆ: Az állam felelőssége az alkotmányellenes jogalkotásért. (Odškodninska odgovornost države za neustavne posledice izvrševanja zakonodajne funkcije) <https://revijapamfil.si/clanki/2017/9/27/odkodninska-odgovornost-drave-za-neustavne-posledice-izvrevanja-zakonodajne-funkcije> (2024. 03. 18.)
50. VARGA Zs. András: Az ügyészségi jogkörben okozott kárért viselendő felelősség Módszertani és dogmatikai sajátosságok. In Borbás Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi felelősség körében*. Budapest, 2018, Dialóg Campus.
51. VÖRÖS Imre: A szuverenitás-felfogás változásai az európai integráció sodrában. In Nochta Tibor, Fabó Tibor, Márton Mária (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, 2013, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
52. Jill WAKEFIELD: The changes in liability of Eu institutions: Bergaderm, FIAMM and Schneider. *ERA Forum*, 2012. 12. sz. 625-639. p.
53. Angela WARD: Damages under the EU Charter of Fundamental Rights. *ERA Forum*, 2012. 12. sz. 589-611. p.

54. Gary L. WICKERT: State Sovereign Immunity And Tort Liability In All 50 States. 2016. <https://www.mwl-law.com/suing-the-king-state-sovereign-immunity-and-tort-liability-in-all-50-states/> (2023. 12. 19.)
55. Karin WISTRAND: Az állam szerződésen kívüli felelőssége - néhány fejlődési irányvonal. (Statens utomobligatoriska skade-stånds--ansvar — några utvecklingslinjer) <https://svjt.se/content/statens-utomobligatoriska-skadestandsansvar-några-utvecklingslinjer> (2024. 03. 18.)
56. Van Der WOUDE: Liability for Administrative Acts under Article 215(2) EC. In Ton Heukels, Alison McDonnell (szerk.): *The Action for Damages in Community Law. International Studies in Human Rights Series*. Hága, 1997, Kluwer Law International 109-129. p.

Folyóirat cikkek:

1. BELLA Mária: Az állam kártérítési felelőssége a magyar jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 2011. 5. sz. 294-298. p.
2. Gerrit BETLEM: The King Can Do Wrong: State Liability for Breach of European Community Law in the Post-Francovich Era. *Web Journal of Current Legal Issues*, 1996. 4. sz. <http://www.ncl.ac.uk/~nlawwww/1996/issue4/betlem4.html> (2024. 01. 13.).
3. B. BEUTLER: State Liability for Breaches of Community Law by National Courts: Is the Requirement of a Manifest Infringement of the Applicable Law an Insurmountable Obstacle. *Common Market Law Review*, 2009. 3. sz. 773–804. p.
4. BOÓC Ádám: Észrevételek az állam kárfelelősségéről a jogszabályban történő ármegállapítási kötelezettség elmulasztása vonatkozásában. *Jogtudományi Közlöny*, 2013. 10. sz. 507-512. p.
5. BORBÁS Beatrix: Az állam és a köz kárfelelősségéről a vétkességi elvtől való eltávolodás tükrében. *Jura*, 2011. 1. sz. 151-159. p.
6. M. BREUER: State liability for judicial wrongs and Community law: the case of Gerhard Kobler v Austria. *European law review*, 2004. 2. sz. 243-254. p.

7. P. CABRAL - M.C. CHAVES: Member State Liability for Decisions of National Courts Adjudicating at Last Instance. *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, 2006. 1. sz. 109. p.
8. Roberto CARANTA: Governmental Liability after Francovich. *The Cambridge Law Journal*, 1993. 2. sz. 272-297. p.
9. Antonio CILENTO: The Civil Responsibility of the Italian Judiciary: A Double Speed System. *The Italian Law Journal*, 2017. 1. sz. 19-36. p.
10. Nicole COUTRELIS - Vincent BRINGER: The General Court Awards Damages for the Excessive Duration of a Legal Challenge Against a Cartel Fine Before the ... General Court. *European Competition and Regulatory Law Review*, 2017. 1. sz. 80-85. p. <https://doi.org/10.21552/core/2017/1/14>
11. Cs. KISS Lajos: Horváth Barna és John Austin – az imperatív jogelmélet kritikája. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016. 7. sz.
12. CZUKORNÉ Farsang Judit: A jogalkotással okozott károkért való polgári jogi kártérítési felelősség kérdései. *Magyar Jog*, 2019. 9. sz. 477-488. p.
13. DETRE László: Összeálló kép: előrelépés a jogállamiság európai értelmezésében és alkalmazásában – Az Európai Unió Bíróságának a C-156/21. számú Magyarország kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélete. *EU Jog*, 2022. 4. sz. <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/561/id/A2200401.EUO/ts/10000101/> (2023. 11. 29.)
14. Simon DENYS: Une étape décisive dans la protection des droits des justiciables communautaires: la responsabilité des Etats membres en cas de non-transposition des directives. *Europe*, 1991. 2. sz., 1-3. p.
15. Michael DOUGAN: Addressing Issues of Protective Scope within the Francovich Right to Reparation. *European Constitutional Law Review*, 2017. 1. sz. 124-165. p.
16. FÉZER Tamás: Az állam kártérítési felelősségének változatai Európában. *Európai Jog*, 2013. 3. sz. 1-10. p.
17. Veronika FIKFAK: Changing State Behaviour: Damages before the European Court of Human Rights. *The European Journal of International Law*, 2019. 4. sz. 1091-1125. p.
18. GÁBOR Barbara: Az Európai Unió tagállamainak kárfelelőssége. *Studia iuvenum iurisperitorum*, 2001. 1. sz. 59-80. p.

19. Giulia GENTILE: The ECJ as the EU Court of Appeal: some evidence from the appeal case-law on the non-contractual liability of the EU. *Review of European Administrative Law*, 2020. 1. sz. 73-107. p.
20. Léon GOFFIN: Propos sur les recours individuels de droit communautaire. *Revue internationale de droit comparé*, 1976. 1. sz. 41-48. p.
21. Olivier GOHIN: La responsabilité de l'Etat en tant que législateur. *Revue internationale de droit comparé*, 1998. 2. sz. 595-610. p.
22. GOMBOS Katalin: A szerződésen kívüli kártérítési felelősség egyes kérdései az Európai Unióban. *Európai Jog*, 2013. 3. sz. 48-57. p.
23. Kathleen GUTMAN: The evolution of the action for damages against the european union and its place in the system of judicial protection. *Common Market Law Review*, 2011. 48. sz. 695–750. p.
24. Carol HARLOW: Francovich and the Problem of the Disobedient State. *European Law Journal*, 1996. 3. sz. 199-225. p. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.1996.tb00026.x>
25. Chris HILSON: The role of discretion in EC law on non-contractual liability. *Common Market Law Review*, 2005. 3. sz. 677-695. p.
26. JAKAB András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. *Európai Jog*, 2006. 2. sz. 3-14. p.
27. KARDOS Gábor: A jelentős hátrány hiánya és az emberi jogok tiszteletben tartása: az EJEB-eljárás dilemmái. *Fundamentum*, 2021. 1. sz. 49-52. p.
28. KARSAI Dániel: A jogalkotással okozott kárról. *Jogtudományi Közlöny*, 2014. 6. sz. 309–315. p.
29. KECSKÉS Gábor: A jogellenes magatartásból eredő államfelelősség kodifikációjának története. *Jog, állam, politika*, 2012. 2. sz 31-45. p.
30. KECSKÉS László: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2012. 4. szám 3-12.p.
31. KECSKÉS László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolása. *Jura*, 2001. 1. sz. 66-78. p.

32. KECSKÉS László: Tíz év múlva. Az Európai Bíróság legújabb post-Francovich ítéletei: a felelősségi kritériumok differenciálódása. *Európai Jog*, 2001. 4. sz. 8-12. p.
33. Anne LM KEIRSE: Policy Orientation in Public Authority Liability: a Comparative Law Perspective. *Journal of European Tort Law*, 2020. 1. sz. <https://doi.org/10.1515/jetl-2020-0135> 6-15. p.
34. John Temple LANG: New Legal Effects Resulting from the Failure of States to Fulfill Obligations Under European Community Law: The Francovich Judgement. *Fordham International Law Journal*, 1992. 1. sz. 1-52. p. (<https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1333&context=ilj>) 2024. 02.21.
35. LAJER Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért a magyar jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 2001. 1. sz. 121-131. p.
36. Koen LENAERTS: New Horizons for the Rule of Law within the EU. *German Law Journal*, 2020. 21. sz. 29-34. p.
37. Tobias LOCK: Is Private Enforcement of EU Law Through State Liability a Myth? – An Assessment 20 Years after Francovich. *Common Market Law Review*, 2012. 49. sz. 1675-1702. p.
38. James MARSON: Holes in the Safety Net? State Liability and the Need for Private Law Enforcement. *Liverpool Law Review*, 2004. 113-134. p.
39. Daniel J. MELTZER: Member state liability in Europe and the United States. *International Journal of Constitutional Law*, 2006. 1. sz. 39-83. p. <https://doi.org/10.1093/icon/moi052>
40. METZINGER Péter: Állami immunitás a magyar európai jogban: „ideológia” és dogmatika határán. *Európai Jog*, 2015. 4. sz.
41. NACSA Mónika: Kártérítés az ésszerű időn túli ítélethozatal miatt. *Versenytükör*, 2017. 1. sz. 85-94. p.
42. OCSKÓ Eszter: Tagállami kárfelelősség az uniós jogsértésért - a Kúria első határozata. *Európai Jog*, 2018. 4. sz. 21-26. p.
43. ORBÁN ENDRE: Article 7 TEU is a Nuclear Bomb – with all its Consequences? *Acta Juridica Hungarica*, 2016. 1. sz. 119-128. p.

44. OTTLAKÁN Johanna: Az Európai Unió szerződésen kívüli felelőssége/Ésszerű időn túli döntéshozatal, ésszerűtlen kár. *Versenytükkör*, 2019. 2. sz. 77-83. p.
45. PACZOLAY Péter: Az alkotmánybíráskodás modelljei és az Európai Unió. *Politikatudományi Szemle*, 1998. 7. sz. 119-136. p.
46. RIXER Ádám: Az állam felelősségének egyes kérdései. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 2011. 5. sz. 124–147. p.
47. F. ROZSNYAI Krisztina - ISTENES Attila: Gondolatok a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesítésének új lehetőségeiről. *Jogtudományi közlöny*, 2017. 12. sz. 559-568. p.
48. Albert SANCHEZ-GRAELLS: You can't be serious: critical reflections on the liability threshold for damages claims for breach of EU public procurement law after the EFTA court's Fosen-Linjen opinion. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2019. 4. sz. 248-254. p.
49. Kathrin Maria SCHERR: Public liability for administrative acts under French law. *European Public Law*, 2008. 2.sz. 213-236. p.
50. TAKÁTS Péter: Felelősség az államigazgatási jogkörben okozott károkért. *Jogtudományi Közölny*, 1982. 3. sz. 169-178. p.
51. TATTAY Levente: Az európai kártérítési jog alapelvei. *Gazdaság és Jog*, 2011. 1. sz. 24-27. p.
52. TÓTH András: Az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott kárért való felelősség joggyakorlatának alakulása a szerencsejáték piac átszervezése miatt indult kártérítési perek tükrében. *Európai Jog*, 2022. 1. sz. 28-37. p.
53. TÓTH András: Az Európai Unió Bírósága Hochtief-ügyben hozott ítéletének hatása a hazai bírósági kárfelelősségi rendszerre. *Jogtudományi Közölny*, 2022. 7-8. sz. 286-298. p.
54. TÓTH ANDRÁS: A Kúria jogegységi határozata az Európai Unió Bíróságának ítéletén alapuló perújítás megengedhetőségéről. *EU Jog*, 2023. 2. sz. DOI: 10.55413/561.A2300202.EUO
55. TÓTH András: Az uniós jogba ütköző jogalkotásért való kárfelelősség kodifikációjának kérdései. *Parlamenti Szemle*, 2023. 2. sz. 57-82. p.
56. TÓTH ANDRÁS: Lengyel jogállamiság az Európai Unió Bírósága előtt. *EU Jog*, 2024. 1. sz. DOI: 10.55413/561.A2400102.EUO

57. TÓTH J. Zoltán: A strasbourgi bíróság jogértelmező tevékenysége. *Jogtudományi Közlöny*, 2022. 5. sz. 181-190. p.
58. TÓTH J. Zoltán: A szuverenitás fogalmi és tartalmi kérdései. *Jogelméleti Szemle*, 2018. 4. sz. 288–304. p.
59. TÓTH J. Zoltán :A jogállamiság tartalma. *Jogtudományi Közlöny*, 2019. 5. sz. 197-212. p.
60. Regina VALUTYTÉ: Concept of Court's Fault in State Liability Action for Infringement of European Union Law. *Jurisprudence*, 2011. 1. sz. 33-50. p.
61. W. VAN GERWEN: Bridging the Unbridgeable: Community and National Tort Laws after Francovich and Brasserie. *The International & Comparative Law Quarterly*, 1996. 3. sz. 507-544. p.
62. W. VAN GERWEN: Non-contractual liability of member states, community institutions and individuals for breaches of community law with a view to a common law for Europe. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1994. 1.sz. 6-40. p.
63. VARGA Zsófia: The application of the Köbler doctrine by member state courts. *ELTE Law Journal*, 2016. 2. sz. 71-91. p.
64. VARGA Zsófia: In Search of a ‘Manifest Infringement of the Applicable Law’ in the Terms set out in Köbler. *Review of European Administrative Law*, 2016. 2. sz. 5-40.
65. VARGA Zsófia: Why is the Köbler Principle Not Applied in Practice? *Maastricht journal of European and comparative law*, 2016. 12. sz. 984-1008. p
66. VARGA Zsófia: A Köbler-doktrína magyarországi alkalmazása – A bírósági jogkörben az uniós jog megsértésével okozott kár megtérítésének gyakorlata. *Európai Jog*, 2015. 1. sz. 1-24. p.
67. VÁRNAY Ernő: Kártérítési alakzatok a Polgári Törvénykönyv ellenében? *Magyar Jog*, 2010. 1. sz. 32-40. p.
68. VINCZE ATTILA: Glosszák az EK szerződésen kívüli felelősségéhez. *Jogtudományi Közlöny*, 2005. 6. sz. 271-285. p.
69. VINCZE Attila: A közösségi jog megsértése miatti állami kárfelelősség újabb apró betűi. A Danske Slagterier kontra Németország. *Jogtudományi Közlöny*, 2009. 12. sz. 497-504. p.

70. Roxana VORNICU: The Sufficiently Serious Breach Test in Action. Damages in Procurement Law and a Tale of Three Courts: the CJEU, the UK Supreme Court and the EFTA Court. *European Public Law*, 2019. 4. sz. 587 – 614. p.
71. Michael WAIBEL - Fiona PETERSEN: State Liability in the EEA. University of Cambridge Faculty of Law *Legal Studies Research Paper Series*, 2017. 10. sz. 1-16. p.
72. ZOVÁNYI Nikolett: Szereptévesztés megtámogatva. *Magyar Jog*, 2016. 6. sz. 359-365. p.

Egyéb források:

1. Mikko KÖNKKÖLÄ, Ida-Sofia LILJAVIRTA: A kormányzat kártérítési felelőssége. (Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu) A Finn igazságügyi minisztérium munkacsoportjának jelentése. Helsinki, 2023. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164562/OM_2023_4_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2024. 03. 26.)
2. LONG M. — WEIL P. — BRAIBANT G. szerk.: *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*. Paris, 1956, Sirey, <https://doi.org/10.2307/837654> (2024. 01. 06.)
3. EUROPEAN GROUP ON TORT LAW: Principles of European tort law: text and commentary. Bécs, 2005., Springer.
4. Európai Tanács: Miként reagál az EU a válságokra és hogyan erősíti a rezilienciát? <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-crisis-response-resilience/> (2024. 05. 03.)

Hivatkozott jogszabályok és bírósági döntések jegyzéke:

I. Bírósági döntések

I.1. Európai Unió Bírósága:

1. C-6/60. sz. Jean-E. Humblet kontra Belgian State ügyben 1960. december 16-i ítélet (ECLI:EU:C:1960:48)
2. C-9/60. és C-12/60. sz. egyesített Société commerciale Antoine Vloeberghs SA kontra ESZAK Főhatóság ügyekben 1961. július 14-i ítélet (ECLI:EU:C:1961:18)
3. C-26/62. sz. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen ügyben 1963. február 5-i ítélet (ECLI:EU:C:1963:1)
4. C-25/62. sz. Plaumann kontra az EGK Bizottsága ügyben 1963. július 15-i ítélet (ECLI:EU:C:1963:17)
5. C-6/64. sz. Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben 1964. július 15-i ítélet (ECLI:EU:C:1964:66)
6. C-5/66., C-7/66.  s C-13/66., C-24/66. sz. egyesített Firma E. Kampffmeyer és társai kontra az EGK Bizottsága ügyekben 1967. július 14-i ítélet (ECLI:EU:C:1967:31)
7. C-4/69. sz. Alfons Lütticke GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1971.  prilis 28-i ítélet (ECLI:EU:C:1971:40)
8. C-5/71. sz. Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt kontra Council of the European Communities ügyben 1971. december 2- n hozott ítélet (ECLI:EU:C:1971:116)
9. C-59/72. sz. Wünsche Handelsgesellschaft kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1973. július 12-i ítélet (ECLI:EU:C:1973:86)
10. C-43/72. sz. Merkur Au enhandel-GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1973. október 24-i ítélet (ECLI:EU:C:1973:108)
11. C-153/73. sz. Holtz & Willemsen GmbH kontra az Európai Közösségek Tanácsa  s Bizottsága ügyben 1974. július 2-i ítélet (ECLI:EU:C:1974:70)

12. C-74/74. sz. Comptoir national technique agricole (CNTA) SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1975. május 14-i közbenső ítélet (ECLI:EU:C:1975:59)
13. Bíróság C-74/74. sz. CNTA kontra Bizottság ügyben 1976. június 15-i ítélet (ECLI:EU:C:1976:84) és 1976. június 15-i ítélete (ECLI:EU:C:1976:84)
14. C-97/76. sz. Merkur Außenhandel GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1977. június 8-i ítélete (ECLI:EU:C:1977:98)
15. C-126/76. sz. Firma Gebrüder Dietz kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1977. december 15-i ítélet (ECLI:EU:C:1977:211)
16. C-68/77. sz. IFG - Interkontinentale Fleischhandelsgesellschaft GmbH & Co. KG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1978. február 14-i ítélet (ECLI:EU:C:1978:23)
17. C-83/76., C-94/76., 4/77., 15/77. és 40/77. sz. Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG és társai kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága egyesített ügyekben 1978. május 25-i ítélet (ECLI:EU:C:1978:113)
18. C-119/77. sz. Nippon Seiko KK és társai kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága ügyben 1979. március 29-i ítélet (ECLI:EU:C:1979:93)
19. Bíróság C-126/76. sz. DEP - Dietz kontra Bizottság 1979. június 21-i végzés (ECLI:EU:C:1979:158)
20. C-64/76., C-113/76., C-167/78., C-239/78., C-27/79., C.28/79. és C-45/79. sz. . Dumortier frères SA és társai kontra az Európai Közösségek Tanácsa egyesített ügyekben 1979. október 4-én meghozott közbenső ítélete (ECLI:EU:C:1979:223) és 1982. május 19-i ítélet (ECLI:EU:C:1982:184)
21. C-238/78. sz. Ireks-Arkady GmbH kontra Európai Gazdasági Közösség ügyben 1979. október 4-i közbenső ítélet (ECLI:EU:C:1979:226)
22. C-241/78., C-242/78., C-246/78., és C-249/78. sz. DGV Deutsche Getreideverwertung und Rheinische Kraftfutterwerke GmbH és társai kontra Európai Gazdasági Közösség egyesített ügyekben 1979. október 4-i közbenső ítélet (ECLI:EU:C:1979:227)
23. C-143/77. sz. Koninklijke Scholten-Honig NV kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága ügyben 1979. december 5-i ítélet (ECLI:EU:C:1979:274)

24. C-116/77. és C-124/77. sz. G. R. Amylum NV és Tunnel Refineries Limited kontra az Európai Közösségek Tanácsa és Bizottsága egyesített ügyekben 1979. december 5-i ítélet (ECLI:EU:C:1979:273)
25. C-106/81. sz. Julius Kind KG kontra Európai Gazdasági Közösség ügyben 1982. szeptember 15-i ítélet (ECLI:EU:C:1982:291)
26. C-283/81. sz. Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministero della sanità ügyben 1982. október 6-i ítélet (ECLI:EU:C:1982:335)
27. C-59/83. sz. SA Biovilac NV kontra Európai Gazdasági Közösség ügyben 1984. december 6-i ítélet (ECLI:EU:C:1984:380)
28. C-194/83. és C-206/83. sz. Asteris AE és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1985. szeptember 19-i ítélet (ECLI:EU:C:1985:357)
29. C-145/83. sz. Adams kontra Bizottság ügyben 1985. november 7-i ítélet (ECLI:EU:C:1985:448)
30. C-178/84. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügyben 1987. március 12-i ítélet (ECLI:EU:C:1987:126)
31. C-22/87. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság ügyben 1989. február 2-i ítélet (ECLI:EU:C:1989:45)
32. C-152/88. sz. Sofrimport SARL kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1990. június 26-i ítélet (ECLI:EU:C:1990:259)
33. C-221/89. sz. The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd és társai ügyben 1991. július 25-i ítélet (ECLI:EU:C:1991:320)
34. C-246/89. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága 1991. október 4-i ítélet (ECLI:EU:C:1991:375)
35. C-6/90 és C-9/90. sz. Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság egyesített ügyekben 1991. november 19-i ítélet (ECLI:EU:C:1991:428)
36. C-104/89. és C-37/90. sz. J. M. Mulder és társai és Otto Heinemann kontra az Európai Közösségek Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1992. május 19-i ítélet (ECLI:EU:C:1992:217)
37. C-220/91. P. sz. Bizottság kontra Stahlwerke Peine-Salzgitter ügyben 1993. május 18-i ítélet (ECLI:EU:C:1993:192)

38. C-31/92. sz. Marius Larsy kontra Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants ügyben 1993. augusztus 2-i ítélet (ECLI:EU:C:1993:340)
39. C-319/92. sz. Salomone Haim kontra Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein ügyben 1994. február 9-i ítélet (ECLI:EU:C:1994:47)
40. C-46/93 és a C-48/93. sz. Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai egyesített ügyekben 1996. március 5-i ítélet (ECLI:EU:C:1996:79)
41. C-392/93. sz. The Queen kontra H. M. Treasury, v British Telecommunications Plc. C. ügyben 1996. március 26-i ítélet (ECLI:EU:C:1996:131)
42. C-5/94. sz. The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, kontra: Hedley Lomas (Ireland) Ltd. ügyben 1996. május 23-i ítélet (ECLI:EU:C:1996:205)
43. C-191/94. számú AGF Belgium ügyben 1996. március 28-i ítélet (EU:C:1996:144)
44. C-178/94. sz. Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula és Trosten Knor kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben 1996. október 8-i ítélet (ECLI:EU:C:1996:375)
45. C-283/94., C-291/94. és C-292/94. sz. Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV és Voormeer BV kontra Bundesamt für Finanzen egyesített ügyekben 1996. október 17-i ítélet (ECLI:EU:C:1996:387)
46. C-127/95. sz. Norbrook Laboratories Limited kontra Ministry of Agriculture, Fisheries and Food. ügyben 1998. április 2-i ítélet (ECLI:EU:C:1998:155)
47. Brinkmann Tabakfabriken GmbH kontra Skatteministeriet ügyben 1998. szeptember 24-i ítélet (ECLI:EU:C:1998:429)
48. C-221/97. P. sz. Aloys Schröder, Jan Thamann és Karl-Julius Thamann kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1998. december 10-i ítélet (ECLI:EU:C:1998:597)
49. C-185/95. P. sz. Baustahlgewebe GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1998. december 17-i ítélet (ECLI:EU:C:1998:608)
50. C-140/97. sz. Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister és társai kontra Republik Österreich ügyben 1999. június 15-i ítélet (ECLI:EU:C:1999:306)

51. C-237/98. P. Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. június 15-i ítélet (ECLI:EU:C:2000:321)
52. C-352/98. P. sz. Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA és Jean-Jacques Goupil kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. július 4-i ítélet (ECLI:EU:C:2000:361)
53. C-424/97. sz. Salomone Haim kontra Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein ügyben 2000. július 4-i ítélet (ECLI:EU:C:2000:357)
54. C-118/00. sz. Gervais Larsy kontra Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) ügyben 2001. június 28-i ítélet (ECLI:EU:C:2001:368)
55. T-198/95., T-171/96., T-230/97., T-174/98. és T-225/99. sz. Comafrika SpA és Dole Fresh Fruit Europa Ltd & Co. kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 2001. július 12-i ítélet (ECLI:EU:T:2001:184)
56. T-155/99. sz. Dieckmann & Hansen kontra Bizottság ügyben 2001. október 23-i ítélet (ECLI:EU:T:2001:256)
57. T-196/99. sz. Area Cova, SA és társai kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2001. december 6-i ítélet (ECLI:EU:T:2001:281)
58. T-170/00. sz. Förde-Reederei GmbH kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2002. február 20-i ítélet (ECLI:EU:T:2002:34)
59. C-312/00. P. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Camar Srl és Tico Srl ügyben 2002. december 10-i ítélet (ECLI:EU:C:2002:736)
60. T-57/00. sz. Banan-Kompaniet AB és Skandinaviska Bananimporten AB kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2003. március 6-i ítélet (ECLI:EU:T:2003:59)
61. C-472/00. P. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra Fresh Marine Company ügyben 2003. július 10-i ítélet (ECLI:EU:C:2003:399)
62. C-224/01. sz. Gerhard Köbler kontra Republik Österreich ügyben 2003. szeptember 30-i ítélet (ECLI:EU:C:2003:513)

63. T-346/03. sz. Grégoire Krikorian, Suzanna Krikorian és Euro-Arménie ASBL kontra Európai Parlament, Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2003. december 17-én hozott végzés (ECLI:EU:T:2003:348)
64. C-275/03. sz. Bizottság kontra Portugália ügyben 2004. október 14-i ítélet (ECLI:EU:C:2004:632)
65. T-285/03. sz. Agraz, SA és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. március 17-i ítélet (ECLI:EU:T:2005:109)
66. T-28/03. sz. Holcim (Deutschland) AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. április 21-i ítélet (ECLI:EU:T:2005:139)
67. C-198/03. P. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra CEVA Santé Animale SA és Pfizer Enterprises Sàrl ügyben 2005. július 12-i ítélet (ECLI:EU:C:2005:445)
68. T-364/03. sz. Medici Grimm KG kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. január 26-i ítélet (ECLI:EU:T:2006:28)
69. T-193/04. sz. Hans-Martin Tillack kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2006. október 4-i ítélet (ECLI:EU:T:2006:292)
70. C-173/03. sz. Traghetti del Mediterraneo SpA kontra Repubblica Italiana ügyben 2006. június 13-i ítélet (ECLI:EU:C:2006:391)
71. C-168/05. sz. Elisa María Mostaza Claro kontra Centro Móvil Milenium SL ügyben 2006. október 26-i ítélet (ECLI:EU:C:2006:675)
72. C-278/05. sz. Carol Marilyn Robins és társai kontra Secretary of State for Work and Pensions ügyben 2007. január 25-i ítélet (ECLI:EU:C:2007:56.)
73. C-437/04. számú Bizottság kontra Belgium ügyben 2007. március 22-i ítélet (EU:C:2007:178).
74. C-470/03. sz. A.G.M.-COS.MET Srl kontra Suomen valtio és Tarmo Lehtinen ügyben 2007. április 17-i ítélet (ECLI:EU:C:2007:213)
75. T-351/03. sz. Schneider Electric SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2007. július 11-i ítélet (ECLI:EU:T:2007:212)
76. C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) és Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies, Inc. (FIAMM Technologies) kontra az Európai Unió

- Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 2008. szeptember 9-i ítélet (ECLI:EU:C:2008:476)
77. T-212/03. sz. MyTravel Group plc kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. szeptember 9-i ítélet (ECLI:EU:T:2008:315)
 78. C-47/07 P. sz. Masdar (UK) Ltd kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. december 16-i ítélet (ECLI:EU:C:2008:726)
 79. C-445/06. sz. Danske Slagterier kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben 2009. március 24-i ítélet (ECLI:EU:C:2009:178.)
 80. C-243/08. sz. Pannon GSM Zrt. kontra Erzsébet Sustikné Győrfi ügyben 2009. június 4-i ítélet (ECLI:EU:C:2009:350)
 81. C-385/07 P. sz. Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2009. július 16-i ítélet (ECLI:EU:C:2009:456)
 82. T-429/05. sz. Artegodan GmbH kontra Európai Bizottság ügyben 2010. március 3-i ítélet (ECLI:EU:T:2010:60)
 83. C-46/08. sz. Carmen Media Group Ltd kontra Land Schleswig-Holstein és Innenminister des Landes Schleswig-Holstein ügyben 2010. szeptember 8-i ítélet (ECLI:EU:C:2010:505)
 84. C-314/09. sz. Stadt Graz kontra Strabag AG és társai ügyben 2010. szeptember 30-i ítélet (ECLI:EU:C:2010:567)
 85. C-429/09. sz. Günter Fuß kontra Stadt Halle ügyben 2010. november 25-i ítélet (ECLI:EU:C:2010:717.)
 86. C-568/08. sz. Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie és társai kontra Provincie Drenthe ügyben 2010. december 9-i ítélet (ECLI:EU:C:2010:751)
 87. T-341/07. sz. Jose Maria Sison kontra Az Európai Unió Tanácsa ügyben 2011. november 23-i ítélet (ECLI:EU:T:2011:687)
 88. C-379/10. sz. Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben 2011. november 24-i ítélet (ECLI:EU:C:2011:775)
 89. T-333/10. sz. Animal Trading Company (ATC) BV és társai kontra Európai Bizottság ügyben 2013. szeptember 16-i ítélet (ECLI:EU:T:2013:451)
 90. C-40/12. P. sz. Gascogne Sack Deutschland GmbH kontra Európai Bizottság ügyben 2013. november 26-ítélet (ECLI:EU:C:2013:768)

91. C-501/12–C-506/12., C-540/12. és C-541/12. sz. Thomas Specht és társai kontra Land Berlin és Bundesrepublik Deutschland Bundesrepublik Deutschland egyesített ügyekben 2014. június 19-i ítélet (ECLI:EU:C:2014:2005)
92. C-244/13. sz. Ewaen Fred Ogieriakhi kontra Minister for Justice and Equality és társai ügyben 2014. július 10-i ítélet (ECLI:EU:C:2014:2068)
93. T-199/14. sz. Vanbreda Risk & Benefits kontra Európai Bizottság ügyben ítélete 2015. október 29-i ítélet (ECLI:EU:T:2015:820)
94. C-168/15. sz. Milena Tomášová kontra Slovenská republika - Ministerstvo spravodlivosti SR és Pohotovosť s.r.o. ügyben 2016. július 28-i ítélet (ECLI:EU:C:2016:602)
95. C-268/15. sz. Fernand Ullens de Schooten kontra Ministre des Affaires Sociales et de la Santé publique és Ministre de la Justice ügyben 2016. november 15-i ítélet (ECLI:EU:C:2016:874)
96. T-577/14. sz. Gascogne Sack Deutschland GmbH és Gascogne kontra az Európai Unió Bírósága ügyben 2017. január 10-i ítélet (ECLI:EU:T:2017:1)
97. T-797/16. sz. Ori Martin SA kontra az Európai Unió Bírósága ügyben 2017. június 1-i végzés (ECLI:EU:T:2017:396)
98. T-673/15. sz. Guardian Europe Sàrl kontra Európai Bizottság és az Európai Unió Bírósága ügyben 2017. június 7-i ítélet (ECLI:EU:T:2017:377)
99. T-479/14. sz. Kendrion NV kontra az Európai Unió Bírósága ügyben 2017. február 1-i ítélet (ECLI:EU:T:2017:48)
100. Bíróság C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-i ítélet (ECLI:EU:C:2018:117)
101. C-463/17 P. sz. Ori Martin SA kontra az Európai Unió Bírósága ügyben 2018. június 7-i ítélet (ECLI:EU:C:2018:411)
102. C-571/16. sz. Nikolay Kantarev kontra Balgarska Narodna Banka ügyben 2018. október 4-i ítélet (ECLI:EU:C:2018:807)
103. Bíróság C-416/17. sz. Európai Bizottság kontra Francia Köztársaság ügyben 2018. október 4-i ítélet (ECLI:EU:C:2018:811)
104. C-620/17. sz. Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe kontra Fővárosi Törvényszék ügyben 2019. július 29-i ítélet (ECLI:EU:C:2019:630)

105. C-447/17. P. és C-479/17. P. sz. Európai Unió kontra Guardian Europe egyesített ügyekben 2019. szeptember 5-i ítélet (ECLI:EU:C:2019:672)
106. C-362/18. Hochtief AG kontra Fővárosi Törvényszék ügyben 2019. december 18-i végzés (ECLI:EU:C:2019:1100).
107. C-261/20. sz. Thelen Technopark Berlin GmbH kontra MN ügyben 2022. január 18-i ítélet (ECLI:EU:C:2022:33)
108. C-278/20. sz. Bizottság kontra Spanyolország (Violation du droit de l'Union par le législateur) ügyben 2022. június 28-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2022:503)
109. Törvényszék ítélet T-743/22. sz. Mazepin kontra Tanács ügyben 2024. március 20-i ítélet (ECLI:EU:T:2024:180)

I.2. Nemzetközi bíróságok

1. EJEB - Korolev Oroszország elleni ügye, 25551/05. számú kérelem
2. EJEB - Turturica és Casian Moldova és Oroszország elleni ügye, 28648/06. számú kérelem, 18832/07. számú kérelem
3. EJEB - Karelin Oroszország elleni ügye, 926/08. számú kérelem
4. EJEB - Mikhaylova Oroszország elleni ügye, 46998/08. számú kérelem
5. EJEB - Rosiianu Románia elleni ügye, 27329/06. számú kérelem
6. EJEB - Finger Bulgária elleni ügye, 37346/05. számú kérelem
7. EJEB - Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi Írország elleni ügye, 45036/98. számú kérelem
8. EJEB André Desmois Franciaország elleni ügye, 41358/98. számú kérelem
9. EEJB Peter Moosbrugger Ausztria elleni ügye 44861/98. számú kérelem
10. EJEB Coëme és társai Belgium elleni ügye 32492/96., 32547/96., 33209/96. és 33210/96. számú kérelmek
11. EJEB Caiena Santiago Spanyolország elleni ügy 60350/00. számú kérelem
12. EJEB Lambert Bakker Ausztria elleni ügye 43454/98. számú kérelem
13. EJEB - Dhahbi Olaszország elleni ügye, 17120/09. számú kérelem
14. EJEB - Schipani Olaszország elleni ügye 38369/09. számú kérelem
15. EJEB - Vučković és társai Szerbia elleni ügye, 17153/11. számú kérelem
16. EJEB - Hatton Egyesült Királyság elleni ügye, 36022/97. számú kérelem

17. EJEB - Salabiaku Franciaország elleni ügye, 10519/83. számú kérelem
18. EJEB - Jones és társai Egyesült Királyság elleni ügye 34356/06. és 40528/06. számú kérelmek
19. EFTA bíróság - Case E-9/97 Erla Maria Sveinbjörnsdóttir v. the Government of Iceland [1998]
20. EFTA bíróság - Case E-4/01 Karl K. Karlsson v Iceland [2002]
21. EFTA bíróság - Case E-8/07 Celina Ngyuen [2008]
22. EFTA bíróság - Case E-2/10 Kolbeinsson v Iceland [2010]
23. EFTA bíróság - Case E-16/16 Fosen-Linjen AS v AtB AS [2017]

I.3. Nemzeti bíróságok:

1. Ciprus - Symeon Georghiou vs. Attorney General of the Republic (1982) ügy.
2. Ciprus - Charalambos Nikolaou vs. Ciprusi Köztársaság (2001) ügy.
3. Ciprus - Nicolaou & Sons Ltd. vs. Ciprusi Köztársaság (1999) ügy
4. Egyesült Királyság: House of Lords: Sutcliffe Appellant v Thackrah and Others Respondents ügy 1974
5. Finnország - Legfelsőbb Bíróság KKO 1995:53. sz. ítélet
6. Franciaország - Conseil d'État: Secrétaire d'Etat Aux Postes c. Mme Doublet ügyben hozott 1981. április 24-i ítélete
7. Franciaország - Conseil d'État: Gardedieu ügyben hozott 2007.február 8-i ítélete
8. Franciaország - Conseil d'État: Ministre des affaires étrangères c Burgat ügyben 1976. október 29-i ítélete
9. Franciaország - Conseil d'État: Carliez ügyben 1981. június 19-i ítélete
10. Franciaország - Conseil d'État: Commune de Saint-Priest-La-Plaine ügyben 1946. november 22-i ítélete
11. Franciaország - Conseil d'État: Lecomte ügyben 1949. június 24-i ítélete
12. Franciaország - Conseil d'État: Gestas ügyben 2008. június 18-i ítélet
13. Franciaország - Tribunal des Conflits: 8 février 1873. Blanco ítélete
14. Görögország - Államtanács 3624/2001. számú ítélete
15. Görögország - Államtanács 3625/2001. számú ítélete
16. Hollandia - Legfelsőbb Bíróság 10.537. sz. ügyben 1971. december 3-i ítélete

17. Írország –Supreme Court: Glencar Exploration p.l.c. v Mayo County Council ügy 2001
18. Írország - Supreme Court: Pine Valley Developments v Minister for the Environment ügy 1987.
19. Lengyelország - Trybunał Konstytucyjny K 12/18. sz. határozat (2019. március 25.)
20. Lettország – Legfelsőbb Bíróság (Latvijas Republikas Augstākās tiesas) 2010. november 24-i SKC-233. sz. ügyben hozott ítélete
21. Litvánia – Alkotmánybíróság (Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas) 2018. március 8-i döntése a kormányzatról szóló törvény alkotmányellenségéről
22. Luxemburg - Cour d'appel 31711. számú ítélete 2007. november 12-én
23. Magyarország - Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozat
24. Magyarország - Alkotmánybíróság 5/2007. (II. 27.) AB határozat
25. Magyarország - Alkotmánybíróság 778/D/2000. AB határozat
26. Magyarország - Alkotmánybíróság 339/B/2003. AB határozat
27. Magyarország - Fővárosi Ítéltábla Pf.1.20.695/2022/4. számú ítélete.
28. Magyarország- EBH2002. 749., BH2001. 423., BDT 2009. 1949., BH 1993. 32., BH 2003. 65, BH2013. 243., BH2009. 15., BH2010. 38., BDT2008. 1817., BDT2004. 1042., EBH1999. 14., BH2002. 235., BH2002. 264., BH1994. 312. közzétett eseti döntések
29. Magyarország - Győri Ítéltábla Pf.III.20.479/2009/4. ítélet
30. Magyarország - Debreceni Ítéltábla Pf.II. 20.232/2006/4. ítélet
31. Magyarország – Kúria 2/2024. Jogegységi határozat
32. Málta – Court of Appeal Fiorino d'oro Company Limited vs The Government ügyben 2006. február 17-én hozott ítélete
33. Németország - Bundesverfassungsgericht 2 BvR 859/15. határozat (2020. május 5.)
34. Németország - Bundesverfassungsgericht 1 BvR 1036/99. számú ítélet (1999. február 18.)
35. Németország - Bundesverfassungsgericht 1 BvL 77/78. számú ítélet (1981. július 15.)
36. Németország - Bundesgerichtshof III ZR 333/13. számú ítélete
37. Olaszország –Corte Suprema di Cassazione 4915/2003. számú ítélete
38. Olaszország –Corte Suprema di Cassazione 23568/2011. számú ítélete

39. Olaszország –Corte Suprema di Cassazione 1917/2012. számú ítélete
40. Olaszország –Corte Suprema di Cassazione 500/1999. számú ítélete
41. Olaszország –Corte Suprema di Cassazione 17586/2015. számú ítélete
42. Olaszország –Corte Suprema di Cassazione 2013/2021. számú ítélete
43. Olaszország – Corte Suprema di Cassazione 13246/2019. számú ítélete
44. Románia - Curtea Constituțională a României 390/2021. sz. határozat (2021. június 8.)
45. Románia – Legfelsőbb Bíróság (Înalta Curte) 1/2023. határozata
46. Spanyolország –Tribunal Supremo 988/2020. számú ítélete
47. Spanyolország – Murciai régió jogi tanácsa (Consejo Jurídico de la Región de Murcia) 69/2023. számú ítélete

II. Jogszabályok:

II.1. Nemzetközi szerződések

1. Az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás
2. Emberi Jogok Európai Egyezménye
3. Európai Immunitás Egyezmény – 1972 Bázel
4. ENSZ Alapokmánya
5. A diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi egyezmény

II.2. Európai Unió joga

1. Az Európai Unióról szóló szerződés
2. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
3. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés
4. Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés
5. Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés
6. Az Európai Unió Alapjogi Chartája
7. Európai Parlament és a Tanács 1920/2006/EK rendelete (2006. december 12.) a Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontjáról

8. A Tanács 80/987/EGK (1987. március 2.) irányelve a munkáltató fizetése képtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről
9. A Tanács 92/13/EGK irányelve (1992. február 25.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról
10. A Tanács 90/435/EGK irányelve (1990. július 23.) a különböző tagállamok anya- és leányvállalatai esetében alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről
11. A Tanács 90/314/EGK irányelve (1990. június 13.) a szervezett utazási formákról
12. A Tanács 93/13/EGK irányelve (1993. április 5.) a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről
13. A Tanács 78/686/EGK irányelve (1978. július 25.) a fogorvosi oklevelek, bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok kölcsönös elismeréséről, illetve a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadsága eredményes gyakorlását elősegítő intézkedésekről
14. A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról
15. Az Európai Parlament és a Tanács 94/19/EK irányelve (1994. május 30.) a betétbiztosítási rendszerekről
16. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről
17. A Tanács irányelve (1990. június 13.) a szervezett utazási formákról
18. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU irányelve (2014. november 26.) a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról EGT-vonatkozású szöveg
19. A Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos

jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról.

20. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/782. rendelete (2021. április 29.) a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről.
21. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (2014. március 11.): A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret, COM(2014) 158 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0158>
22. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.
23. A Tanács 269/2014/EU rendelete (2014. március 17.) az Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét aláásó vagy fenyegető intézkedések miatti korlátozó intézkedésekről.

II.3. Nemzeti jogszabályok

1. Ausztria - Bundes-Verfassungsgesetz
2. Ausztria – Amtshaftungsgesetz
3. Belgium - Code Civil (1804)
4. Bulgária - Az állam és az önkormányzatok kártérítési felelősségéről szóló törvény (ЗАКОН ЗА ОТГОВОРНОСТТА НА ДЪРЖАВАТА И ОБЩИНИТЕ ЗА ВРЕДИ (ЗАГЛ. ИЗМ)
5. Csehország- 82/1998 sz. törvény a közhatalom gyakorlása során határozattal vagy szabálytalan hatósági eljárással okozott károkért való felelősségről, valamint a Cseh Nemzeti Tanács közjegyzőkről és tevékenységükről szóló 358/1992 sz. törvényének módosításáról. (Zákon č. 82/1998 Sb. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti)
6. Egyesült Királyság - European Communities Act (1972)
7. Dánia - Offentlige Myndigheders Erstatningsansvar
8. Észtország – Az állami felelősségről szóló 2001. május 2-i törvény (Riigivastutuse seadus)

9. Finnország – A szerződésen kívüli felelősségről (Vahingonkorvauslaki) szóló 412/1974. törvény
10. Franciaország – Constitution
11. Franciaország - Code de la santé publique
12. Franciaország - Code de l'organisation judiciaire
13. Görögország - polgári törvénykönyv
14. Hollandia – polgári törvénykönyv (Burgerlijk Wetboek)
15. Horvátország - NN 66/2019. sz. törvény az állam közigazgatási rendszeréről (O PROGLAŠENJU ZAKONA O SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE)
16. Lengyelország – Alkotmány (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej)
17. Lengyelország – Polgári Törvénykönyv (Kodeks cywilny)
18. Lettország - A közigazgatási szervek által okozott károk megtérítéséről szóló törvény (Alsts pārvaldes iestāžu nodarīto zaudējumu atlīdzināšanas likums)
19. Litvánia – polgári törvénykönyv (Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas)
20. Luxemburg - Az állam és a hatóságok polgári jogi felelősségéről szóló 1988. szeptember 1-jei törvény. (Loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques.)
21. Magyarország - Alaptörvény
22. Magyarország - a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
23. Magyarország - A polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló 2021. évi XCIV. törvény
24. Magyarország - A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény
25. Málta – Polgári törvénykönyv (Civil Code)
26. Málta – polgári eljárásjogi törvény (Code of organization and civil procedure)
27. Németország – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
28. Németország - Bürgerliches Gesetzbuch
29. Németország - Strafgesetzbuch
30. Németország - Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz (OBG)
31. Olaszország –Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilita' civile dei magistrati. 1988. évi 117. törvény

32. Olaszország - Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati, Legge, n 117, Testo in vigore dal: 19/3/2015.
33. Portugália – Az állam és más közjogi jogalanyok szerződésen kívüli felelősségéről szóló törvény. (Lei 67/2007. Regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas)
34. Románia – Polgári törvénykönyvről szóló 287/2009. törvény 221. cikk (Codul Civil Lege 287/2009.)
35. Románia – közigazgatási eljárásról szóló rendelet (Codul administrativ 57/2019. Ordonanță de urgență)
36. Spanyolország - Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
37. Spanyolország - Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público
38. Spanyolország - Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial
39. Svédország – Kártérítésről szóló törvény (Skadeståndslag 1972:207.)
40. Szlovákia - A közhatalom gyakorlása során okozott károkért való felelősségről (o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci) szóló 514/2003. törvény