

A JOGALKOTÁSSAL OKOZOTT KÁR MEGÍTÉLÉSE ALKOTMÁNY- JOGI ÉS POLGÁRI JOGI SZEMPONTBÓL¹

1. BEVEZETÉS

Modern korunkban hajlamosak vagyunk fejlettebbnek megítélni az általunk létrehozott világot annál, mint amilyen valójában. Hajlamosak vagyunk könnyedén legyinteni a Montesquieu által körülírt hatalommegosztás fontosságára, mondván, hogy ez már egy megoldott probléma. Lehet, hogy nem a klasszikus formájában, de a hatalmi ágak, illetve azok ellenőrzésének vagy felelősségre vonhatóságának dilemmája még napjainkban is kísért. Ha valamelyikünket bizonyíthatóan kár ér, amit jogellenesen (és felróhatóan) az állam a jogalkotás tevékenységével okozott, miért nem érvényesíthetjük igényét a közhatalommal szemben?

2. KUTATÁSI MÓDSZERTAN

A jogalkotó kárfelelősségének vizsgálata során a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy a jogtudomány egymástól jelentős mértékben eltérő területeinek összefüggéseit kell ismerni és átlátni. Ennek megfelelően a dolgozat első négy fejezete különböző nézőpontokból kívánja megértetni velünk az alapvető tudományos logikai kapcsolatokat és dilemmákat. Az első fejezet röviden kifejti azokat az elméleteket, melyeket az állam felelősségre vonásával (nemcsak a jogalkotó tevékenység kapcsán) kapcsolatban dolgoztak ki a jogtudósok az évszázadok alatt. A második fejezetben a klasszikus közjog-magánjog elhatárolás szükségessége kerül a vizsgálódás középpontjába. A harmadik fejezet a szuverenitás és immunitás közötti kapcsolatot tárja fel hazai és külföldi szerzők segítségével. A negyedik, ötödik és hatodik fejezet már a konkrét szabályozásokkal, szabályozás tervezetekkel, illetve bírói döntésekkel foglalkozik, melyek a jogalkotással okozott kár megállapításával kapcsolatban születtek. A negyedik fejezet az Európa-jog, azon belül az Európa

¹ A tanulmány, az Országos Bírói Hivatal által meghirdetett Mailáth György Tudományos Pályázatra készült.

Tanács és az Európai Unió által alkotott jog, a ötödik fejezet más országok szabályozásainak, a hatodik fejezet, pedig a magyar jogrend szemszögéből járja körül a témát. A hetedik fejezetben az állami közhatalom gyakorlásával okozott kár marad a középpontban, azonban más hatalmi ágak (végrehajtói és bírói) szemszögéből kerül kifejtésre. A nyolcadik fejezet egy dogmatikai áttekintés, amely összefoglalja az alapvető információkat és kérdéseket a jogalkotó kárfelelősségével kapcsolatban, ezzel felvezetve a kilencedik fejezet de lege ferenda javaslatát. A dolgozat elkészítése során kiemelt figyelmet fordítottam a téma minél részletesebb és újszerűbb feldolgozására, törekedve arra is, hogy minél több külföldi forrást (jogforrást és tanulmányt egyaránt) is felhasználjak, mindeközben pedig a hazai tudományos élet szereplőit se mellőzzem.

3. ÁLTALÁNOS ÖSSZEFÜGGÉSEK

Mindenek előtt azt érdemes kiemelni, hogy a klasszikus három hatalmi ág közül a végrehajtó és a bírói hatalom köreiben okozott kárért kártérítést lehet követelni jogi úton, viszont a törvényhozás (bővebben a jogalkotás) valamiért ebből kimaradt. A jogalkotói kárfelelősség megállapításának legnagyobb gátja az *állam immunitása*, azaz, hogy az állami szuverenitás védelme érdekében nem dolgoztak ki törvényes utat az igény érvényesítésére. A megoldásra két megközelítés alakult ki: a *fiscus elmélet* és a *funkcionális immunitás tana*. Előbbi szerint az *állam bizonyos részeinek* (pl.: kincstár) *tevékenysége* miatt csak az adott rész vonható felelősségre, de a többi rész nem. Az utóbbi elmélet szerint irreleváns, hogy az állam mely része okozta a kárt, és ehelyett annak van döntő jelentősége, hogy a kár *milyen tevékenységnek* lett a következménye. Ha a tevékenység *közjogi jellegű „aktus” volt (iure imperii)*, akkor nem vonható felelősségre az állam, azonban ha *kereskedelmi jellegű „ügylet” volt a cselekvés (iure gestionis)*, akkor az államon számon lehet kérni a keletkezett kárt.²

4. A MAGÁNJOG TÚJE A KÖZJOGI SZÉNAKAZALBAN?

A hazai jogrend vonatkozásában jogalkotással való visszaélésről a 31/1998. AB határozat óta beszélünk. Az Alkotmánybíróság (továbbiakban AB) e döntésében

² NAGY ISTVÁN: *Jogalkotással okozott kár*, 2003, Budapest, 14. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129> (2016. 06. 30.)

világosan rámutatott arra, hogy a jogalkotással történő visszaélés tilalmának alkotmányos kritériumát a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényből (továbbiakban: régi Ptk.) vezette le.³ Ilyenkor jogosan merül fel bennünk a kérdés, hogy egy jogállamot mennyire célszerű a fentről lefelé történő építkezés helyett letről felfelé építeni?⁴ Magyarul, nem okoz-e problémát az, hogy egy magánjogi jogági alapelvet felemlünk az alkotmányosság szintjére és így a közjogi jogviszonyokban is alkalmazandóvá teszünk? Ezek után mi tartja vissza az AB-t attól, hogy a jóhiszeműség és tisztesség elvét kiemelve a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényből (továbbiakban Ptk.-ból) és minden jogviszonyban alkotmányos követelménnyé tegye? Eljuthat-e odáig az alkotmányértelmezés, hogy a jogági sajátosságokat más jogágakból kölcsönzött fogalmak, felelősségi alakzatok alkalmazásával lerontsa? Például egy büntetőeljárásban a szubjektív felelősség megállapítása (*dolus directus*, *dolus eventualis*, *luxuria* és *negligentia* esetei) helyett az objektív felelősséget kelljen vizsgálni? Ezek az aggodalmak véleményem szerint abból fakadnak, hogy túlságosan mereven kezeljük a közjog és magánjog szétválasztását.

Ahogy Jakab András is rámutatott, a legnagyobb probléma ezzel a (és a jogágak szerinti) felosztással, hogy egy jogintézményt (például a tulajdont) egyszerre szabályoznak közjogi (büntetőjog, közigazgatási jog) és magánjogi (polgári jog, kereskedelmi jog) jogágak is.⁵ Napjainkban egyre nagyobb a keveredés mértéke, közjogi jogágak magánjogiasodnak el (például a közigazgatási jog) és vice versa. Például a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban: Btk.) kijelenti: „Nem rendelhető el vagyonek kobzás [...] arra a vagyonra, amelyet jóhiszeműen, ellenérték fejében szereztek.”⁶ Tehát egy polgári jogi alapelv került a büntetőjogi kódexbe.

³ „Az Alkotmánybíróság rámutat: a demokratikus jogállamokban — így hazánkban is — a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom — az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában — az egész jogrendszerben érvényre jut.” 31/1998. (VI. 25.) AB határozat

⁴ Vagyis a kelsen-i tanok alapján miért nem a joglépcső tetejéről lefelé határozunk meg alkotmányos követelményeket, ahelyett, hogy a lépcső alsóbb fokairól felveszünk bizonyos intézményeket és így a többi felé helyezzük?

⁵ JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*, 2005, Miskolc, 180. Elérhető: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_5617_section_1091.pdf (2016.07.14.)

⁶ 2012. évi C. törvény 74.§ (5)

A közigazgatási jog területén hasonló módon kiemelhető a hatósági szerződés jogintézménye. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) ugyanis kimondja, hogy „ha jogszabály lehetővé teszi, az elsőfokú hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet.⁷” Ebben a helyzetben az eljáró hatóság sajátos hatalmi pozícióban van, hiszen „amennyiben az ügyfél nem fogadja el a szerződés tartalmát, akkor a hatóság határozatot hoz.⁸” Tehát megjelenik a közigazgatási szerződésekre jellemző mellérendeltségi és együttműködési viszony, viszont a hatóság kezében ott van a határozathozatal lehetősége, amely sajátos közhatalmi pozíciót biztosít számára (ezáltal a felek között alá-főlérendeltséget keletkeztet.⁹)

Ebből a kaotikus képből azt szűrhetjük le tanulságként, hogy ha mindenáron el akarunk különíteni egymástól közjogi és magánjogi jogágakat, akkor csak eltévedünk az általunk létrehozott ködben. Ahelyett, hogy varázstalanítanánk és észre vennénk, hogy bizonyos jogintézmények vagy jogi megoldások átültethetőek egyik törvényből a másikba, vagy alkotmányos rangra emelhetőek, a mérlegelés alapja pedig az a kérdés kell legyen, hogy ésszerű-e, nem pedig az, hogy közjogi vagy magánjogi-e.¹⁰

5. AZ IMMUNITÁS A SZUVERENITÁS ZSUGORODÓ MANKÓJA

A fenti alcímben foglalt állítás igazolásához először is magukat a fogalmakat szükséges tisztázni, ami nem egyszerű, hiszen a válasz egyik esetben sem egy jól körülhatárolható egy mondatos, vagy taxatív tartalommal feltöltött definíció. Ahogy Bihari Mihály is rámutat: a szuverenitás fogalma jelentős változáson esett át, ezért meg kell különböztetnünk a klasszikus szuverenitás és a modernkori szuverenitás

⁷ 2004. évi CXL. törvény 76.§ (1)

⁸ PATYI ANDRÁS-VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszérében)*, 2013, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 220.

⁹ PATYI ANDRÁS- VARGA ZS. ANDRÁS *i.m.* 220.

¹⁰ Bizonyos szinten, például az állam- és jogtudományi karok esetén indokolt lehet a jogági besorolások megtartása (Büntetőjogi Tanszék, Polgári Jogi Tanszék), egyszerűen csak nem szabad túlzott jelentőséget fordítani ennek a felosztási formának.

egyres jellemzőit, viszont a hatalom szervezettsége és függetlensége két olyan követelmény, amely magként tartja össze az idő során folyamatosan változó definíciókat - a szuverenitás tartalma hatalmi jogosítványok és döntések sorozata.¹¹

Az immunitás Kecskés László munkája alapján a következő módon írható körül: „A felelősség egyfajta ellenpontját: a felelőtlenséget jelenti. Pontosabban egy olyan kategória tágabb értelemben, amely a felelősségre vonás elmaradásának szubjektív és objektív eseteit öleli fel.”¹² Ahogy az előbbiekből kiolvashatjuk, az immunitás a szuverenitás megvalósulását teszi lehetővé, egy elvont államelméleti fogalom gyakorlati megtestesülése a jogban, ezért nevezhetjük a mankójának. Azonban mitől zsugorodik a mankó és mi történik közben a tulajdonosával? Ennek megértéséhez külön vizsgálom a külső és belső szuverenitás kapcsán, hogy miként van jelen az immunitás és miként szorult háttérbe a XX. század második felétől.

A belső és külső szuverenitás közötti különbségtétel a Szent-Római Birodalom alkonyára, többnyire a XVI. századra kezdett kibontakozni a jogtudományban. A maiestas duplex (kettős főhatalom) teória szerint megkülönböztetünk maiestas realis-t (valós főhatalom) és maiestas personalis-t (személyi főhatalom), amire

¹¹ A klasszikus értelemben vett szuverenitás főbb jellemzői:

- a szuverenitás abszolút hatalom;
- a legfőbb hatalom, önmagában vett entitás,
- nem származik mástól (Istentől, néptől, a nemzettől, valamilyen közösségtől stb.), hanem saját jogán szuverén; a hatalomnak nincs jogi korlátja, csak az Isten törvényei korlátozzák azt (J. Bodin);

A modernkori értelemben vett szuverenitás főbb jellemzői:

- a szuverén, a főhatalom nem korlátlan, hanem korlátozható, sőt korlátozandó a demokráciákban;
- a modern hatalmi rendszerekben hatalmak korlátoznak hatalmakat (az államrendszeren belül és a nemzetközi politikai rendszerben is);
- az államhatalom osztott, kivételek a totalitárius állami és párhatalmi rendszerek, amelyekben a hatalom végletesen koncentrált, ahogyan híveik nevezték: „a hatalom egységes” és kizárólagos, ami az állampártot vagy pártállamot illeti meg, amely omnipotens és omnikompetens;

BIHARI MIHÁLY: A modern szuverenitás elméleti alapjai Kísérlet egy funkcionista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására, in *MTA Law Working Papers*, 2014/51. szám, 2-4. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_51_Bihari.pdf (2016. 07. 17.)

¹² KECSKÉS LÁSZLÓ: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása, in *Jura*, 2001/1. szám, 67. <http://jura.ajk.pte.hu/print.php?cikk=6> (2016.07.26.)

azért volt szükség, hogy bebizonyítsák, a két főhatalom nem egy kézben összpontosul. A *maiestas realis*, azaz a belső szuverenitás a rendeket, míg a *maiestas personalis*, azaz a külső szuverenitás a császárt illeti meg.¹³ Klasszikus fogalmainkkal élve a belső szuverenitás: „*az állam területén kizárólagosan az állam politikai fennhatóságának akarata érvényesül, és saját jogrenddel bír*” és a külső szuverenitás: „*az állam kifelé irányuló, nemzetközi jogilag elismert, önálló politikai érdekérvényesítése.*”¹⁴

5.1. Külső szuverenitás

Először vizsgáljuk meg a külső szuverenitás és az immunitás kapcsolatát. Kezdetben egy adott ország számára erős pajzsot biztosított az immunitás e vonatkozásban. Ezt elsősorban az amerikai joggyakorlat egyes kidolgozott fogalmaira és precedenseire alapozva szemléltetem, mivel az amerikai jogéletben már egész korán megjelent az immunitás-probléma, és az USA gazdasági kibontakozása és világhatalmi kulcspozíciójának elnyerése miatt az immunitás háttérbe szorulásának politikai vonatkozásai sokkal árnyaltabban látszódnak.

A bírósági gyakorlat már a XIX. század elején kidolgozta a „*sovereign immunity*” (szuverén mentesség) fogalmát, mely sokáig az idegen állam felelőtlenességét biztosította (ezzel is garantálva annak szuverenitását). Erre példa, az 1812-es *The Schooner Exchange v. M’Faddon*-ügy, melynek alapja, hogy egy magán-személy Spanyolországba tartó hajóját Napóleon rendelkezései alapján lefoglalták

¹³ DANIEL BERCKRINGER hasonlata szerint a *maiestas realis* olyan, mint a *tulajdonjog* (dominium), a *maiestas personalis* pedig olyan mint a *haszonélvezet*. Ez alapján LIMNAEUS, a *maiestas realis*-t *ius in re publica* ként, *saját „dolgon” fennálló jogként* (mint tulajdonjog), míg a *maiestas personalis*-t *ius in re aliena*-ként *idegen dolgon fennálló jogként* (mint haszonélvezeti jog) definiálja. Tehát elmélete szerint a főhatalom *tulajdonosai a rendek, akik teljes „dologi jogi” jogosultsággal bírnak, míg a császár csak haszonélvezője a főhatalomnak, csak „korlátolt dologi jogi” jogosultsággal bír, ráadásul idegen „dolgon”*. DANIEL OTTO még ennél is tovább megy, szerinte a *császár, olyan, mint egy gyám* és ebből a gyámságból ered a *maiestas personalis*, tehát az uralkodó inkább tekinthető ügyintézőnek, azaz *gyámnak mint tulajdonosnak*. LEE, DANIEL: *Popular Sovereignty in Early Modern Constitutional Thought*, 2016, CPI Group (UK) Ltd, Croydon, 252., TAKÁCS PÉTER: Az államelmélet kezdetei Európában és a magyar államelméleti hagyomány (1500-1789), in *Pro Publico Bono*, 2011/1. szám, 8., SZILÁGYI PÉTER: *Az állam szuverenitása*, 2012.12.20. Elérhető: http://www.szilagyipeter.hu/sites/szilagyipeter.hu/files/Az%20%C3%A1llam%20szuverenit%C3%A1sa%202012_0.pdf (2016. 07. 18.)

¹⁴ KOVÁCS GABRIELLA: Az európai integrációs folyamat és a szuverenitás története, in *Múlt Kor*, 2004. 08. 11. (2016. 07. 18.).

és az illető sérelmeiért perelte a francia államot (akinek hajóját a kereset beadásakor átnevezték és hadihajóvá alakították, majd egy vihar miatt megsérülve egy amerikai kikötőben horgonyozott). Azonban az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága ítéletében kimondta, hogy az adott ügyben amerikai bíróság nem rendelkezik joghatósággal.

Az áttörő változást a United States Foreign Sovereign Immunities Act of 1976 (rövidítve és a továbbiakban: FSIA) hozta meg, azonban ennek már voltak előjelei, mint például a Tate-levél.¹⁵ A paradigmaváltás háttérében a funkcionális immunitás tana állt. Az amerikai értelmezés szerint ugyanis annak az elismerése, hogy az állam felelősségre vonható a kereskedelmi jellegű döntéseinek meghozataláért, nemcsak azt jelenti, hogy az adott államot saját országának jogi fóruma vagy valamilyen nemzetközi szervezet ítélőszéke előtt lehet felelősségre vonni, hanem akár egy USA-beli bíróság előtt is. Az 1976-os törvény (FSIA) főszabályszerűen a „*sovereign immunity*” mellett áll ki, azonban felsorol kivételeket¹⁶:

- (a) „lemond a mentességről”,
- (b) aláveti magát az amerikai bíróságnak mint döntőbíróságnak,
- (c) a kölcsönösség bizonyos feltételei mellett viszontkeresettel él,
- (d) magánjogi vétkes cselekményt (tort) követ el az Egyesült Államok területén, például közlekedési baleset során kárt okoz,
- (e) a nemzetközi jog megsértésével tulajdont sajátít ki, vagy
- (f) kereskedelmi tevékenységet végez.¹⁷

Talán az egyik leghíresebb precedens, melyben a FSIA alapján indult eljárás egy szuverén állam ellen az Altmann-ügy, amely úttörő jelentőségűnek számít, azonban rengeteg kérdést vet fel. Az ügy tényállása szerint Adele Bloch-Bauer 1923-ban végrendeletet írt, melyben több, Gustav Klimt által készített képről akként rendelkezett, hogy férje, Ferdinand Bloch-Bauer saját halála után adományozza az Állami Galériának. Adele 1925-ben meghalt, 1938-ban az Anschluss idején a képeket a nácik lefoglalták és az Állami Galéria kapta meg azokat. Ferdinand 1945-

¹⁵ Az USA Külügyminisztériumának egykori jogi tanácsadójának, Jack B. Tate-nak, az amerikai főügyész számára írt levele. lásd: TAKÁCS PÉTER: Szuverenitás és immunitás. Egy konkrét eset elemzése: az Altmann-ügy, in KESERŰ BARNA ARNOLD – KÖHÍDI ÁKOS (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovich Barnabás tiszteletére*, 2015, Eötvös József Könyv-és Lapkiadó Bt. – SZE DFK, Budapest-Győr, 508-509.

¹⁶ 2008-ban a törvény módosításával az ún. egyetemes joghatóság büntetőjogból ismert eseteivel bővült a kör.

¹⁷ TAKÁCS PÉTER: *i. m.* 510.

ben végrendelkezett, melyben a teljes vagyonának $\frac{1}{4}$ részét Maria V. Altmannra hagyta, azonban a képekről külön nem rendelkezett.

Altmann úgy vélte, hogy a képek az örökség részét képezik, ezért az 1998. évi 181. osztrák törvény (ismertebb nevén a „restitúciós törvény”) hatályba lépése után jogi úton követelte a képeket. Amikor 1999-ben két eljárás megindítása után az osztrák jog szerint nem tudta érvényesíteni akaratát, 2000-ben egy kaliforniai kerületi bíróságon perelte be az osztrák államot. Amikor 2004-ben az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága elé került az ügy, az az 1976-os törvény (FSIA) alapján igazat adott Altmannnak. Érvelését a kereskedelmi tevékenység végzésével indokolta. A FSIA más állam kereskedelmi tevékenységét az alábbiakkal írta körül: (1) Egyesült Államokban fejt ki, (2) ha azt az Egyesült Államokon kívüli kereskedelmi tevékenységgel összefüggésben, de az Egyesült Államokban fejt ki, valamint (3) ha az Egyesült Államokon kívül kifejtett és az Egyesült Államokon kívüli kereskedelmi tevékenységnek az Egyesült Államokban közvetlen hatása van.

Mivel az osztrák Belvedere múzeum is készít szuveníreket, ezért, ha Klimt képekkel díszített ajándéktárgyakat, vagy a múzeum(ok) marketingtevékenységük révén, ugyan minimálisan, de kifejtenek kereskedelmi tevékenységet, vagy az közvetlen hatással lehet az USA-ban (például, ha elfogadnak amerikai hitelkártyát). Viszont az ítélet után Altmann ügyvédje tanácsára felajánlotta Ausztriának, hogy osztrákokból álló választott bíróság dönthessen az ügyben, amit a másik fél elfogadott, így 2006-ban, amikor a 3 osztrák állampolgárból álló testület döntést hozott Maria Altmann-nak odaitélte a képek tulajdonjogát.¹⁸

Az Altmann-ügy kapcsán számos, a FSIA mellett és ellen szóló érvek felhozhatóak. Ha az osztrák állam egy észak-amerikai kerületi bíróság előtt könnyedén beperelhető, akkor könnyen tűnhet ez az út az országok jogi leigázásának eszközeként. Hiszen az ítéletet kimondó amerikai Legfelsőbb Bíróság nem egy olyan „nemzetközi szervezet” (nem az ENSZ vagy az Európa Tanács egyik szerve, példának okáért) amely rendelkezett volna az osztrák fél által átruházott hatalommal. Vajon, ha az Egyesült Államokat perelték volna be egy bécsi bíróságon, akkor is ilyen hatása lett volna? Másrészt felmerül a kérdés, hogy Maria Altmann megkapta-e volna a képeket, ha nem fordul hazája bíróságaihoz? Hiszen amikor Ausztriában terelte peres útra az ügyet (a közigazgatási eljárás felülvizsgálata kapcsán), a pertárgy értékének 1,2%-át eljárási illeték gyanánt a felperesnek ki kellett volna fizetnie, ami még méltányossági alapon is 135 ezer dollárba került volna, ezzel

¹⁸ Lásd bővebben: TAKÁCS PÉTER: *i. m.* 497-517.

szemben a kaliforniai kerületi bíróságon csak 15-20 dollár volt az illeték. Az osztrák tagokból álló választott bíróság döntésének lehetőségét Altmann már 1999-ben, a fent említett eljárás után felajánlotta, azonban a másik fél csak a Legfelsőbb Bírósági döntés után volt hajlandó elfogadni.¹⁹

Ahogy láthatjuk, Altmann győzelméhez nagy mértékben szükség volt a FSIA által biztosított lehetőségekre, azonban fontos kiemelni, hogy a Legfelsőbb Bíróság döntése ellenére az utolsó, választott bírósági eljárás alapján szerezhette meg Maria Altmann a képeket. Tehát levonhatjuk azt a következtetést, hogy az, amikor az ország elfogad egy törvényt és maga határozza meg hogy a saját bírósága mikor marasztalhat el egy másik államot (főleg ha egy olyan gazdaságilag és politikailag jelentős államról van szó, mint az USA) erős fegyver. Nem mondhatjuk azt, hogy ugyan valóban korlátozza egy másik állam immunitását, de a szuverenitását egyáltalán nem kérdőjelezi meg. Az ilyen törvényeknek köszönhetően komoly támadási felület keletkezik egyes államokon, viszont ahogy láthatjuk, a való élet sokszor tompítja ezeket a kritikus helyzeteket, mint ahogy ebben az esetben is választott bíróság felállítására került sor. Azonban még mindig nyitva áll az a kérdés, hogy miként húzzuk meg a választóvonalat. Ezek után nem véletlen, hogy egyes gondolkodók már arról beszélnek, hogy „Az állam valójában nem szuverén, és soha nem is volt az”²⁰, vagy arra hivatkoznak, hogy több nehézséggel jár a szuverenitás fogalmának meghatározása és alanyainak megjelölése, mint amennyi hasznot a szuverenitás-elméletek nyújtanak.²¹

Viszont, ha nincs használó (a szuverén), felesleges a mankó, tehát akkor el lehet vetni az immunitást? Ha figyelembe vesszük a hágai Nemzetközi Bíróság Németország versus Olaszország ügyben hozott 2012-es döntését, akkor a választunk határozottan nemleges. Az ügy előzménye, hogy Németország második világháborúban elkövetett cselekedetei (gyilkosságok, koncentrációs táborba hurcolások) miatt több kártérítési per indult a görög és olasz polgári jogi bíróságok előtt.

¹⁹ TAKÁCS PÉTER: *i.m.* 503-504.

²⁰ MARITAIN, JACQUES: A szuverenitás fogalma, in TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, 2003, Szent István Társulat, Budapest, 626.

²¹ BENN, STANLEY I.: A szuverenitás jelentésváltozatai. in TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, 2003, Szent István Társulat, Budapest, 634.

Az itáliai fél odáig jutott, hogy megállapította a német állam felelősségét, ki mondta, hogy a görög áldozatok számára Olaszországban végrehajthatóak a kártérítésre kötelező ítéletek, majd az eljárás végrehajtási szakaszában kényszerintézkedést foganatosítottak a Villa Vigoni²² ellen. A német fél a hágai bírósághoz fordult, ahol a bírák egyrészt kimondták, hogy sértették Németország immunitását a Villa Vigoni ellen foganatosított intézkedések és az a kijelentés, miszerint az olasz ítéletek által a görögök is foganatosíthatják követeléseiket. A Nemzetközi Bíróság továbbá leszögezte, hogy ha az állam az alapeljárásban lemond az immunitásról, az még nem jelenti azt, hogy a végrehajtás alóli mentességéről is lemondott.²³ Emellett a bíróság elfogadta azt a német álláspontot, amely szerint maga az alapeljárás is sértette Németország immunitását, hiszen az ország már kötött jóvátételi megállapodást Olaszországgal, ezért ezen túlmenően jogtalanul ítélt meg kártérítéseket az olasz fél.²⁴ Tehát ez az ítélet bebizonyította, hogy a szuverenitásról és az immunitásról a rohamos szemléletváltás ellenére sem beszélhetünk még múltidőben.²⁵

²² A Villa Vigoni a német állam tulajdonában álló, firenzei, kulturális célra használt, nem kereskedelmi célra használt ingatlan.

²³ „Even if a judgment has been lawfully rendered against a foreign State, in circumstances such that the latter could not claim immunity from jurisdiction, it does not follow ipso facto that the State against which judgment has been given can be the subject of measures of constraint on the territory of the forum State or on that of a third State, with a view to enforcing the judgment in question.” forrás: Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening) Summary of the Judgment of 3 February 2012, 8. Elérhető: <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16897.pdf> (2016.07.19.)

²⁴ „The Court considers that it cannot accept Italy’s contention that the alleged shortcomings in Germany’s provisions for reparation to Italian victims entitled the Italian courts to deprive Germany of jurisdictional immunity. It can find no basis in the State practice from which customary international law is derived that international law makes the entitlement of a State to immunity dependent upon the existence of effective alternative means of securing redress.” forrás: Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening) Summary of the Judgment of 3 February 2012, 7. Elérhető: <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16897.pdf> (2016.07.19.)

²⁵ A Németország versus Olaszország ügryhöz felhasznált források: *Jóvátétel: Németország javára döntött a bíróság*, in *Magyar Nemzet*, 2012. 02. 03. Elérhető: <http://mno.hu/kulfold/jovatétel-nemetország-javára-döntött-a-biroság-1048541> (2016.07. 19), KENDE TAMÁS – NAGY BOLDIZSÁR – SÖNNEVEND PÁL – VALKI LÁSZLÓ: *Nemzetközi jog*, Complex kiadó, 627-640., Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening) Summary of the Judgment of 3 February 2012, Elérhető: <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16899.pdf> (2016.07.19.)

5.2. Belső szuverenitás

Miután a külső szuverenitás perspektívájából megvizsgáltuk az immunitás kérdésköreit, figyelmünket összpontosítsuk a belső szuverenitás felé. Az állam mint szuverén nevében eljáró személy meghozhat bármilyen döntést és bárhogy használhatja hatalmi jogosítványait, ha nem alakul ki egyfajta nemzeti szolidaritás, a nép hosszútávon nem hagyja jóvá, nem legitimálja, akkor a szuverén előbb-utóbb elveszti a hatalmát, hisz a materiális jogállamiság, vagyis az „igazságosság” követelménye (a nép igazságérzetének valamilyen szintű kiszolgálása) nélkül nincs belső szuverenitás.²⁶ A feladat tehát annyiban ambivalens, hogy nyomatékosan el kell fogadtatni az emberekkel bizonyos állami cselekvéseket, másrészt pedig a cselekvések kapcsán figyelembe venni az ország egészének érdekeit.²⁷

Ennek megoldására fejlődtek ki az államok különböző államszervezeti alakzatai. A polgári demokráciák az értékpluralista megoldást választották, hiszen a hatalmi ágak szétválasztása és a *checks and balances* rendszere a sokközpontú szuverenitás (poliarchia) elméletét takarja. A másik oldalon pedig olyan monokratikus vagy totalitárius rendszereket látunk, amelyek a hatalomkoncentráció mellett voksoltak, hiszen az egyközpontú rendszer hívei (lásd pl.: proletárdiktatúra) elvetik a fent említett hatalommegosztást.²⁸ Magyarország 1989. óta az értékpluralizmus talaján áll, így az Alaptörvényünk számos olyan részt tartalmaz, amelyek a „szuverenitás birtokosainak” immunitását határolják körül. Bizonyos esetekben büncselekmény miatti felelősségre vonásnak (lásd pl.: köztársasági elnök²⁹), máskor politikai jellegű elszámoltatásnak (pl.: konstruktív bizalmatlansági indítvány³⁰, bizalmi szavazás³¹) ad teret az alkotmány.

²⁶ Alapul véve: PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, 2013, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 27-29.

²⁷ Például ha senki nem fizet adót, mert mindenki megkérdőjelezi annak értelmét, az ugyanúgy kerülendő, mint az, ha az reális viszonyok felmérése nélkül a szuverén túlzott mértékű adókkal sújtja az országot.

²⁸ BIHARI MIHÁLY: A modern szuverenitás elméleti alapjai. Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására, in *MTA Law Working Papers*, 2014/51. szám, 5. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_51_Bihari.pdf (2016. 07. 17.)

²⁹ Alaptörvény 13. cikk Ugyan a köztársasági elnök ellen büntetőeljárást csak a megbízatásának megszűnése után lehet indítani, de tiszttségétől az Alkotmánybíróság – az Országgyűlés indítványára – megfoszthatja.

³⁰ Alaptörvény 21. cikk (1)-(2) bekezdés.

³¹ Alaptörvény 21. cikk (3)-(5) bekezdés.

Természetesen, ha kibővítjük vizsgálódásunkat az alkotmányjog más jogforrásai és területei felé, akkor példaként említhető a parlamenti jog, amely lehetőséget biztosít a rend fenntartására az Országgyűlés ülésein és törekszik rá, hogy a lehető legtöbb parlamenti élethelyzetet szabályozza, és ezáltal az „épületen kívül tartsa” a többi hatalmi ágat (hogy a bíróságok a peres, a Kormány, pedig közigazgatási eljárásokkal befolyásolja a törvényhozást). Ezekről az államszervezeti megoldásokról a felelőtlenség vizsgálata során az mondható el, hogy el is vesznek meg nem is. Egyrészt valóban kialakul egy olyan láncolat, melyben az egyes alkotmányos szerveknek jogukban áll korlátozni a másik tevékenységét, vagy adott esetben számon is kérni, azonban arra nem biztosít lehetőséget (ésszerű okokból), hogy egy választásra jogosult magánszemély beperelje a miniszterelnököt, amiért nem valósította meg a kampányban tett valamelyik ígéretét.

Mivel a magyar államberendezkedés a parlamenti szuverenitást preferálja, ezért a mentelmi jog az az intézmény, amelynek vizsgálatával a legjobban megérthetjük, miért van jelentősége az immunitásnak a belső szuverenitás kapcsán. Ez az országgyűlési képviselőket megillető jog arra szolgál, hogy a törvényhozó hatalmi ág zavartalan működését (melynek megvalósítói a képviselők) biztosítsa. Mentelmi jogon belül beszélhetünk felelőtlenségről (immunitás³²) és sérthetlenségről (inviolabilitás).

Előbbi tartalma a következő: „A szólásszabadság elvének az a célja, hogy a törvényhozás tagjai közjogi tevékenységükben szabadon mozoghassanak, gondolataikat, törvényhozói akarataikat minden akadály nélkül kinyilváníthassák s ebbeli működésükben még a legtávolabbi erkölcsi korlátok se fessélyezzék őket”³³. Azonban a felelőtlenség nem pusztán a szólásszabadságot (képviselei megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt) biztosítja, hanem a képviselő az általa leadott szavazatért sem számoltatható el. Kivételt képeznek azonban a következő bűncselekmények: közösség elleni uszítás, nemzeti jelkép megsértése, nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános

³² Az érthetőség kedvéért a fejezet hátralévő részében felelőtlenségként hívom a mentelmi jog részét, míg immunitásnak nevezem az állam általános számonkérhetőségének hiányát.

³³ SIMON ÁKOS: *Az országgyűlési képviselők felelőtlenségére vonatkozó szabályokról de lege ferenda*, 2005, 3. Elérhető: <http://www.ajk.elte.hu/file/SimonAkos-OrszaggyuleseiKepviselok.pdf> (2016.07. 19.) idézi: VARGHA FERENC: *A képviselők felelőtlensége*, 1924, Jogállam Könyvtára, Budapest, 5.

tagadása és minősített adattal visszaélés, valamint a képviselő polgári jogi felelőssége.³⁴

A sérthetetlenség ehhez képest „egyfajta általános mentességet jelent az országgyűlési képviselők számára, amely szerint a velük folytatandó büntetőeljárásnak feltételes eljárási akadálya van. Az eljárási akadály csak úgy szüntethető meg, ha az Országgyűlés engedélyezi a mentelmi jog felfüggesztését.”³⁵

Itt érdemes megállnunk egy pillanatra és összehasonlítani a mentelmi jog két alkotóelemét a nemzetközi jogi, az állami képviselők immunitását biztosító funkcionális immunitással (*ratione materiae*) és a személyi immunitással (*ratione personae*). A *ratione materiae*: „csak a hivatalos minőségükben kifejtett cselekményekre terjed ki, vagyis az állami feladatok teljesítésére, és nem terjed ki a magánszemélyként kifejtett tevékenységre. A *ratione personae* immunitás által nyújtott védelem kiterjed az állam tisztviselőjének mind hivatalos minőségében, mind magánszemélyként végrehajtott cselekedeteire.”³⁶ Tehát láthatjuk, hogy a külső-belső szuverenitás megőrzésére az állami immunitás mindkét területen, azonos séma szerint érvényesül.³⁷ Az államot képviselő egyének számára (belső: parlamenti képviselő, ügyész, stb. külső: államfő, diplomata stb.) mentességet biztosít (a feladatuk végzésével kapcsolatban és azon kívül is). Ha az állammal szemben felmerül valamilyen kárigényünk, akkor nem az állam nevében eljáró személlyel, hanem az állammal, mint jogi személlyel szemben foganatosítjuk.

Összességében, az előbbi oldalak igazolták a következőket:

- *az állami immunitás mind a külső, mind a belső szuverenitás kapcsán megjelenik;*
- *a XX. század közepétől az állami immunitást visszaszorító jelenségeket lát-hatunk, melyek hatására az állam szuverenitásának alapjait is újra kell gondolni;*

³⁴ SMUK PÉTER: *Alkotmányjog II. – Államszervezet*, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 50. és 2012. évi XXXVI. törvény 73.§

³⁵ SIMON ÁKOS *i.m.* 4.

³⁶ BÉRES ATTILA: *Az immunitás jogintézménye a nemzetközi közjogban, különös tekintettel az államfők immunitására*, 2011, Miskolc, 18-19. Elérhető: http://www.tdk.uni-miskolc.hu/files/20111115_151124361.pdf (2016. 07. 20.)

³⁷ Annyi lényegesebb eltérés figyelhető meg, hogy a mentelmi jog kapcsán egy országgyűlési képviselőt megillet egyszerre a felelőtlenség (immunitás) és a sérthetetlenség (inviolabilitás), míg a nemzetközi jogban a funkcionális immunitás (*ratione materiae*) a betöltött poszttól függetlenül élvezik az állami tisztségviselők, míg a személyi immunitás (*ratione personae*) rangidős, vagy magas szintű kormányzati tisztséget betöltő embereket (például az államfőket minden esetben) illeti meg.

- *azonban az immunitás még nem egy idejétmúlt fogalom, hiszen több jogintézmény épül rá és a bírói fórumok is annak tiszteletben tartására utasíthatnak minket, ha azt megsértjük.*

Tehát igaz az állítás, miszerint az immunitás a szuverenitás zsugorodó (de még létező) mankója.

külső szuverenitás	tartalom	belső szuverenitás
funkcionális immunitás (ratione materiae)	állami aktus ellátása tekintetében miután elhagyta a posztot akkor is élvezi	felelőtlenség (immunitás)
személyi immunitás (ratione personae)	a védelem túlmutat feladatkörük határain (minden büntető-eljárással szembeni „akadály”) tisztségének megszűnéséig élvezi	sérthetlenség (inviolabilitás)

1. ábra: A funkcionális és személyi immunitás, valamint a felelőtlenség és sérthetlenség összehasonlítása

6. SZABÁLYOZÁSOK AZ EURÓPA-JOG TERÜLETÉN

Ebben a fejezetben azok az Európa-jog által biztosított lehetőségek kerülnek vizsgálat alá, melyek lehetővé teszik az állam felelősségre vonását károkozás esetén. Miért pont az Európa-jog? Erre a válasz, magában a szabályozás okaiban és történetében keresendő. Az európai nemzetállamok ugyanis korántsem foglaltak el egységes álláspontot az állam kárfelelősségét illetően. Az Egyesült Királyság Európai Gazdasági Közösségbe történő 1973-as belépésével a kontraszt kiéleződött. Sőt, a mai napig találhatunk olyan európai országokat, melyek nem dolgoztak ki saját jogrendjükön belül az állami kárfelelősséget megállapító eljárásokat (mint például hazánk). Ezért az európai fórumok vállalták magukra a feladatot, hogy megszabják az immunitás határait.

6.1. Európa Tanács

Az Európa Tanács két dokumentummal járult hozzá az állami immunitás korlátozásához. Egyrészt az 1972-es Európai Immunitási Egyezményvel (továbbiakban: Egyezmény), másrészt 1984. évi, az állami kárfelelősségről szóló ajánlásával (továbbiakban: Ajánlás). Az Európa Tanács dokumentumaival kapcsolatban jegyezném meg, hogy az állami immunitás kérdését nem pusztán a jogalkotással okozott

kár tekintetében szövegezték, hanem más állami aktus (például közigazgatási határozatok) is a jogforrások hatályai alá tartozik.

Az 1972-es Egyezménynek Nagy-Britannia Európához való közeledése szolgáltatott alapot, hiszen akkor még nem biztosított az ország saját jogrendszerén belül jogi lehetőséget az állami kárfelelősség megállapítására. 1978-ra viszont hatályba lépett a State Immunity Act, amellyel a szigetország (mely addigra már az Európai Közösségek tagja volt) orvosolta az előbb említett elmaradásait. Az Egyezmény negatív meghatározással szabja meg az immunitás fogalmát, nem azt definiálja, hogy mire terjed ki az állami felelőtlenség, hanem azt, hogy mire nem terjed ki (a funkcionalista immunitás teóriáját követi).³⁸

Az 1984-es Ajánlás egyrészt lefektetett bizonyos elveket az állami kárfelelősség nemzeti jogi szabályozásaival kapcsolatban, másrészt felhívta a tagállamok figyelmét olyan pénzügyi eszközök és alapok alkalmazására és létrehozására, amelyekkel az állami kárfelelősségből eredő kötelezettségeiket teljesíteni is tudják.³⁹ A nyolc alapelv a következő:

- I. Az állami kárfelelősség alapja az objektív súlypontú felróhatóság, a felróhatóságot pedig a jogellenességből adódóan kell vélelmezni (kártérítés).
- II. A méltányossági alapú reparációnál (kártalanítás) az állam nem azért kompenzál, mert az előbbi feltételek fennállnak, hanem mert nyilvánvalóan igazságtalan lenne, ha a károsult maga viselné a terheket. Alkalmazni pedig akkor kell, ha a közérdek miatt véghezvitt állami aktus okoz kárt és az aktus kivételes jellegű volt, vagy hatása kivételes.⁴⁰
- III. A kárfelelősség mérséklésének lehetősége a károsult vagy olyan személy közrehatása esetén, akinek tevékenységéért a nemzeti jog szerint a károsult felelős.
- IV. Az állam közvetlen perelhetősége.
- V. Teljes kártérítés, részleges kártalanítás követelménye.
- VI. Hatékony végrehajtás (minél előbbi végrehajtás és végrehajthatóság megfelelő költségvetési vagy más módszerekkel történő biztosítása)
- VII. Igényérvényesítési határidők korlátozásának tilalma.

³⁸ KECSKÉS: *i. m.* 68.

³⁹ Uo. 73.

⁴⁰ Erre példa a kisajátítás intézménye, melyet a magyar jogalkotó azonban szigorúbb feltételekkel szabályozott: "Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, *teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás* mellett lehet" Alaptörvény XIII. cikk (2) A teljes kártalanítás követelménye nagyobb terhet ró az államra, mint az Ajánlásban szereplő részleges kártalanítás konstrukciója.

VIII. Diszkriminációtilalom nemzetiség alapján.⁴¹

Kártérítés	Kártalanítás
objektív felróhatóság	méltányossági alapú reparáció
teljes	részleges (is lehet)
mérsékelhető, ha a károsult is közrehatott	

2. ábra: A kártérítés és kártalanítás közötti főbb különbségek az Ajánlás tükrében.

6.2. Európai Unió

Az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB) esetében a helyzet annyival sajátosabb más nemzetközi bírói fórumokhoz képest, hogy itt nemcsak a tagállamok, hanem az Unió intézményeinek cselekvéseit is az elsődleges jogforrások, vagyis az Unió szerződése alapján kell megvizsgálni.

Az EUB precedensei közül két kiemelt jelentőségű ügyet, az Aktie–Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council (továbbiakban: Schöppenstedt-ügy) és az Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic (továbbiakban: Francovich-ügy) mutatok be.

1971. február 13-án az Aktie–Zuckerfabrik Schöppenstedt nevű német cukorgyár keresetet nyújtott be, amelyben azt kérte az EUB-tól, hogy az EK-szerződés 215. cikkének 2. bekezdése alapján⁴² az Európai Unió Tanácsát (továbbiakban EU Tanács) utasítsa ítéletében annak a kárnak a megtérítésére, melyet 769/68. számú rendeletével okozott. A német vállalatot ugyanis az EU Tanács 1968. július 1-jei hatállyal bevezetett új cukor-árszabályozása miatt, állítása szerint, 155.411,13 német márka összegű kár érte elmaradt haszon⁴³ (*lucrum cessans*) formájában. A Schöppenstedt gyár tehát egyrészt állította, hogy az EU szerve által okozott kár érte, ezért hivatkozott a 215. cikkre, másrészt pedig azt is állította, hogy a károkozás jogellenes volt, mégpedig a jogszabály tartalma miatt, amely

⁴¹ KECSKÉS *i. m.* 73. és NAGY ISTVÁN: *Jogalkotással okozott kár*, 2003, Budapest, 17. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129> (2016. 07.20.)

⁴² „A szerződésen kívüli felelősség terén a Közösségnek meg kell téríteni az intézményei, vagy alkalmazottai által hivatalos tevékenységük gyakorlása során okozott kárt, a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően.”

⁴³ A korábbi német nyerscukor ár és az újonnan alkalmazni előírt ár különbözete.

ellenkezik a EGK Szerződés⁴⁴ több pontján megtalálható diszkrimináció-tilalommal⁴⁵ (Schutznormen). Az ügyben a bíróság elmarasztalta az EU Tanácsot és ítéletével törekedett a mérsékelt funkcionalitás tanának megfelelő precedenst alkotni.

Az EUB a jogellenes károkozás megállapítására egy három elemből álló kritériumrendszert alkotott, amely Schöppenstedt-formula néven híresült el. A feltételek a következők:

1. *Gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedés;*
2. *Az egyén védelmét szolgáló magasabb jogszabály megszegése és*
3. *A jogsértés megfelelő súlyossága.*

Tehát a Schöppenstedt-ügy és annak utóhatásának tanulsága, hogy egyrészt a „jogalkotási intézkedés” alatt bármely olyan kötelező jellegű közösségi aktus értendő, amely általános jellegű szabályokat kíván lefektetni (annak ellenére, hogy elsősorban a rendeletekre vonatkozik a kifejezés). Másrészt, az egyén védelmét szolgáló magasabb jogszabály alatt, nem pusztán az alapítószerződések, hanem a másodlagos EU-s jogforrások is értendők (természetesen elsősorban az olyan általános alapelvekre utal a kifejezés, mint az egyenlőség elve, az arányosság elve, a munkavállalók szabad mozgása stb.). Harmadrészt pedig a jogsértés megfelelő súlyosságának kritériuma egyértelműen nagy mozgásteret ad az EUB számára. Egy későbbi ügy kapcsán a testület annyiban pontosított meghatározásán, hogy a jogalkotásban résztvevő közösség akkor vonható felelősségre, ha nyilvánvalóan és súlyosan hagyta figyelmen kívül hatásköre korlátait.⁴⁶ De ettől függetlenül megmaradt az EUB széleskörű mérlegelési autonómiája.⁴⁷

A Schöppenstedt-ügy hatására keletkezett hol sűrűbb, hol ritkább szövésű hálót a Francovich-ügy és a körülötte felmerülő kérdések szakították szét. A két ügy már a formaságok szintjén is komoly eltéréseket mutat. Ameddig az előbbinél

⁴⁴ Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról

⁴⁵ „*This is precisely the nature of many prohibitions against discrimination contained in the Treaty*”. Judgment of the court 2 December 1971 1 Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities, 981.o. A felperes a Schutznormen kifejezés alatt az ügyben konkrétan az EGK Szerződés 37. cikkének 2. és a 40. cikkének 3. bekezdésére értette.

⁴⁶ Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG. v Council and Commission, 1978

⁴⁷ NAGY ISTVÁN: *Jogalkotással okozott kár*, 2003, Budapest, 18-19. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129> (2016. 06. 30.) és KECSKÉS LÁSZLÓ: *A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása*, in *Jura* 2001/1. szám, 68-70. Elérhető: <http://jura.ajk.pte.hu/print.php?cikk=6> (2016.07.26.)

az Európai Közösségek egyik szerve, addig az utóbbinál az Európai Közösségek egyik tagállamával szemben indult az eljárás. Ameddig az előbbinél egy jogszabály miatt, addig az utóbbinál egy jogszabály hiánya miatt indult eljárás.

A Francovich-ügy lényegét illetően először is azt érdemes rögzíteni, hogy az irányelv egy olyan jogszabály, mely „*az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.*”⁴⁸ Ahogy az EGK Szerződés szövegében is benne van, az irányelv a tagállamokra kötelező, tehát nem egy soft-law jellegű intézmény, mint az ajánlás, hanem az uniós jog olyan vívmánya, mely megfogalmaz közösségi célokat, melyeket minden tagállamnak végre kell hajtani, viszont annak megvalósításában tiszteletben tartja a tagállamok szuverenitását.

Olaszország a 80/897. számú irányelv végrehajtása érdekében nem tett semmilyen intézkedést. Az irányelvben foglalt cél a munkaadó fizetése hiányára esetére a munkavállaló védelme volt. Ezért amikor Andrea Francovich beperelte a munkáltatóját 6 millió líra elmaradt munkabér megfizetése érdekében (mivel csak helybel-közzel fizették ki), és az ítélet végrehajtása során a végrehajtó közölte, hogy a felperes követelése behajthatatlan, Francovich az EUB-hez fordult. A luxemburgi székhelyű bírói fórum igazat adott Francovichnak, viszont az ítélet indoklásával egy radikális, merőben újszerű retorikát alapozott meg. Az EUB megállapította, hogy nem szükséges közvetlen hatályos szabályozás a tagállamra, hanem elég, ha primer kötelezettségét (általános alapelv megsértése) nem teljesíti.⁴⁹ Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy egy irányelv nem teljesítése kapcsán hogyan állapítható meg a kárfelelősség. Hiszen egy rendelet megalkotásával okozott kár sokkal könnyebben kimutatható (lásd példa: Schöppenstedt-ügy), mintha a kárt egy szabályozás nem léte okozta. Erre születtek meg az úgynevezett, Francovich-kritériumok:

- I. *Az irányelv által célzott eredmény arra is kiterjed, hogy az egyénre is ruházzon jogokat.*

⁴⁸ EGK Szerződés 189. cikk (3) bekezdés.

⁴⁹ Az EUB az EGK Szerződés 5. cikkének megsértésére hivatkozott, amely valóban nem tartalmaz konkrét kötelezettséget, inkább általános jellegű: 1) A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését. 2) A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.

- II. Ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezései alapján meghatározható legyen.
- III. Okozati összefüggés álljon fenn az állam kötelezettségeinek megszegése és az érintett személy által elszenvedett kár között.

Továbbá az ítélet kimondta, hogy a tagállam az általa okozott károk következményeiért a saját felelősségi jogára vonatkozó szabályok szerint tartozik kártérítési kötelezettséggel. Az EUB ezen felül leszögezte, hogy a kár megtérítésének a tagállamok által lefektetett szabályainak anyagi és eljárásjogi rendelkezései nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló belföldi igényekre vonatkozó feltételek. Az ítélet utáni „post-Francovich” jelenség egyértelműen tükrözte, hogy az ügyben hozott döntés olyan követelményeket támasztott a tagállamokkal szemben a jogharmonizáció terén, amelyeknek nem lehetett egyik napról a másikra eleget tenni.⁵⁰

szerződés	ügy	bírói döntés
<u>EGK Szerződés 215. cikk (2)</u> <i>„A szerződésen kívüli felelősség terén a Közösségnek meg kell téríteni az intézményei, vagy alkalmazottai által hivatalos tevékenységük gyakorlása során okozott kárt, a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően.”</i>	Aktie–Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council (1971)	<u>Schöppenstedt formula:</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedés;</i> 2. <i>Az egyén védelmét szolgáló magasabb jogszabály megszegése és</i> 3. <i>A jogsértés megfelelő súlyossága.</i>
<u>EGK Szerződés 189. cikk (3)</u> <i>„Az irányelv az elérendő célokat illetően</i>	Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic (1991)	<u>Francovich-kritériumok:</u> <ol style="list-style-type: none"> I. <i>Az irányelv által célzott eredmény arra is kiterjed,</i>

⁵⁰ NAGY: i. m., KECSKÉS: i. m., 73-76.

<p><i>minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.”</i></p>		<p><i>hogyan az egyénre is ruházzon jogokat.</i></p> <p><i>II. Ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezései alapján meghatározható legyen.</i></p> <p><i>III. Okozati összefüggés álljon fenn az állam kötelezettségeinek megszegése és az érintett személy által elszenvedett kár között.</i></p>
--	--	---

3. ábra: A Schöppenstedt formula és a Francovich-kritériumok összehasonlítása

7. SZABÁLYOZÁSOK MÁS ORSZÁGOKBAN

Ha a külföldi jogrendszerek megoldásait akarjuk szemügyre venni, akkor többféle szempont szerint is csoportosíthatjuk azokat. Először is különbséget tehetünk azon országok között, amelyek a közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősséget már az alkotmányban rögzítik (pl. Ausztria, Németország, Spanyolország) és azok között, amelyek alacsonyabb jogforrási szinten rendelkeznek róla (pl.: Franciaország). Sőt van, ahol a közhatalmi kárfelelősségről a polgári (Luxemburg, Dánia, Ausztria, Hollandia és Belgium), míg máshol a közigazgatási bíróságok döntenek. Ha a törvényalkotó kárfelelősségére fókuszálunk, akkor is jelentős különbségeket állapíthatunk meg a különböző modellek között.

Először a bírói mérlegelés határait vizsgáljuk meg. Ameddig az angol és francia polgári bírósági eljárásban nincs lehetőség a törvények alkotmányosságának kétségbe vonására, addig Németországban a konkrét ügyben eljáró bíró nem köteles alkalmazni azt a jogszabályt, amely egy felette álló jogforrásnak ellentmond. Hollandiában és Luxemburgban a bírák csak azt jogosultak vizsgálni, hogy

a jogszabályok nem ütköznek-e nemzetközi szerződésekbe, Ausztriában és Portugáliában pedig a bíró köteles az alkotmánybíróság véleményét kikérni.⁵¹ Ezek után nézzük meg közelebbről az osztrák és francia modell alapjait.

Ausztriában, ugyan a törvényalkotó kártérítésre kötelezésére nincs lehetőség, azonban más jogalkotó kárfelelősségének a megállapítására van. Kártérítést csak a törvények végrehajtása során okozott kárért lehet követelni. Viszont, más normaalkotóval szemben a jogszabály megalkotása, vagy annak elmulasztása kapcsán is érvényesíthető kárigény. Ha a helytelen jogértelmezés okozott kárt, akkor vizsgálni kell többek között azt, hogy a norma nem egyértelmű megfogalmazása okozta-e a kárt. Ebben az esetben nem fogadja el a bíróság azt a kifogást, hogy a normát rövid időn belül kellett kibocsátani (így nem jutott idő a pontos szövegezésre), ezért kerülhetett sor a téves jogértelmezésre.⁵²

Franciaországban, a bírói gyakorlat igyekszik a jogalkotót megóvni a kárfelelősségtől, ezáltal a felelősséget inkább a normát végrehajtóra helyezik. Azonban etatista szemléletük ellenére a franciák már 1973. óta nem fogadják el az állami immunitást kimentési okként a bírósági eljárásokban. A közhatalom kárfelelősségének két fajta jogalapja van: a „*sans faute*” és a „*pour faute*” felelősség. A „*sans faute*”, olyan felelősségi alakzat, ahol nem kell az aktus jogellenességét megállapítani, sokkal inkább egy méltányossági alapú reparációról van szó. Magyar megfelelője leginkább a kártalanítás. Példaként említhető a La Fleurette eset 1938-ból. Az állam megtiltotta a „krém” szó használatát, minden olyan élelmiszeripari termékre, amelyik mesterséges alapanyagokból készült. Ezáltal az állam jelentős visszaesést okozott a La Fleurette cégnek, amely a piacon egyedülként gyártott ilyen termékeket. A Conseil d'États méltányossági alapon adott igazat a cégnek. A másik felelősségi forma a „*pour faute*”, melyben a jogellenesség már fontos kritérium.⁵³

⁵¹ LAJER ZSOLT: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállami jogában, in *Jogtudományi Közlöny*, 2001/3. szám, 122.

⁵² Uo. 123.

⁵³ Uo. 125. és VAN DAME, CASE: *European Tort Law*, 2013, Oxford University Press, Oxford, 539.

8. A HAZAI JOGREND

8.1. A jogalkotással való visszaélés

Ebben a fejezetben olyan eseteket mutatok be, amelyek során az AB a jogalkotással való visszaélésre hivatkozva állapította meg az alkotmányellenességet. Alapul a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatot veszem, mivel az indokolásban több olyan esetre is hivatkozott a testület, ahol ugyan explicit módon nem jelölték meg, de a megsemmisítő döntés a visszaélésszerű normaalkotásra épült (ezek az esetek közül hármát emeltem ki).

Az ügy tényállása alapján a Csornai Polgármesteri Hivatal meg kívánta szerezni egy jogi személy területét. A tulajdonosnak azonban nem állt szándékában eladni a telket, ezért az önkormányzat az adó jogintézményéhez nyúlt, hogy nyomatékossítsa tulajdonszerzési igényét. Így az újonnan bevezetett helyi adó pusztán azt az egyetlen jogi személyt érintette (mivel egyedül neki volt 24 hektárnál nagyobb földterülete). Továbbá a telek becsült értékét 6.120.000. Ft-ban állapították meg, míg a terület után évi 24, 5 millió forint adót kellett volna fizetni.⁵⁴ Ráadásul az önkormányzat többször felkínálta az éves adótartozásuk eltörlését azért cserébe, ha átengedik a telek tulajdonát.

Arra is volt példa, hogy egy önkormányzati testület a helyi adókra vonatkozó rendelet év közbeni módosításának tilalmát akként játszotta ki, hogy hatályon kívül helyezte a rendeletet, majd helyette egy újat alkotott, szigorúbb adótételekkel, tehát az érintettek számára ugyanazt a hatást váltotta ki, mintha egy szimpla módosítással emelték volna az adókat az év alatt. Viszont formai szempontból betartották a törvény általi előírásokat, valójában azonban a jogalkotó hatalmat a szabályok megkerülésére használták. Az önkormányzat mentségére szólt ugyan, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C törvényt 1992. december 20-án hirdették ki és így nem tudtak egy, a törvényhez igazodó adórendeletet az 1993-as év elejére elkészíteni. Ezt alátámaszthatják azok a tények, hogy 1993. január 28-án helyezték hatályon kívül a régi, és 1993. február 1-jén léptették hatályba az új rendeletet. Azonban az AB mellett foglalt állást, hogy az adófizetőket megilleti a jogbiztonságból és a jogállamiságból fakadó kiszámíthatóság, és időt kell biztosítani, hogy az emberek felkészülhessenek az önkormányzati rendelkezések teljesítésére.⁵⁵

⁵⁴ A szakértő pedig a következő megállapítást tette: „a tételes adó mértékénél súlyosan aránytalan, ha az adott vagyontárgy értékének 20 %-át meghaladja az évi vagyoadó mértéke.” 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indokolás IV.

⁵⁵ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indokolás IV. és 55/1993. (X. 15.) AB határozat.

Egy másik esetben Békés Megye Képviselő-testületének a megyei önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról, juttatásáról és költségterítéséről szóló rendeletének egyes részeit semmisítette meg az AB, mivel a jogintézményeket (juttatás, tiszteletdíj, költségterítés) nem célhoz kötötten használták fel a jogszabályban. A juttatás „a megbízatás zavarmentes - pénzügyi és dologi feltételek szerinti többnyire rendszeresen ismétlődő – ellátását hivatott elősegíteni”. A tiszteletdíj „a képviselői - bizottsági - munka és felelősség elismeréséül szolgál”. A költségterítés „a képviselői tevékenységgel összefüggő előlegezett, számlával igazolt, szükséges költséget ugyanis »meg kell téríteni.«” A rendelet szerint természetbeni juttatásként megilleti a képviselőt, a bizottsági elnököt, a térségi tanácsnokot és a nem képviselő bizottsági tagot különböző feltételekkel az ingyenes autóbuzsbérlet (a megyében való közlekedés végett). Továbbá úgy rendelkezett a költségterítésről szóló rendelet, hogy „saját személygépkocsi igénybevételének költségei a vonatkozó jogszabályok szerint és csak a közgyűléseken, bizottsági üléseken való megjelenés, illetőleg a közgyűléstől kapott különmegbízások teljesítése során számolhatók el. Egyéb esetben az utazási költség a tömegközlekedési eszközök igénybevételére vonatkozó szabályok szerint téríthető meg.” Egyrészt, ha a képviselő megkapta az utazási bérlet pénzbeli ellenértékét (mint juttatás), akkor több költsége nem merülhet fel, hiszen így a juttatás megkettőződéséről beszélhetnénk. Emellett, mivel a természetbeni juttatás mértékeinek a különbsége beosztás alapján került megállapításra (képviseelő 20.000 Ft, bizottsági elnök 24.000 Ft), ezért a juttatás valójában a tiszteletdíj kiegészítéseként szolgált (és ha mindenképp különbséget akarunk tenni a juttatások mértéke között, akkor találhatunk racionálisabb megoldásokat, pl. lakóhely szerinti). Ezért az AB a fenti rendeletet megsemmisítette.⁵⁶

8.2. A jogalkotó kárfelelősségének kérdésköre

8.2.1. Jogszabály tervezetek

Magyarországon a jogalkotó kárfelelősségének gondolata a XIX. század utolsó harmadára eredeztethető vissza. Megjelenésének két jelentős indoka volt. Egyrészt az 1848-ban újragondolt magyar államszervezet, amely többek között rögzítette a

⁵⁶ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indokolás IV. és 24/1997. (IV. 25.) AB határozat.

Montesquieu-i egyensúlyi elveket.⁵⁷ Másrészt, a '48-as szabadságharc után házánkra oktrojált ABGB nem tartalmazott olyan rendelkezéseket, amelyek alapján az állami kárfelelősséget bármilyen formában is meg lehetett volna állapítani (még az állami hivatalnokok által okozott kárt sem)⁵⁸, tehát a jog abszolút immunitást biztosított az államnak (részben ezért is hívjuk a kort neoabszolutizmusnak). Így nem véletlen, hogy 1878-ban a bíróság az államkincstárat már a jogalkotói kárfelelősség alapján kötelezte a kártérítésre.⁵⁹

A szocialista jog természetéből adódóan nem preferálta az állam immunitásának korlátozását. Viszont ennek ellenére a régi Ptk. 1977-es módosításának köszönhetően, az „államigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség” jogintézménye hozott némi változást. Azonban ez a közigazgatási jogkörben okozott károkra koncentrálódott⁶⁰ és nem terjedt ki a jogalkotás területére.

A rendszerváltás után két jelentősebb jogszabálytervezet született, amelyek szabályozni kívánták a jogalkotó kárfelelősségét. 1998-ban a Kormány „a polgári jog, ezen belül a Polgári Törvénykönyv átfogó korszerűsítésére irányuló munkálatok megkezdését” rendelte el, a polgári jogi kodifikációról szóló határozatában.⁶¹ Így felállították a Polgári Jogi Kodifikációs Szerkesztőbizottságot és a Polgári Jogi Kodifikációs Főbizottságot. A munkálatok (terjedelmüknel fogva) elhúzódtak, 2006-ban a Szerkesztőbizottság folyamatosan elkezdte megjelentetni az Igazságügyi Minisztérium honlapján az új Polgári Törvénykönyv szövegének tervezetét. 2007-ben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium civilisztikai szakállamtitkára közölte a Főbizottság elnökével, hogy a tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium fogja kidolgozni, melyet 2007. október 29-én közzétett honlapján (a Szerkesztőbizottság javaslatának átdolgozott változatát).⁶² Tehát beszélhetünk egyrészt a Szerkesztőbizottság javaslatáról (továbbiakban: *Szakértői Javaslat*) és az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium javaslatáról (továbbiakban: *Minisztériumi Javaslat*).

⁵⁷ lásd: KECSKÉS LÁSZLÓ: *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*, 1988, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 246. és MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*, 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 71.

⁵⁸ KECSKÉS *i. m.* (1988), 251.

⁵⁹ LAJER: *i. m.* 74. és LEHOTAY VERONIKA: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez, in *Sectio Juridica et Politica, Miskolc*, 2010/1. szám, 395-413.

⁶⁰ KECSKÉS: *i. m.* (1988), 266.o. és LEHOTAY: *i. m.* 398.

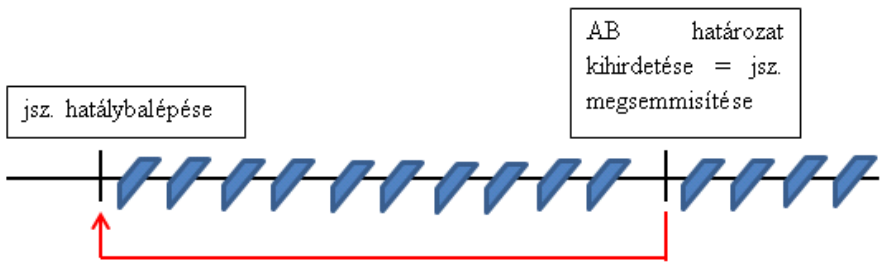
⁶¹ 1050/1998 (IV. 24.) Korm. határozat

⁶² LEHOTAY: *i. m.* 403-404.

A Szakértői Javaslát egyrészt leszögezi, hogy a közhatalom gyakorlása során okozott kár esetén a felróhatóságtól független kárfelelősséget tekintti irányadónak. A kárfelelősség alóli mentesülés lehetősége, leszűkül azokra az esetekre, amikor a kárt a tevékenységi, ügyintézési és ellenőrzési körén kívül eső, elháríthatatlan ok, vagy a károsult elháríthatatlan magatartása idézte elő. A jogalkotással okozott kár kapcsán három kategóriába sorolja a lehetséges eseteket:

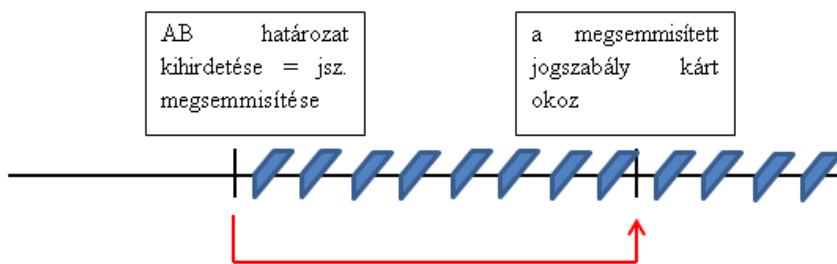
1. alkotmánysértő jogszabály megalkotásával,
 - a. ha az AB a normát *ex tunc* semmisíti meg,
 - b. ha az AB a normát *ex nunc* semmisíti meg,
 - c. ha az AB azt állapítja meg, hogy egyedi határozat volt,
2. jogszabály elfogadásának alkotmánysértő elmulasztásával és
3. jogharmonizációs kötelezettség teljesítésének elmaradásával.

Az első opciónál, az alkotmánysértő jogszabály megalkotásánál három különböző eshetőséget sorol fel a Szakértői Javaslát. Ha az AB a normát visszaható hatállyal semmisíti meg, akkor az azt jelenti, hogy annak alkalmazása már hatálybalépése pillanatától jogellenes volt, tehát kárigény alapjául szolgálhat.



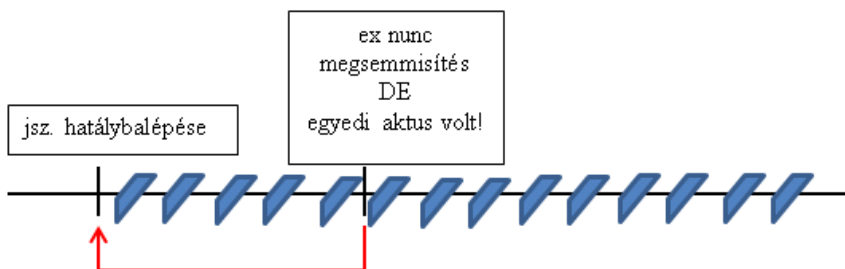
4. ábra: Ha az AB a normát *ex tunc* semmisíti meg.

A második esetben az AB a jogszabályt *ex nunc*, azaz az AB határozat kihirdetésétől semmisíti meg, ekkor az állam azokért a károkért tartozik felelősséggel, melyek a norma megsemmisítése után keletkeztek, tehát a kárt a megsemmisített norma okozta.



5. ábra: Ha az AB a normát ex nunc semmisíti meg

A harmadik esetben (ha az AB megállapította, hogy egyedi aktust bocsátottak ki normaként), értelmezésem szerint nem kell az AB-nek ex tunc megsemmisítenie a normát ahhoz, hogy az állam kárfelelőssége megállapítható legyen a jogszabály hatálybalépése és az AB határozat kihirdetése között okozott kárért.



6. ábra: Ha az AB megállapítja, hogy egyedi határozat volt

A következő opció a jogszabály megalkotásának alkotmányosértő elmulasztását tartalmazta. Végül pedig a jogharmonizációs kötelezettség elmulasztásáról rendelkezett a javaslat a következőképpen: „Az állam felelősséggel tartozik azért a kárért, amelyet európai unió jogharmonizációs kötelezettsége elmulasztásával vagy nem megfelelő teljesítésével okozott.”⁶³ A Szakértői Javaslat készítői tehát figyelembe vették az EUB Francovich-ügyben hozott ítéletét, ahol egy irányelvbe foglalt jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt marasztalta el a bíróság Olaszországot (melyre már egy előző fejezetbe kitértünk).

⁶³ VÉKÁS LAJOS: *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez*, 2008, Complex Kiadó, Budapest, 1139.

A Minisztériumi Javaslat terjedelmében is rövidebb a Szakértői Javaslatnál, így kevesebb károkozási esetkörrel állapít meg, valamint megfogalmazásában is eltér egyes helyeken. Ugyanúgy megállapítja az állam kárfelelősségét abban az esetben, ha az AB ex tunc semmisíti meg a jogszabályt, valamint ugyanúgy megállapítja a jogalkotás alkotmányellenes elmulasztása miatti kárigényt. Azonban a harmadik bekezdésben a „nemzetközi jogharmonizációs kötelezettség” elmulasztása miatti kárfelelősségről, nem pedig az „európai uniós jogharmonizációs kötelezettségről” beszél. Ezzel bizonyos értelemben szűkíti és bővíti is a kárfelelősség határait a Szakértői Javaslatához képest. Ha azt vesszük alapul, hogy az Unió elsődleges jogforrásai nemzetközi szerződések, akkor bővült a kör, hiszen nemcsak az uniós szerződések, hanem egyéb nemzetközi szerződések miatti jogharmonizációs kötelezettségekről is szól. Ha viszont figyelembe vesszük, hogy az irányelvek az unió másodlagos jogforrásai (mivel az uniós intézmények alkotják), amelyek csak közvetlenül erednek a szerződésekből, akkor megállapíthatjuk, hogy ezekre nem terjed ki a (3) bekezdés.⁶⁴

Végül egyik javaslat sem került bele sem a 2009. évi CXX. törvénybe, melyet ugyan kihirdettek a Magyar Közlönyben, azonban sosem lépett hatályba. Utóbbi törvény a közhatalom gyakorlása során okozott kárról szóló fejezetében (5. könyvének, VIII. fejezetében) a közigazgatási jogkörben okozott kár és a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kár tényállásait szabályozta.⁶⁵ A közigazgatási jogkörben okozott kár definiálásánál pedig külön követelményként határozta meg, hogy „a kárt hatósági jogalkalmazó tevékenységgel vagy annak elmulasztásával okozták.”⁶⁶ Tehát a Szakértői és a Minisztériumi Javaslatokkal szemben ez a törvény nem állapít meg külön tényállást a jogalkotó kárfelelősségével kapcsolatban, sőt még más tényállás alapján sem teszi lehetővé azt. A 2013. évi V. törvény hatálybalépésével ugyan továbbra sem lett a jogalkotó kárfelelőssége önálló kárfelelősségi alakzatként meghatározva, azonban a miniszteri indokolás a LXXI. Fejezet, azaz a közhatalom gyakorlásával okozott kár magyarázataként szolgáló részben kifejti, hogy a jogalkotó felelősségre vonása e törvény alapján az általános felelősségi alakzat segítségével lehetséges.⁶⁷

⁶⁴ Ettől még az EUB megállapíthatja az tagállam kárfelelősségét és megítélhet kártérítést.

⁶⁵ 2009. évi CXX. törvény 5:556. §, 5:557. §

⁶⁶ 2009. évi CXX. törvény 5:556. § (1) bekezdés

⁶⁷ 2013. évi V. törvény miniszteri indokolása LXXI. Fejezet (2) bekezdés

Szakértői Javaslat	Minisztériumi Javaslat
<p>5:550. §: Felelősség jogalkotással okozott kárért:</p> <p>(1) A jogalkotó az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott kárért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.</p> <p>(2) A jogalkotó a megsemmisítés időpontjától keletkező kárért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt nem hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.</p> <p>(3) Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a jogalkotási kötelezettségét az Alkotmánybíróság határozatában megállapított határidőig nem teljesíti, a mulasztással okozott kárért felelősséggel tartozik.</p> <p>(4) Az állam felelősséggel tartozik azért a kárért, amelyet <u>európai uniós jogharmonizációs</u> kötelezettsége elmulasztásával vagy nem megfelelő teljesítésével okozott.</p> <p>(5) Az (1) bekezdés szerint felel a jogalkotó, ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogszabály tartalmilag egyedi határozat.</p>	<p>611. § Jogalkotással okozott kárfelelősség:</p> <p>(1) Az állam az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott kárért akkor felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.</p> <p>(2) Ha az állam az Alkotmánybíróság határozata alapján a jogalkotással alkotmányellenes mulasztásban van, és jogalkotói kötelezettségét az Alkotmánybíróság határozatában megállapított határidőig nem teljesíti, a mulasztással okozott kárért felelősséggel tartozik.</p> <p>(3) A (2) bekezdésben foglalt rendelkezést kell alkalmazni akkor is, ha a károkozás azért következett be, mert az állam a <u>nemzetközi jogharmonizációs</u> kötelezettségét határidőben nem teljesítette.</p>

7. ábra: A Szakértői és a Minisztériumi Javaslat összehasonlítása⁶⁸

⁶⁸ Források:

- Szakértői Javaslat: VÉKÁS LAJOS: *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez*, 2008, Complex Kiadó, Budapest, 1139.
- Minisztériumi Javaslat: LEHOTAY VERONIKA: *Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez*, in *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, 2010/1. szám, 395-413., 409.

8.2.2. *Precedensek*

Ebben a fejezetben azt mutatom be, hogy a bíróságok milyen döntéseket hoztak a régi Ptk. alapján azokban az ügyekben, amikor a jogalkotó kárfelelősségének a megállapításáról kellett döntenüök, illetve, hogy az új Ptk. milyen kapukat nyit meg a normaalkotó felelősségre vonása tekintetében. A követhetőség kedvéért minden esetben feltüntettem, hogy az akkor hatályos Polgári Törvénykönyv melyik rendelkezését vizsgálta a bíróság és az alapján milyen értelmezést dolgozott ki.

A régi Ptk. ugyan nem különböztette meg a deliktuális (szerződésen kívüli) és a kontraktuális (szerződésszegéssel okozott kár) felelősségi formákat, ezért a mellékelt ábrán nincs is szemléltetve a különbség. Azonban az érthetőség kedvéért először azokkal az esetekkel kezdem, amelyek az állam szerződésen kívüli károkozásért való felelősségéről szólnak.

Több esetben is próbálták az állam mint jogalkotó felelősségét a régi Ptk. 349. §-a alapján meghatározni.⁶⁹ Az államigazgatási jogkörben okozott kárról azonban a PK. 42. számú állásfoglalás kimondja, hogy „*államigazgatási jogkörben okozott kárnak csak az államigazgatási jellegű, tehát a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával okozott kárt lehet tekinteni.*”⁷⁰ Azonban ez nem biztosít teljes fokú védettséget a jogalkotó számára, hiszen a BH. 1990. 314. is rögzíti, hogy „*a városrendezési terv megállapítása és a közúti forgalom szervezése közhatalom gyakorlása körében kifejtett szervező-intézkedő tevékenység*”⁷¹ Tehát, ha a város vagy községrendezési tervek elfogadása önkormányzati rendelet formájában történik, akkor (habár egy meglehetősen leszűkített körben, de) megállapítható a jogalkotó kárfelelőssége.⁷²

Egy másik lehetőség az általános károkozás tilalmának állam általi megszegésére történő hivatkozás, amely a régi Ptk. 339. §-ra alapítható.⁷³ Ezzel összefüggésben azonban a BH. 1998. 334. megállapította, hogy „*...a jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás nem keletkezett a jogalkotó és a károsult*

⁶⁹Régi Ptk. 349. § (1) bekezdés: „*Államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.*”

⁷⁰PK. 42. számú állásfoglalás.

⁷¹BH. 1990.314.

⁷²LAJER ZSOLT: A jogalkotó kárfelelőssége, in *Jogtudományi Közlöny*, 2001/2. szám, 170.

⁷³Régi Ptk. 339. § (1) „*Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.*”

*között kötelmi jogviszonyt, és ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a sérelmek jóvátételére (a jogalanyok kárpótlására) a polgári jogi kárfelelősségnek a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdésében foglalt szabályai sem alkalmazhatók.*⁷⁴ Ha Marton Géza gondolatait vesszük alapul, miszerint: „*Nincs felelősség azt megelőző kötelem nélkül*”⁷⁵, akkor még jobban világossá válik, hogy a fenti bírósági döntések milyen jelentős mértékben korlátozták a jogalkotói kárfelelősség megállapításának lehetőségét.

Lajer Zsolt A jogalkotó kárfelelőssége című tanulmányában felvetette annak a lehetőségét, hogy az államot mint jogi személyt lehetne felelősségre vonni jogalkotó tevékenységéért. Ennek alapja az volt, hogy a régi Ptk. 28. §. alapján az állam vagyoni jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt. Így az államot az adott ügyben egy jogi személyként kéne kezelni.⁷⁶

A közvéleményben elhíresült „Metró-perek” a dolgozat szempontjából azért lényegesek, mert a fenti példákkal szemben ezekben azt vizsgálhatjuk meg, hogy miként határozta meg (vagy inkább miként nem határozta meg) a Legfelsőbb Bíróság az állam kárfelelősségét a jogalkotó tevékenységének elmulasztása miatt.

A '90-es években egyre nagyobb igény mutatkozott egy új metróvonal megépítésére, amely Dél-Budát kötötte volna össze Rákospalotával (továbbiakban: DBR-Metró). A Fővárosi Önkormányzat és a Magyar Állam egymással, valamint több nemzetközi bankkal (mint például az Európai Beruházási Bankkal) folytatott tárgyalások után abban állapodott meg, hogy a beruházó feladatait a Budapesti Közlekedési Részvénytársaság (BKV) látja el, a beruházás terheit azonban az állam és az önkormányzati viseli 60-40 százalékos arányban. 1997 márciusában mindkét fél részéről megszülettek azok a határozatok, amelyek a DBR-Metró beruházásának megvalósításáról és finanszírozásáról szóltak (kormányhatározat és fővárosi közgyűlési határozat). 1999-ben a költségvetési törvény elfogadása kapcsán

⁷⁴ BH. 1998. 334.

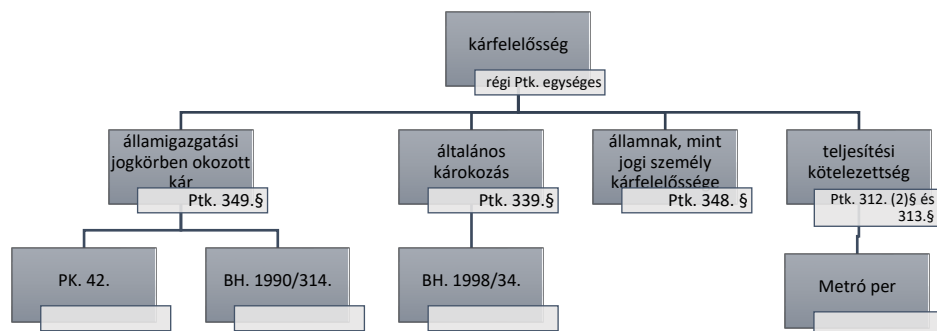
⁷⁵ MARTON GÉZA: *A polgári jogi felelősség*, 1945, Triorg Kft., Budapest, 14.

⁷⁶ Régi Ptk. 28. § (1) „Az állam - mint a vagyoni jogviszonyok alanya - jogi személy. Az államot a polgári jogviszonyokban - ha jogszabály ettől eltérően nem rendelkezik - a pénzügyminiszter képviseli; ezt a jogkörét más állami szerv útján is gyakorolhatja, vagy más állami szervre ruházhatja át.” Es 348. § (1) „Ha alkalmazott a munkaviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a károsulttal szemben a munkáltató felelős. E szabályt kell alkalmazni akkor is, ha szövetkezet tagja okoz a tagsági viszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt.”

felmerültek olyan pletykák, hogy a Kormány nem kíván részt venni a beruházásban. Amikor a főpolgármester levelet intézett a pénzügyminiszterhez, azt a választ kapta, hogy az állam a szerződés hatályát a továbbiakban nem tartja fenn. Ekkor kezdődött az első per, amelyben az első és másodfokú bíróság is az önkormányzatnak adott igazat abban, hogy a pénzügyminiszter levele nem minősül felmondásnak. A két fél közötti szerződés atipikus szerződés volt (nem vegyes szerződés, ahogy azt az alperes állította) és sem a szerződés, sem a régi Ptk., sem más jogszabály nem rendelkezett a felmondásról, tehát a felmondás jogellenes, vagyis érvénytelen volt.

Az első per után az önkormányzat felszólította a pénzügyminisztert a fizetésre, aki továbbra is elzárkózott az állam hozzájárulásától. Így 1999-ben megindult a második per, amelyben az önkormányzat már az alperes marasztalását kérte. Az elsőfokú ítélet kifejtette, hogy a központi költségvetésből történő támogatásra polgári jogi kötelezettséget vállalni nem lehet; ilyen kötelezettség teljesítése egyébként sem kényszeríthető ki. Ezt részben azzal indokolta a bíróság, hogy csak az előkészítés tartozik a Kormány hatáskörébe (mint közigazgatási tevékenység), a költségvetés elfogadására az Országgyűlés jogosult (mint jogalkotó tevékenység), tehát ha valaki a költségvetés tartalmára köt szerződést a Kormánnyal, az nem hajtható végre. A Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati eljárásában a következőket állapította meg. Egyrészt elismerte, hogy az önkormányzat és az állam között polgári jogi szerződés jött létre, amely atipikus (részben polgári jogi, részben közjogi elemeket tartalmaz) jogviszonyt keletkeztetett, sőt, még az állam korlátlan jogképességét is elismeri. Azonban a Legfelsőbb Bíróság nem a teljesítés megtagadásaként, hanem a teljesítés ellehetetlenüléseként értelmezte a történeteket, hiszen bizonyos polgári jogi kötelezettségek teljesítése csak meghatározott közjogi intézkedések bekövetkezése után lehetséges, és a Kormány (vagy a pénzügyminiszter) nem tud kötelezettséget vállalni azért, hogy az Országgyűlés elfogadja-e a költségvetés adott szakaszát, vagy sem.⁷⁷

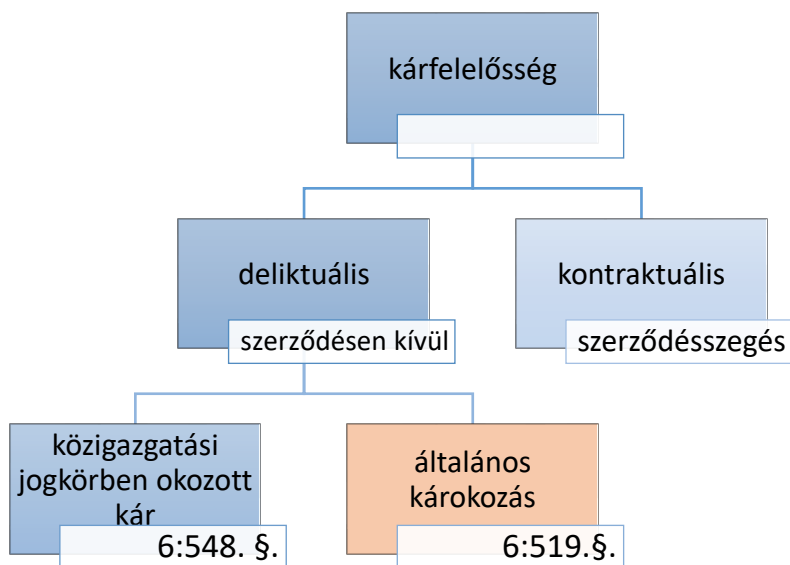
⁷⁷ NAGY ISTVÁN: *Jogalkotással okozott kár*, 2003, Budapest, 57-63. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129> (2016. 06. 30.) és GÁRDOS ISTVÁN: *A 4-es metró per polgári jogi vonatkozásai*, <http://www.gfmt.hu/cikkek/a-4-es-metro-per-polgari-jogi-vonatkozasai.php?kid=4&did=156>, (2016. 09. 18.).



8. ábra: A magyar bírói precedensjog felépítése a régi Ptk. tükrében

Az új Ptk. hatálybalépésével különvált a deliktuális és kontraktuális felelősség. Ahogy már az előző alfejezetben említésre került, a miniszteri indoklás külön kifejti, hogy a jogalkotó kárfelőlősségét az új Ptk. rendszerében az általános károkozás szabályai szerint lehet megállapítani. Itt felhívom a figyelmet a Kúria 1/2014-es számú polgári elvi döntésére, ami ugyan nem tagadja az immunitás létezését az általános és absztrakt magatartási szabályok vonatkozásában, azonban a normatív köntösbe bújtatott, de valójában jogalkalmazói döntést tartalmazó jogszabályok vonatkozásában már nem állapítható meg az immunitás és az így keletkezett norma polgári jogi jogellenességet is eredményez.⁷⁸ Hazai jogrendünkben ez lehet az első érdemi áttörés a korábban kialakult, illetve a jogalkotó kárfelőlősségétől elzárkózó szabályozási rendszerrel és bírói gyakorlattal szemben.

⁷⁸A Kúria 1/2014. számú polgári elvi döntése



9. ábra: A magyar bírói precedensjog lehetőségei az új Ptk. tükrében

9. A KÁRFELELŐSSÉG MÁS HATALMI ÁGAK VONATKOZÁSÁBAN

Ebben a fejezetben azt vizsgálom meg, hogy a közhatalom gyakorlójának felelősége miként jelenik meg a végrehajtói, valamint a bírói hatalmi ág vonatkozásában. Ezeken a területeken ugyan korántsem akkora tabu a kárfelőlősség, viszont a kárigény érvényesítése során mind a tudományos életben, mind a bírói gyakorlatban felmerülnek olyan dogmatikai paradoxonok, amelyekre érdemes odafigyelni, hiszen hasonló dilemmák felmerülhetnek a jogalkotó kárfelőlőssége kapcsán is.

9.1. Bírói jogkörben okozott kár

A tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményéből számos jogosultság vezethető le, mint például a független bírósághoz fordulás joga, a fegyverek egyenlőségének elve, a nyilvánosság elve. Azonban ezek relatív jellegű jogok, hiszen egy másik alkotmányos érték érvényesülése végett, megfelelő mértékben korlátozhatóak. Például minősített adat védelmében elrendelhető a zárt tárgyalás, hiszen a minősített adat védelme fontosabb a tárgyalás nyilvánosságának követelményénél.⁷⁹

⁷⁹ PÁKOZDI ZITA: *A bírói jogkörben okozott károk megtérítése*, 88-89.

A bírósági jogkörben okozott kárt négy szempont alapján vizsgálom: kár; jogellenes magatartás; felróhatóság és okozati összefüggés. A bíróság kárt határozatalával, intézkedésével és „hallgatásával”, vagyis késedelmével okozhat. A jogellenes magatartás megállapítása már jóval összetettebb. A legnagyobb problémát a res iudicata hatás jelenti. A bírói ítélet jogerőre emelkedése annak biztosítékul szolgál, hogy a bíróság lezárhassa a jogvitát és a perek ne tarthassanak a végtelenségig. Azonban ez nem jelentheti azt, hogy a jogerős ítéletekkel szemben semmilyen jogorvoslati lehetőség sem biztosítható.⁸⁰ Itt azonban Pákozdi Zita, a bírói jogkörben okozott károk megtérítése és a tisztességes eljárás című munkájára hivatkozva azt kell elhatárolnunk, hogy a felperes igénye pusztán a jogerős ítélet tartalmára irányul-e (és csak annak a megváltoztatását kéri a kártérítési perben), vagy keresetében a támadott döntés tartalmát is megjelöli? Az előbbi ugyanis annak az alapelvnek a megsértését jelentené, hogy egy korábban már érvényesített követelés többször már nem érvényesíthető. A jogrendszer biztosít rendkívüli jogorvoslati lehetőségeket a jogerős bírói ítéletekkel szemben, mint a perújítás vagy a felülvizsgálati kérelem, a kártérítési per azonban nem tartozik ezek közé. Ugyanakkor a bírói ítélet tartalmának megjelölése (hiszen a hibás bírói döntéssel már egy új jogviszony keletkezett) - ha a károkozás az által valósult meg elkerülhetetlen -, tehát a felperesnek meg kell jelölnie az ítélet tartalmát is, de ha csak önmagában azt jelöli meg, az nem biztosít kellő jogalapot a jogellenesség bizonyítására. A régi Ptk. vonatkozásában a bírói gyakorlat kidolgozta a kettős felróhatóság követelményét. Egyrészt azt vizsgálja a bíróság, hogy a jogellenesen eljáró bíróság úgy járt-e el, ahogy az adott helyzetben elvárható volt-e, másrészt, hogy a hiba olyan kirívó és lényeges súlyú volt-e, hogy a kárigény alapjául szolgálhasson.⁸¹ Továbbá azt is bizonyítani kell, hogy a téves bírói döntéssel vagy eljárással kapcsolatban érte a károsultat a kár.⁸² A Ptk. 6:549. § (1) bekezdése feltételként szabja meg a rendes jogorvoslat kimerítését, azaz a másodfokú bírósághoz fordulást. Azonban, hogyha a másodfokú bíróság is helybenhagyja a jogellenes elsőfokú döntést, akkor a rendkívüli jogorvoslatra is lehetőségünk van (és kártérítési per megindítására is). A jogrendszer egységességének megőrzése érdekében véleményem szerint ilyenkor

⁸⁰ „nem lenne összeegyeztethető (...) az alapvető követelménnyel, a törvényesség követelményével olyan elmélet elfogadása, amely a valódiság funkcióját látná a jogerő lényegében.” FARKAS JÓZSEF: *A jogerő a magyar polgári perjogban*, 1976, Akadémiai Kiadó, Budapest, 14.

⁸¹ Szegedi Ítéletábrla Pf.II.20.583/2008/5. számú ítélete.

⁸² PÁKOZDI ZITA: *i. m.* 91-97.

meg kellene várni, a rendkívüli jogorvoslat (a felülvizsgálati kérelem, vagy a perújítás) eredményét, hiszen a jogellenesség azzal válna bizonyíthatóvá. Így megoldódna az a kérdés, hogy a kártérítési perben milyen módon vizsgálhatja felül a bíróság a jogerős döntés vagy döntések jogszerűségét.

Kár	A) határozathozatal B) intézkedés C) „hallgatás”
Jogellenes magatartás	A jogerőre emelkedés ellenére megállapítható?
Felróhatóság	Kettős követelmény: A) Úgy jár el, ahogy elvárható? B) Kirívó súlyú-e?
Okozati összefüggés	Kapcsolat a kár és a téves bírói döntés között

10. ábra: A bírósági jogkörben okozott kár bizonyítási elemei

9.2. Közigazgatási jogkörben okozott kár

A régi Ptk. még államigazgatási jogkörben elkövetett károkozás néven említette ezt a felelősségi alakzatot, azonban a bírói precedensjog ezt már akkor is kiterjesztette az önkormányzatok közhatalom által gyakorolt szervező-intézkedő tevékenységére.⁸³ Az új Ptk. megalkotása során a jogalkotó a közigazgatási jogkörben okozott kár fogalmával emelte be a bírói gyakorlatot a törvénykönyvbe.

A közigazgatási határozat jogorvoslata kapcsán különbséget kell tennünk a rendes és rendkívüli jogorvoslatok között. A rendes jogorvoslat kapcsán megjegyzendő, hogy a másodfokú közigazgatási szervhez történő fellebbezés rendes jogorvoslatnak minősül, míg a közigazgatási bírósághoz fordulás a bírói gyakorlat szerint már rendkívüli jogorvoslat (akár csak a polgári jogi bírósághoz fordulás). Így az a helyzet áll elő, hogy a rendes jogorvoslati lehetőség kimerítése után választhat a károsult. Az első lehetőség, hogy pert indít a jogerős közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése vagy megváltoztatása céljából, vagyis a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordul. A második lehetőség, hogy kártérítési pert kezdeményez a szabálytalanul eljáró közigazgatási hatósággal szemben.⁸⁴ Ebben

⁸³ MIKÓ SÁNDOR: *A jogellenesség vizsgálatának gyakorlata a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perekben*, 2013, 3. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/524> (2016. 09. 22.)

⁸⁴ Uo. 4-5.

a helyzetben (ahogy a lenti mellékelt ábrából jól látszik) a károsult előtt mindkét út nyitva áll, tehát nincs sorrend, hogy először a közigazgatási, aztán a polgári jogi bírósághoz kéne fordulni, ami több kérdést von maga után. Egyrészt, ha a károsult pervesztes lett a közigazgatási perben, akkor megindíthatja-e a kártérítési pert, azaz meddig terjed a közigazgatási bíróság ítéletének res iudicata hatása? Másrészt, mely esetekben indíthat a károsult egyből polgári jogi pert, megelőző közigazgatási bírósági ítélet nélkül?

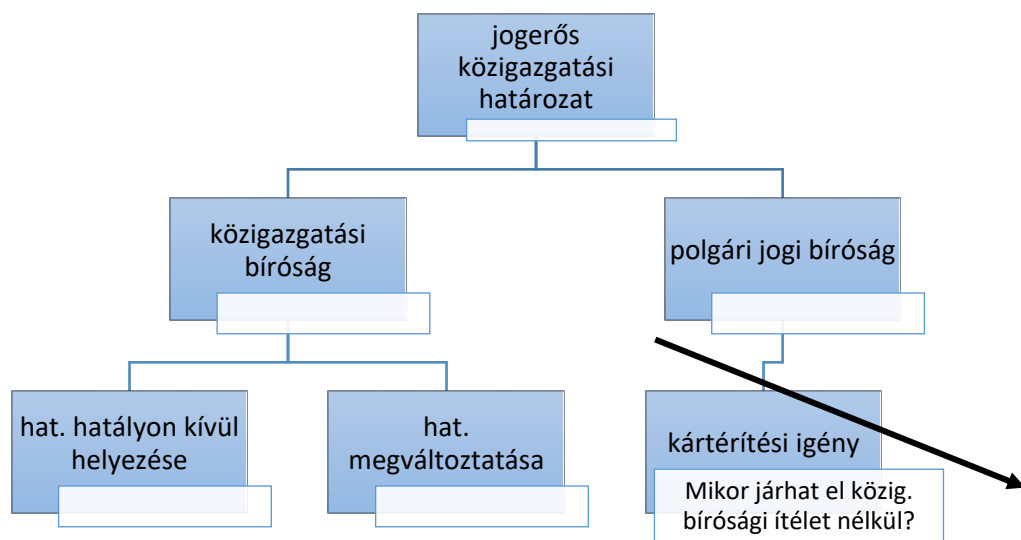
Az első kérdésre a válasz a PK. 43. számú állásfoglalása alapján nem. Annak ellenére, hogy a közigazgatási bíróság eljárása nem minősül rendes jogorvoslatnak (tehát nem kell kimeríteni mielőtt valaki kártérítési pert indít), komoly problémát vetne fel, ha egy közigazgatási bírósági döntést egy polgári jogi bíróság bírálna felül (hiszen alapjaiban kérdőjelezné meg a közigazgatási bíróság ítéletének res iudicata hatását és venné át a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának funkcióját). Itt megjegyezném, hogy a dilemma hasonlít az előző alfejezetben tárgyalt bírói jogkörben okozott kár egyik kulcskérdéséhez, ahol szintén megállapíthattuk, hogy a kártérítési igény nem irányulhat pusztán a bíróság döntés megváltoztatására.

A második kérdésre Mikó Sándor A jogellenesség vizsgálatának gyakorlata a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perekben című munkájában kifejtett véleménye alapján tudunk válaszolni. A szerző a művében bírói precedensekre hivatkozva a következő károkozási esetköröket állapította meg:

1. határidők túllépése, ügyintézési határidő elmulasztása, általában a közigazgatási szerv mulasztása;
2. tájékoztatási kötelezettség elmulasztása, téves tájékoztatás;
3. közigazgatási szerv maga ismeri el jogellenességét és
4. jogszabály téves értelmezése, okszerűtlen mérlegelés.⁸⁵

A közigazgatási jogkörben okozott kár kapcsán további fontos dilemma, hogy ha valakit kár ér egy törvényen alapuló hatósági aktus miatt, akkor a jogalkalmazóval, vagy a jogalkotóval szemben lehet követelni a kártérítést? Erre a kérdésre a következő fejezetekben fejtem ki a választ.

⁸⁵ MIKÓ: *i. m.*, 6-17.



11. ábra: A közigazgatási jogkörben okozott kárral szembeni jogorvoslati lehetőségek

9.3. Konklúzió

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a jogellenesség és a felelősség megállapítása a hatalmi ágak minden területén komoly kihívást jelent. Egyrészt, a kártérítési igényt vizsgáló polgári jogi eljárás nem irányulhat pusztán arra, hogy megváltoztassa a törvényt⁸⁶, közigazgatási határozatot vagy a bírói döntést. Mind a három esetben a közhatalom gyakorlása során keletkezett kárigényt kell elbírálni, amikor az adott szerv jogellenesen és felelősségteljes módon okozott kárt. Tehát a jogellenesség megállapításához támpontokat kell keresni, amelyek a közigazgatási és jogalkotói jogkör területén evidensebbek lehetnek (AB megsemmisíti a normát, közigazgatási bíróság ítélete stb.). Viszont jelentős eltérés a „törvényhozó” és a többi hatalmi ág között, hogy a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban egyedi döntéseket hoznak, a jogalkotás pedig normatív tevékenység. Ettől valóban közvetettebb lesz a kapcsolat a károsult és a kárt okozó cselekmény között, azonban ez nem feltétlen akadály a okozati összefüggések feltárásának.

⁸⁶ Törvény megváltoztatására amúgy sem irányulhat.

10. DOGMATIKAI ÖSSZEFÜGGÉSEK

Marton Géza, *A polgári jogi felelősség* című könyvében arra a következtetésre jut, hogy „*Nincs felelősség azt megelőző kötelem nélkül.*”⁸⁷ Ahhoz, hogy ez a kötelem létrejöhön Karsai Dániel, *A jogalkotással okozott kár* című cikkét alapul véve az alábbi feltételek szükségesek:

- a) aki
- b) jogellenesen és
- c) felróhatóan
- d) kárt
- e) okoz.

Nem feledhetjük el, hogy az új Ptk. már nem egy általános felelősségi alakzatot ismer, hanem külön kezeli a kontraktuális és a deliktuális felelősség kérdésköreit. Ez a tanulmány elsősorban a jogalkotó szerződésen kívüli károkozására összpontosít, azonban a „Metró perek” olyan elvi kérdéseket vetettek fel, amelyek a deliktuális felelősségi alakzat kapcsán is felmerülhetnek, illetve bizonyos összefüggések a jogalkotó szerződésszegése esetén is átvehetőek.

10.1. Aki

A károkozó személy vonatkozásában már az is kérdés, hogy egy vagy több (jogi) személyről beszélünk-e? A Polgári Törvénykönyv rendelkezik róla, hogy az állam a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt és ilyenkor az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseli.⁸⁸ Azonban, ahogy a „Metró perek” is bebizonyították, komoly ellentmondások rejlenek abban, hogy ha az állam egésze nevében eljáró pénzügyminiszter szerződést köt, de annak teljesítésére az anyagi keretet az Országgyűlés nem szavazza meg. Viszont az Országgyűlés mégsem tekinthető önálló jogi személynek, és e ponton nem értek egyet Karsai Dániel azon felvetésével, miszerint az Országgyűlés jogi személyként történő elismerése megoldaná ezt a jogi értelemben vett gordiuszi csomót.⁸⁹ Mivel az állam, Petrik Ferenc gondolatait felelevenítve megfoghatatlan, több építőköve van (minisztéri-

⁸⁷ MARTON GÉZA: *A polgári jogi felelősség*, 1945, Triorg Kft., Budapest, 14.

⁸⁸ Ptk. 3:405.§.

⁸⁹ lásd: KARSAI DÁNIEL: *A jogalkotással okozott karról*, in *Jogtudományi Közlöny*, 2014/6. szám, 310.

umok, önkormányzatok, hatóságok stb.) és ezek általában rendelkeznek is jogi személyiséggel.⁹⁰ Azonban, hogy a jogalkotóval szemben végrehajtható is legyen a bíróság által megítélt kártérítés, sokkal célszerűbb egy költségvetési alapot létrehozni, mint abban bízni, hogy az adott jogalkotó szervnek van-e elég anyagi kerete, hogy önmagának fenntartása és a feladatainak elvégzése mellett ki tudja fizetni a károsultakat. Az önkormányzatok kapcsán véleményem szerint az lenne a legcélravezetőbb megoldás, ha az alapján tennénk különbséget, hogy rendeletalkotási jogköre felhatalmazásból, vagy eredeti jogkörből (Alaptörvényből) ered. Ugyanis, ha felhatalmazásból eredő jogkörét gyakorolja, akkor az állam, mint jogi személy viselné a terheket (mivel törvény kötelezte a jogalkotásra és a Kormányhivatalok által gyakorolt törvényességi felügyelet együtt kellő alapot adhat a felelősség „átvállalására”). Az eredeti jogkörben gyakorolt jogalkotásért pedig maga az önkormányzat felelne. Összességében úgy látom, hogy az államfogalom egységesítése egy működő megoldást nyújthat a fentiekben tárgyalt problémákra. Véleményem a Kúria 1/2014-es polgári elvi döntésére alapozom, mely kimondja a következőket: „Az Országgyűlés nem jogi személy, ezért perbeli jogképessége hiányában a diszfunkcionális működésével okozott károkért a Magyar Államnak van helytállási kötelezettsége a károsult felé.”⁹¹ Vagyis, azzal, hogy az állam nem hoz létre jogi személyiséget bizonyos jogalkotó szervei számára, nem vonhatja ki magát a kárfelelősség viselése alól. Továbbá azt is el kellene fogadnunk, hogy a polgári jogi jogviszonyokban az államot a pénzügyminiszter képviseli, aki szerződéseket köthet, amelyek kötelezhetik az Országgyűlést bizonyos rendelkezések elfogadására a költségvetés kapcsán. Ne feledjük el, hogy az Országgyűlés számára a parlamenti jog számos lehetőséget biztosít a Kormány (és munkásságának) ellenőrzésére, tehát ha a képviselők többsége nem ért egyet a kormánnyal, számon kérheti, sőt konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal menesztheti is Kormányát.

10.2. Jogellenesen

A jogellenesség megállapítása kapcsán azokra a jogszabályi tervezetekre hivatkoznék, amelyeket a hetedik fejezetben Szakértői Javaslat és Minisztériumi Javaslat címszavak alapján tárgyaltunk. Logikus megoldás, hogy a jogellenességet ahhoz

⁹⁰ lásd: GÁRDOS ISTVÁN: *A metró per és az állam jogi személyisége*, in *Jogtudományi Közlemény* 2001/1. szám, 463.

⁹¹ Kúria 1/2014-es polgári elvi döntése

kötötték, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítette-e visszaható hatállyal a jogszabályt. Az érvelés alapja az, hogy amennyiben az AB ex tunc semmisíti meg a jogszabályt, azzal a károkozás pillanatában fennálló jogszerűséget is megszünteti. Vagyis, ha ex nunc semmisíti meg a jogszabályt az AB, akkor az a korábbi jogviszonyokra nem fog vonatkozni. Ezzel az elképzeléssel az a probléma, hogy össze-mossa az Alaptörvény ellenesség (alkotmányellenesség); a megsemmisítés és az érvénytelenség három fogalmát, melyek korántsem biztos, hogy lefedik egymást. Egyrészt arra, hogy ha ex nunc semmisíti meg az AB a határozatot, akkor nem érvényesíthető kárigény a múltban okozott kárért való „felelőtlenségre” rációfol a 31/1998. (VI.25.) határozat, amelyben az AB ugyan kijelenti, hogy „A megsemmisített rendelkezések a jelen határozatnak a Magyar Közlönyben történt kihirdetése napján veszítik hatályukat, de nem érintik a határozat kihirdetése előtt létrejött jogviszonyokat.”⁹² Sőt, a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban kijelenti az AB, hogy a jogszabály alkotmányellenes, azonban a rendelet megsemmisítését mégsem rendelte el. Ez annak tudható be, hogy a jogalkotó a kellő felkészülési idő követelményét sértette meg a korai hatálybaléptetéssel, tehát az AB már nem tudott volna mit orvosolni a megsemmisítéssel a határozat meghozatalakor. *Felhívom a figyelmet arra, hogy a két javaslat alapján egyik esetben sem lett volna megítélhető a kártérítés, mivel azt az ex nunc megsemmisítéshez kötötték (holott az AB határozatában külön rendelkezik az Alaptörvény ellenességről [alkotmányellenességről]; a megsemmisítéstől és az érvénytelenségről. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának létrehozása óta, az önkormányzati rendeletek törvényellenességét a Kúria állapítja meg, ami azt jelenti, hogy egy kártérítési per folyamán az AB által kimondott Alaptörvény-ellenesség és a Kúria által kimondott törvényellenesség ugyanúgy a jogellenesség bizonyítására szolgál.*

10.3. Felróhatóan

A felróhatóságot két nézőpont szerint vizsgálhatjuk: egyrészt, hogy a Ptk. felelőség egyes esetei körében külön rendelkezik róla, vagy pedig a felelőség általános szabályai szerint kell alkalmazni. Előbbi esetben ugyanis nyilvánvaló, hogy a speciális szabályozás miatt nagyobb lehet az alperes felelősége annál, mint ami „...az adott helyzetben általában elvárható.”⁹³ Másrészt ott a bírói gyakorlat, amelynek

⁹² 31/1998. (VI.25.) határozat

⁹³ Ptk. 1:4. §

szintén kiemelkedő jelentősége van, hiszen a precedensek alapján sokkal precízebben és részletesebben körül tudja határolni ezt az elvont és tág fogalmat. Gondoljunk csak a bírósági jogkörben okozott kárral kapcsolatos kettős felróhatóság követelményére (függetlenül attól, hogy helyeseljük, vagy elítéljük). Véleményem szerint a fentiekre hivatkozva fontos, hogy a jogalkotó kárfelelősségét speciális alakzatként határozzuk meg, ezáltal hangsúlyozva, hogy a bíróságnak az általánostól eltérő szempontokat is figyelembe kell vennie, akár a felróhatóság vizsgálata során. Egy Alaptörvény-ellenes vagy törvényellenes jogszabályról vélelmezni kell a jogalkotó felróható magatartását. Azonban lehetőséget is kell biztosítani a bírói gyakorlat számára, hogy kialakíthasson egy olyan mérlegelési rendszert, melynek köszönhetően a méltányosság elvei szerint speciális támpontokat fektethessen le a károkozás ezen speciális alakzata kapcsán.

10.4. Kárt

A vagyoni kár kétféle lehet,⁹⁴ megnyilvánulhat tényleges kár, vagyis *damnum emergens* és *elmaradt haszon*, vagyis *lucrum cessans* formájában. A *damnum emergens* négy formában nyilvánulhat meg: a vagyontárgy sérülésében; a vagyontárgy elpusztulásában; a testi épség károsulásában és a károsult halálában.⁹⁵ Azt, hogy a *lucrum cessans* miként merülhetne fel egy jogalkotóval szembeni kártérítési perben, egy példán keresztül szemléltetem. 1992-ben az állam jelentős mértékben módosította a vízügyi és egyes közlekedési szabályozásokat, és az újítások közé tartozott az is, hogy négy hónapon belül négy kikötőt (Csepeli Nemzeti Szabadkikötőt, a szegedi ATIVÍZIGTIG Kikötőt, bajai ATI Kikötőt és a dunaújvárosi Érc Kikötőt) országos közforgalmú kikötőnek kell minősíteni. Mivel a szabályozás nem volt normatív és az Alkotmánybíróság (visszamenő hatállyal⁹⁶) megsemmisítette a normát,⁹⁷ ezért a fenti kikötők valamennyi üzemeltetője kártérítési pert indíthatott volna azért a kiesett jövedelemért, amelytől a rendelkezés miatt elesett.

⁹⁴ Ugyan a károkozás miatt felmerült költségek is ide tartoznak (Ptk. 6:522§ [2] bekezdés), de a dolgozat elsősorban a *damnum emergens* és a *lucrum cessans* vonatkozásait vizsgálja

⁹⁵ BÁRDOS PÉTER: *Kárfelelősség a Polgári Törvénykönyv rendszerében*, 2001, HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest, 27-35.

⁹⁶ Habár ennek az információnak a jogellenességre véleményem szerint továbbra sincs hatása.

⁹⁷ 45/1997. (IX. 19.) AB határozat

A nem vagyoni károkozást a sérelemdíjjal kapcsolatban érdemes megemlíteni. Sérelemdíjat a személyiségi jog megsértése esetén lehet követelni. Nem elképzelhetetlen, hogy a jogalkotással elkövethető ezen jogok sérelme, azonban fontos, hogy elhatároljuk a személyiségi jogot az alapvető jogoktól. Tehát arra hivatkozva, hogy az állam megsértette valakinek a tulajdonhoz való jogát, ami alapvető jog, nem követelhet sérelemdíjat.

10.5. Okoz

Az okozati összefüggések feltárásának legnagyobb gátja a közvetettség. Ahogy Lajer Zsolt is megemlíti A jogalkotó kárfelelőssége című cikkében: „*a kár nem közvetlenül a normából, hanem egy azt végrehajtó egyedi akusból származik.*”⁹⁸ Véleményem szerint, ha a norma érvényes és hatályos volt abban az időpontban, akkor nem a végrehajtót terheli a felelősség, azonban egyetértve Lajer Zsolttal, ha a végrehajtás során már nyilvánvalóvá vált a norma jogellenessége, akkor a jogalkalmazónak kötelessége azt vagy magasabb szintű jogszabályok szerint értelmezni vagy felfüggeszteni az eljárását és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni.⁹⁹

11. DE LEGE FERENDA

Ebben a fejezetben az általam elkészített alternatív törvényjavaslatot mutatom be, amelyet az előző fejezetekben bemutatott, megtárgyalt és feltárt logikai összefüggések alapján készítettem el.

11.1. A törvényjavaslat

Elképzeléseim alapján a hatályos Ptk.-ban a jogalkotó kárfelelősségéről szóló rendelkezés a LXXI. Fejezet (Felelősség közhatalom gyakorlásával okozott kárért) részeként az alábbiakat tartalmazná:

6:550. § *Felelősség a jogalkotással okozott kárért:*

- (1) *A jogalkotó károkozása jogellenes, ha az Alkotmánybíróság határozatában megállapítja a jogszabály Alaptörvény-ellenességét.*
- (2) *Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásából származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel*

⁹⁸ LAJER ZSOLT: *A jogalkotó kárfelelőssége*, in *Magyar Jog*, 1995/2. szám, 171.

⁹⁹ LAJER ZSOLT: *i. m.*, 171.

Alaptörvény-ellenességet idézett elő, a jogalkotási kötelezettségét az Alkotmánybíróság határozatában megállapított határidőig nem teljesíti, a mulasztással okozott kárért felelősséggel tartozik.

- (3) *A helyi önkormányzat mint jogalkotó károkozása jogellenes, ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa határozatában megállapítja az önkormányzati rendelet törvényellenességét.*
- (4) *Az állam felelősséggel tartozik azért a kárért, amelyet európai uniós, vagy nemzetközi jogharmonizációs kötelezettsége elmulasztásával vagy nem megfelelő teljesítésével okozott.*

Tervezetem a Minisztériumi és a Szakértői Javaslat szövegét veszi alapul, azonban lényeges módosításokat tartalmaz. Az első bekezdést a 9.2. alfejezetben kifejtett álláspontom alapján indokolom, hiszen ha az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy a norma Alaptörvény-ellenes, akkor annak a normának jogellenessége bizonyított kell, hogy legyen. A második bekezdés a Szakértői Javaslat átemeléseként a negatív jogalkotással, azaz a mulasztással keletkező kár megállapításának ad teret. A harmadik bekezdés létjogosultságának az az alapja, hogy napjainkban már a Kúria Önkormányzati Tanácsa is végez normakontrollt, ezért, ha határozatában megállapítja a törvényellenességet, akkor ugyanúgy kell vélelmeznünk a jogellenességet, mint az AB esetén. A negyedik bekezdés a nemzetközi és uniós jogból eredő jogalkotói kötelezettséget szabályozza, ezzel átvéve mind a Szakértői és mind a Minisztériumi Javaslat tervezetét, mert véleményem szerint mindkét jogrendből eredő kötelezettséget meg kell említeni az átláthatóság és egyértelműség kedvéért.

Az állam kontraktuális felelősségére azért nem dolgoztam ki törvényjavaslatot, mert a „Metró-perek” tanulságai alapján véleményem szerint elegendő lenne, ha elfogadnánk az állam, mint egységes jogi személy jogalanyiságát a polgári jogi viszonyokban, valamint azt, hogy a törvényhozás (tágabb értelemben jogalkotás) „szabadsága” korlátozható.

11.2. A törvényjavaslat SWOT analízise

A SWOT analízis a közgazdaságtudományban használt módszer, amelynek segítségével, vállalatok, beruházások, termékek sikerességét lehet mérni. A SWOT mátrixban fel kell tüntetni az adott cég erősségeit, gyengeségeit, lehetőségeit és veszélyeit, így az analízis kimutatja azt, hogy ha több tétel szerepel az erősség és a lehetőségek oldalán, akkor megéri a „beruházás”. Az erősség és a gyengeség belső oknak minősül, ami annyit tesz, hogy lehet rajta változtatni. A lehetőségek

és a veszélyek pedig külső körülmények, befolyásolásuk nem lehetséges.¹⁰⁰ Jelen tanulmányban e módszert kívánom alkalmazni, némi módosítással. Itt nem az a fő célkitűzés, hogy a táblázat bal oldalán több pozitívum szerepeljen, hanem az, hogy a fenti törvényjavaslattal kapcsolatban bizonyos kérdésköröket megfelelően bemutasson. Ezt azért gondolom így, mert a jogtudományban a mérleg mindkét oldalán állnak érvek és ellenérvek, azonban mindig az adott helyzetben kell mérlegelni, hogy melyik a súlyosabb. Elvi jellegű kérdésekben (mint például az abortusz, az eutanázia vagy akár a jogalkotó kárfelelőssége) mindig ugyanannyi érv és ellenérv lesz. Tehát a feladat itt sosem a másik fél „túllicitálása”, hanem az adott helyzet súlyának felmérése lesz.

Vizsgálati területeim a következők lesznek, amelyekhez a kapcsolódó megállapításokat a táblázatban is az alábbi betűk jelölik:

- a) az immunitás feloldása;
- b) speciális felelősségi alakzat;
- c) Alaptörvény ellenesség vagy törvényellenesség a jogellenesség megdönthetetlen vélelme.

Strenghts = erősség	Weaknesses = gyengeségek
<ul style="list-style-type: none"> a) érvényesíthető kárigény b) körülhatárolhatóbb felelősség c) fogalomzavar tisztázása 	<ul style="list-style-type: none"> a) állam kártérítési kötelezettsége b) leszűkíti a felelősséget c) kiszámíthatatlan lesz a károsult számára a végkimenetel
Opportunities = lehetőségek	Threats = buktatók
<ul style="list-style-type: none"> a) a tulajdonhoz való jog megerősödése b) stabilabb támpont a bírói gyakorlat számára c) méltányos, hiszen biztosít kimentési lehetőséget 	<ul style="list-style-type: none"> a) az ítéletek végrehajtásának nehézségei b) „észrevétlenebbül módosítható” c) súlytalanná teszi a törvényt

12. ábra: A törvényjavaslat SWOT analízise

A jogalkotó immunitásának feloldásával kapcsolatban erősségként értékeltem, hogy végre érvényesíthetővé teszi a károsult kárigényét az állammal szemben is,

¹⁰⁰ SWOT elemzés - a leggyakrabban használt marketing elemzési eszköz. Ld.: http://www.sikermarketing.hu/swot_elemzes_leggyakrabban_hasznalt_marketing_elemzesi_eszkoz (2016. 08. 02)

ami mindenképpen fontos lépés a jogállamiság felé. A másik oldalon viszont ott van az a tény, hogy akkor a költségvetésben külön alapot kellene félretenni a kártérítési kötelezettségek kifizetésére, amelyet fordíthatnánk inkább az oktatásra és az egészségügyre. Azonban hivatkozhatunk arra, hogy a kártérítési összegek súlyukban egyáltalán nem összemérhetőek az oktatásra vagy az egészségügyre szánt pénzekkel, így ez az érvelés demagóg. Lehetőségként értékeltem, hogy a tulajdonhoz, mint alkotmányos alapjoghoz fűződő joga megerősödne az embereknek, viszont buktatóként ott lebeg a kérdés: „hogyan hajtható az államon végre az ítélet?” Milyen kényszerintézkedések foganatosíthatóak magával az állammal, mint egyéges jogi személlyel szemben (az állam által)?

Miért célszerűbb speciális felelősségi alakzatként megjelölni a jogalkotó kárfelelősségét, ellenben a jelenlegi szabályozással, ahol a miniszteri indokolás mondja ki, hogy az általános felelősségi alakzat szerint kell eljárni az ilyen ügyekben? Egyrészt a miniszteri indokolás nem normatív, hanem útmutató jellegű dokumentum, másrészt így jóval körülhatárolhatóbb lesz a jogalkotó kárfelelőssége. A másik oldalon azonban éppen hogy korlátozza a felelősséget és egy meghatározott körre szűkíti le, ami aztán vagy megfelel a társadalmi elvárásoknak vagy ellehetleníti a kártérítési igény érvényesítését. Előnye, hogy sokkal stabilabb támpontot ad a bírói gyakorlatnak, hiszen így a bizonyítási eljárás a meghatározott rendelkezéseket mérlegeléssel az ügyhöz simító folyamat lesz. Azonban ott lebeg annak a veszélye, hogy ha túl sok speciális alakzatot nevesítünk a Ptk.-ban akkor egy idő után a jogalkotó majd finoman, részleteiben addig módosíthatja, ameddig el nem veszik annak értelmét és el nem lehetetleníti a kártérítési igény érvényesítését. Ez egy egységes deliktuális felelősség meghatározásánál eleve komoly nehézségekbe ütközne.

Végül azt vizsgálom meg, hogy célravezető-e az Alaptörvény ellenességét és a törvényellenességet úgy felfogni, mint a jogellenesség megdönthetetlen vélelme? Ha csak a jogellenességet vélelmezzük ezzel, akkor a felróhatóság vizsgálatát (a kár és az okozati összefüggés vizsgálatával együtt) a bírói gyakorlatra bízjuk, amivel véleményem szerint méltányosabb döntések szülehetnek. Viszont így kiszámíthatatlanabb lesz a károsult számára, hogy elnyeri-e a kártérítést vagy sem, hiszen a jogszabály kevesebb támpontot ad. Azonban ott a lehetőség, hogy ezáltal csak akkor kaphat kártérítést a károsult, ha a jogellenesség mellett egyéb ésszerű kritériumok is alátámasztják az igényét, ezáltal a joggal való visszaélés lehetősége

szüksülne. A lehetséges buktató pedig az, hogy a bírói gyakorlat ilyen mértékű bevonása súlytalanná teszi a törvényt, annak eredeti szándékát nem tudná kibontakoztatni.

12. ZÁRSZÓ

A SWOT elemzés után jogosan tehetjük fel a kérdést, hogy ha ennyi érv és ellenérv merül fel, akkor mégis miért kellene ezt a tervezetet elfogadni? A XXI. században a jogállamiság alapvető feltételének kell lennie, hogy ha valaki jogellenesen és felróhatóan szenved el kárt egy jogszabály miatt, akkor ugyanúgy kaphasson vagyoni reparációt, mint az, aki egy másik személytől, vagy az állam más jogkörében elkövetett tevékenysége miatt szenvedett kárt. Továbbá, véleményem szerint nem árt, ha a vagyoni helytállás terhe fenyegeti az államot és ösztökéli arra, hogy a jogalkotás során úgy járjon el, ahogy az adott helyzetben (jogállami keretek között) elvárható.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BÁRDOS PÉTER: *Kárfelelősség a Polgári Törvénykönyv rendszerében*, 2001, HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest.
- [2.] BENN, STANLEY I.: *A szuverenitás jelentésváltozatai*. in TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, 2003, Szent István Társulat, Budapest.
- [3.] BÉRES ATTILA: *Az immunitás jogintézménye a nemzetközi közjogban, különös tekintettel az államfők immunitására*, 2011, Miskolc. Elérhető: http://www.tdk.uni-miskolc.hu/files/20111115_151124361.pdf (2016. 07. 20.)
- [4.] BIHARI MIHÁLY: *A modern szuverenitás elméleti alapjai Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására* in *MTA Law Working Papers*, 2014/51. szám. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_51_Bihari.pdf (2016. 07. 17.)
- [5.] FARKAS JÓZSEF: *A jogerő a magyar polgári perjogban*, 1976, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [6.] GÁRDOS ISTVÁN: *A 4-es metró per polgári jogi vonatkozásai*. Elérhető: <http://www.gfmt.hu/cikkek/a-4-es-metro-per-polgari-jogi-vonatkozasai.php?kid=4&did=156> (2016. 09. 18.)
- [7.] GÁRDOS ISTVÁN: *A metró per és az állam jogi személyisége*, in *Jogtudományi Közlöny* 2001/1. szám.

- [8.] JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*, 2005, Miskolc. Elérhető: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_5617_section_1091.pdf (2016.07.14.)
- [9.] *Jóvátétel: Németország javára döntött a bíróság*, in *Magyar Nemzet*, 2012. 02. 03. Elérhető: <http://mno.hu/kulfold/jovatétel-nemetország-javara-dontot-t-a-birosag-1048541> (2016.07. 19)
- [10.] KARSAI DÁNIEL: *A jogalkotással okozott kárról*, in *Jogtudományi Közöny*, 2014/6. szám.
- [11.] KECSKÉS LÁSZLÓ: *A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása*, in *Jura* 2001/1.szám. Elérhető: <http://jura.ajk.pte.hu/print.php?cikk=6> (2016. 07.26.)
- [12.] KENDE TAMÁS - NAGY BOLDIZSÁR - SÖNNEVEND PÁL – VALKI LÁSZLÓ: *Nemzetközi jog*, 2014, Complex kiadó, Budapest.
- [13.] KOVÁCS GABRIELLA: *Az európai integrációs folyamat és a szuverenitás története*, in *Múlt Kor*, 2004. 08. 11. (2016. 07. 18.)
- [14.] LAJER ZSOLT: *Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért a magyar jogban*, in *Jogtudományi Közöny*, 2001/2. szám.
- [15.] LAJER ZSOLT: *A jogalkotó kárfelelőssége*, in *Magyar Jog*, 1995/2. szám
- [16.] LAJER ZSOLT: *Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállami jogában*, in *Jogtudományi Közöny*, 2001/3. szám.
- [17.] LEE, DANIEL: *Popular Sovereignty in Early Modern Constitutional Thought*, 2016, CPI Group (UK) Ltd, Croydon.
- [18.] MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*, 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.
- [19.] MARITAIN, JACQUES: *A szuverenitás fogalma*. in TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, 2003, Szent István Társulat, Budapest.
- [20.] MARTON GÉZA: *A polgári jogi felelősség*, 1945, Triorg Kft., Budapest.
- [21.] MIKÓ SÁNDOR: *A jogellenesség vizsgálatának gyakorlata a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perekben*, 2013. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/524> (2016. 09. 22.)
- [22.] NAGY ISTVÁN: *Jogalkotással okozott kár*, 2003, Budapest. Elérhető: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129> (2016. 06. 30.)
- [23.] PÁKOZDI ZITA: *A bírói jogkörben okozott károk megtérítése*. Elérhető: http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201103/8_pakozdizita.pdf (2016. 09. 24.)
- [24.] PATYI ANDRÁS-VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, 2013, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- [25.] SIMON ÁKOS: *Az országgyűlési képviselők felelőtlenségére vonatkozó szabályokról de lege ferenda*, 2005 <http://www.ajk.elte.hu/file/SimonAkos-OrszaggyuleseiKepviselok.pdf> (2016.07. 19.)

- [26.] SMUK PÉTER: *Alkotmányjog II. – Államszervezet*, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.
- [27.] *SWOT elemzés - a leggyakrabban használt marketing elemzési eszköz*. Elérhető: http://www.sikermarketing.hu/swot_elemzes_leggyakrabban_hasz_nalt_marketing_elemzesi_eszkoz (2016. 08.02)
- [28.] SZILÁGYI PÉTER: *Az állam szuverenitása*, 2012.12.20. Elérhető: http://www.szilagypeter.hu/sites/szilagypeter.hu/files/Az%20%C3%A1llam%20szuverenit%C3%A1sa%202012_0.pdf (2016. 07. 18.)
- [29.] TAKÁCS PÉTER: *Az államelmélet kezdetei Európában és a magyar államelméleti hagyomány (1500-1789)*, in *Pro Publico Bono*, 2011/1. szám.
- [30.] TAKÁCS PÉTER: *Szuverenitás és immunitás. Egy konkrét eset elemzése: az Altmann-ügy*, in KESERŐ BARNÁ ARNOLD – KÖHÍDI ÁKOS (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovich Barnabás tiszteletére*, 2015, Eötvös József Könyv-és Lapkiadó Bt. – SZE DFK, Budapest-Győr.
- [31.] VAN DAME, CASE: *European Tort Law*, 2013, Oxford University Press, Oxford.
- [32.] VARGHA FERENC: *A képviselők felelőtlensége*, 1924, Jogállam Könyvtára, Budapest, 5.
- [33.] VÉKÁS LAJOS: *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv Tervezetéhez*, 2008, Complex Kiadó, Budapest.

JOGFORRÁSOK

- [1.] 10/2014. (II. 24.) OGY határozat.
- [2.] 1050/1998 (IV. 24.) Korm. határozat.
- [3.] 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
- [4.] 2004. évi CXL. törvény.
- [5.] 2009. évi CXX. törvény.
- [6.] 2012. évi C. törvény.
- [7.] 2012. évi XXXVI. törvény.
- [8.] 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
- [9.] 2013. évi V. törvény miniszteri indokolása.
- [10.] 24/1997. (IV. 25.) AB határozat.
- [11.] 31/1998. (VI. 25.) AB határozat.
- [12.] 45/1997. (IX. 19.) AB határozat.
- [13.] 55/1993. (X. 15.) AB határozat.
- [14.] A Kúria 1/2014. számú polgári elvi döntése.
- [15.] Alaptörvény.

- [16.] Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG. v Council and Commission, 1978.
- [17.] BH. 1990.314.
- [18.] BH. 1998. 334.
- [19.] EGK Szerződés.
- [20.] Judgment of the court 2 December 1971 1 Aktien-Zuckerfabrik Schöppens-
tedt v Council of the European Communities.
- [21.] Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece interve-
ning) Summary of the Judgment of 3 February 2012. Elérhető: [http://
www.icj-cij.org/docket/files/143/16897.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16897.pdf) (2016.07.19.)
- [22.] PK. 42. számú állásfoglalása.
- [23.] PK. 43. számú állásfoglalása.
- [24.] Szegedi Ítéltábla Pf.II.20.583/2008/5. számú ítélete.