

TÓTH ANDRÁS

A jogalkotással okozott károk megtérítésének hazai szabályai az uniós jog tükrében

1. Bevezetés

Kecskés László 1988-ban azt írta a jogalkotással okozott károk megtérítésnek kérdésével kapcsolatban, hogy *„Az állami kárfelelősség nagy politikaérzékenyséű téma. Jogi rendezésének minősége erősen függ a jogintézmény mindenkori állami, politikai környezetének állapotától.”*¹ Ezen a megállapításon az elmúlt 35 év érdemben nem változtatott, hanem éppen ellenkezőleg, igazolta annak valóságtartalmát. Amikor az állam felelősségéről beszélünk jogi értelemben, akkor mindig szem előtt kell tartani, hogy olyan jogintézményekről van szó, amelyeknek az alakulását minden különböző időszakban, és minden különböző államban rengeteg olyan jogon túli tényező befolyásolja, amelyek teljeskörű értékelése meghaladja a jogtudomány kereteit. Ez megnehezíti azt, hogy pusztán az ezzel kapcsolatos egyes jogintézmények különböző államokban érvényes tételes jogi szabályainak összevetésével megfelelő következtetéseket vonjunk le a jogfejlődés iránya és annak szintje tekintetében. Minden államban meghatározza az állami felelősség szabályozását, az aktuális társadalmi, gazdasági, politikai környezet. Nem lehet az állami felelősségi szabályokat ezekből kiemelve vizsgálni. Ez nyilván igaz szinte minden magánjogi jogintézményre, de fokozottan az állami felelősségre. Ezen a területen belül is talán a jogalkotással okozott károk megtérítésének szabályai jelentik a legérzékenyebb kérdést. Minden állam sajátja, hogy szuverenitásából kiindulva igyekszik immunitást biztosítani saját magának a jogalkotási aktusaiért. Az, hogy ez mennyiben érvényesül és mennyiben nem, az adott állam általános felelősségéről való gondolkodáson túlmenően is nagyon változatos képet mutat még az európai országokban is.

Van azonban mégis egy olyan tényező, amely mentén az egyes államok jogalkotással okozott károkért való magánjogi felelősségi rendszerei akként vállnak összehasonlíthatóvá,

¹ KECSKÉS László: *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 272.

hogy abból érdemi következtetés vonható le. Ezek pedig a nemzetközi jogi normák, és az Európai Unió tagállamainak esetében az európai unió joga. Az állami felelősség körében mind a nemzetközi jog, mind az uniós jog kötelezettségeket ró az egyes államokra. Ezeknek az érvényesülése, különösen az uniós jog területén, már sokkal kevésbé függhet az adott állam saját felelősségét befolyásoló jogon kívüli tényezőktől. Amennyiben ezen szabályok nem érvényesülnek, akkor akár a nemzetközi jogban, például az Emberi Jogok Európai Bírósága által, akár az uniós jogban, az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Bíróság) által, a magánszemélyeknek olyan jogai keletkeznek, amelyek érvényesítésével kikényszeríthetők akár a szuverén államok felelősségre vonását is a jogalkotással okozott károkért még akkor is, ha az adott állam belső joga esetleg a teljes jogalkotói immunitást vallja.

Erre tekintettel jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy a jogösszehasonlítás módszerével megvizsgálja az Európai Unió jogában érvényesülő magánszemélyekkel szembeni jogalkotással okozott károk tekintetében fennálló állami kárfelelősségi normákat, és azt összevesse a hatályos hazai szabályozással. Ennek az összehasonlításnak azért van jelentősége, mert amikor a hazai bíróságok nem az uniós jogot alkalmazzák, az uniós jog akkor is kihat a tisztán belső jogi tényállások és jogkérdések megítélésre is. Továbbá ez a folyamat fordítva is megfigyelhető, hogy a nemzeti magánjogi szabályokon alapuló bírói gyakorlat alapvetően befolyásolja az uniós jogi igények megítélését. Így a vonatkozó uniós és hazai szabályok összevetése rávilágíthat a jogalkotással okozott károk megtérítése terén érvényesülő jogalkalmazási problémák forrásaira.

Annak érdekében, hogy ezt az összevetést megfelelő módon el tudjuk végezni, át fogjuk tekinteni a hazai szabályozás kialakulását, az uniós jogi fejlődését a jogintézménynek, és az ezeket befolyásoló nemzetközi jogi környezetet. Ezek tükrében érdemes a hatályos szabályozás összevetését megtenni, mert ezek ismeretében láthatjuk át a két szabályozási rendszer kiindulópontja közötti alapvető különbségeket. Ezt követően pedig összevetjük, hogy jelenleg az uniós jog tükrében miként alakulnak a hazai szabályai a jogalkotással okozott károk megtérítésére. Ez alapján pedig arra vonatkozólag vonhatunk le következtetéseket, hogy a két egymás mellett élő szabályozási rendszer különbsége akadályozza-e a jogintézmény érvényesülését.

2. Van-e értelme a jogösszehasonlítás módszerének egy tagállami jogrendszer és az uniós jog tekintetében?

Joggal merül fel a kérdés a fent vázolt jogösszehasonlítás kapcsán, hogy van-e értelme egymással összevetni az uniós jogot és valamely tagállam nemzeti jogát. A kérdés onnan ered, hogy az Európai Unió jogrendje egy olyan „sui generis” jogrendszer, amely jellegzetességeit tekintve a nemzeti jog és a nemzetközi jog között helyezkedik el.² A tagállamok szuverenitásuk egy részét feladva alkották meg az uniós jogrendszert, és ebből következőleg minden további transzformáció nélkül a tagállami jog részévé vállnak az uniós jogi

² FAZEKAS Judit: *Az EU jogrendszere és döntéshozatali, jogalkotási eljárásai, a jogközelítés módszerei*. In: Osztoivits András (szerk.): *EU-Jog*. HVG-ORAC, Budapest, 2015. 166.

normák. A tagállami bíróságok egyben uniós bíróságok is, amelyek a nemzeti jog mellett az uniós jog érvényre juttatására is hivatottak.

Magyarország tekintetében az Alaptörvény E) cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt. Ezzel párhuzamosan az uniós jog alapelvei, így a közvetlen hatály, a közvetett hatály és az uniós jog elsőbbsége is érvényesülnek hazánkban. Erre tekintettel az uniós jog egyben tagállami jog is, ezért indokolt megválaszolni, hogy miért végzünk mégis jogösszehasonlítást az uniós jog és a hazai jog között.

A válasz abban rejlik, hogy az állami kárfelelősség rendszere, és így annak a szabályai olyan jogterületre esnek, amelyek nem tartoznak az Európai Unió hatáskörébe. A magánjog anyagi jogi szabályozása nem olyan jogterület, amely harmonizált területnek minősül, ezért a tagállami kárfelelősség rendszere mintegy járulékosan kapcsolódik az Unió hatáskörében megalkotott normák megsértéséhez. Egyrészt a tagállami magánjogi szabályok töltik ki tartalommal a kártérítési jog hiányzó elemeit a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elve mentén, így ezen elvek szempontjából vizsgálható, hogy mennyiben tesz eleget ennek a hazai magánjog. Másrészt maga a Bíróság korlátozza a tagállami kárfelelősség alkalmazási körét olyan esetekre, amikor az uniós jogot kell alkalmaznia a tagállami bíróságoknak.³ Így megfelelően összehasonlítható önállóan az uniós jog szabálya egy tagállam állami kárfelelősségi rendszerének szabályozásával azon az alapon, hogy más normák érvényesülhetnek, ha a kártérítési kereset alapja uniós jog megsértése és más, ha a nemzeti jog, nemzeti alkotmány megsértéséről van szó. Ennek azért is van jelentősége, mert ez alapján az uniós polgárok más és más megítélés alá eshetnek a jogalkotással okozott károk megtérítése szempontjából attól függően, hogy milyen őket védő magasabb rendű szabályt sért a tagállami jogalkotás. Figyelemmel az Alapjogi Chartára⁴ és az Európai Unióról szóló szerződésre,⁵ amely az egyenlő bánásmódot megköveteli az uniós polgárok vonatkozásában, elvárható lenne a tagállamok részéről, hogy törekedjenek arra, hogy ezek a különbségek minél inkább csökkenjenek. Ezen törekvés legnagyobb akadálya a magánjog terén azonban az állami immunitás dogmája.

3. Állami immunitás, mint az állam magánjogi felelőtlensége

Az állam felelőségének gátja az immunitás, azaz az állami felelőtlenség. Ez a jogelv a nemzetközi jogból ered,⁶ és az államok szuverenitásában gyökerező gondolat. A szuverenitás pedig az adott államnak a saját területén gyakorolt főhatalmát és a nemzetközi

³ C-268/15. sz. *Fernand Ullens de Schooten kontra Ministre des Affaires Sociales et de la Santé publique és Ministre de la Justice* ügy (ECLI:EU:C:2016:874) ítélet: 2016. november 15. rendelkező rész.

⁴ Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikk.

⁵ Európai Unióról szóló Szerződés 9. cikk.

⁶ MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. ELTE Eötvös, Budapest, 2018. 223-232.

kapcsolatokban való függetlenségét jelenti.⁷ Az állami immunitás sokáig alapfeltétele volt a szuverén államok közösségeként működő nemzetközi jogi rendszer fenntartásának, azonban ezzel az elvvel kapcsolatban akkor jelentkeznek problémák, ha annak hatása kivételül olyan területekre is, amely gazdaságilag, politikailag és társadalmilag sem indokolt.⁸ Az állami immunitás megnyilvánulási formái a magánjog területén régóta a jogirodalmi kritikák kereszttüzeiben állnak.⁹ A magánjogban nem is volt fenntartható a teljes állami immunitás a piaci viszonyok és a jogállamiság fejlődésével. Az államnak a „*King can do no wrong*” elvén álló abszolút immunitása mára kizárólag az autoriter, totalitárius államok sajátja. A jogállamiság fejlődésével ez háttérbe szorult, a különbség csak abban érhető tetten, hogy melyik államban milyen mértékig.

Az állam magánjogi felelőtlenségének lebomlásának két útja ismert.¹⁰ Az egyik, amely az állam tevékenységének jellegétől függően, a *iure imperii* – *iure gestionis*, biztosít immunitást az államhatalom gyakorlása során, míg a másik szemlélet az úgynevezett funkcionális szemlélet, amely az állam bizonyos szerveinek, az általuk végzett tevékenységtől függően biztosít immunitást. A modern magánjogban pedig egyre inkább erősödik az állam immunitásának teljes tagadása, ahogyan az megjelenik az Európai Unió jogában is. Ez a folyamat azonban az Európai Unió tagállamaiban eltérő úton haladva, eltérő ütemben és módon ment végbe. Napjainkra az uniós tagállamok közül találunk olyat, amelyben alkotmányos alapjog a jogalkotással okozott károk megtérítése, például Spanyolország, és találunk olyat is, amely a merev jogalkotó immunitás talaján áll továbbra is, például Luxemburg.

A jogalkotás az állami szuverenitás gyakorlásának legfőbb megnyilvánulása. Erre tekintettel a fenti jogelméleti fejlődési irány mellett is ez a terület az, amellyel kapcsolatban a legnehezebben oldódik az immunitási szemlélet. Ahhoz, hogy az uniós jog szabályait és a hazai szabályozást megfelelően tág kontextusba el tudjuk helyezni, át kell tekinteni a tételes jogi összehasonlítást megelőzően, hogy miként jutott el a nemzetközi jog, az uniós jog és hazánk magánjogi rendszere a jelenlegi állapotáig az immunitás áttörése kapcsán.

4. Az állami felelősség jogintézményének fejlődése

4.1. Nemzetközi jog

A fent kifejtettekre tekintettel nem lehet kérdéses, hogy az abszolutisztikus államberendezkedések meghaladását követően merülhetett csak fel az igény, hogy az immunitás áttö-

⁷ Lásd KECSKÉS, 1988. 15.; NAGY Károly – HARASZTI György – HERCZEG Géza: *Nemzetközi jog*. Tankönyvkiadó Vállalat, Budapest, 1976. 80.

⁸ Lásd KECSKÉS, 1988. 11.

⁹ Lásd például: LEHOTAY Veronika: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tom. 28. (2010); LAJER Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért a magyar jogban. *Jogtudományi Közlöny* 1 (2001) 70-81.

¹⁰ KECSKÉS László: *Az állami kárfelelősség jogalkotási és jogalkalmazási kérdései, különös tekintettel a gazdaságirányítás kárfelelősségére*. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1987. 7.

rését nemzetközi egyezményekkel is megkíséreljék elősegíteni. Az erre irányuló 1920-as, 1930-as évek sikertelen kísérleteit követően az állami felelősség kodifikálásának felgyorsulásához a második világháború pusztítására volt szükség, és az azt követő felelősségre vonás iránti igényre. Az ENSZ 1953-ban kezdte meg az állami felelősség kodifikációját, amelynek eredménye lett a 2001-ben elfogadott tervezet¹¹ az állami felelősségről, amelyet azonban a tagállamok a mai napig nem láttak el kötelező erővel. Bár a dokumentum így nem számít a nemzetközi jog forrásának, de elvi jelentősége kiemelkedő. A tervezet az állam számára a teljes jóvátételt írja elő a nemzetközi jog megsértésével okozott vagyoni és nem vagyoni károkért, továbbá kimondja, hogy a sérelmet elkövető állam belső jogára nem hivatkozhat a felelősség alóli mentesülés érdekében.

Az ENSZ kodifikációval párhuzamosan 1972-ben Bázelen került megkötésre az Európai Immunitás Egyezmény,¹² amely a funkcionális immunitás jegyében az abszolút immunitás alóli kivételeket sorolja fel. Majd 1984-ben az Európa Tanács ajánlásában¹³ már az állami kárfelelősségről ajánlott alapelveket az államok figyelmébe. Az ajánlás elvei magában foglalták az állam normatív szabályozó tevékenységével okozott kárt is. Az ajánlott felelősségi rendszer a jogellenességet szem előtt tartó, a felróhatóságot háttérbe szorító kártérítési rendszer. Továbbá ki kell emelni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) is marasztalja a szerződő államokat az Emberi Jogok Európai Egyezményének 41. cikke alapján, ha az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg. Ennek feltétele a belső jogban meglévő megfelelő elégtétel hiánya. Az EJEB akkor is ítélt meg jóvátételt, ha a sérelmet jogalkotás okozta. Ez az eljárás is az állami immunitás áttörése a jogalkotási tevékenységgel kapcsolatban is.

Ezen nemzetközi tendencia, amely az állami immunitás visszaszorítására irányult, nagyban kihatott mind hazánk, mind az egész európai integráció jogfejlődésére az állami felelősség terén.

4.2. A magyar jogfejlődés

Az állam magánjogi felelősségének a gondolata hazánkban az 1848-49-es szabadságharcig fel sem merülhetett.¹⁴ A szabadságharc leverése után pedig az oktrojált osztrák magánjog abszolút immunitás szemlélete akadályozta az állami felelősség kialakulását, ezért csak 1867 után jelenhettek meg az állam magánjogi felelősségnek alapjai. Ennek első példája az 1871. évi VIII. tc. a bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről, továbbá ezzel egyidejűleg a bírói gyakorlatban is megjelent az állami immunitás elutasítása, amikor a Kúria jogalkotással okozott kár megtérítésére kötelezte az államot.¹⁵

¹¹ 2001 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. www.legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf (2023.06.06.)

¹² European Convention on State Immunity. www.rm.coe.int/16800730b1 (2023.06.06.)

¹³ Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (84) 15. www.rm.coe.int/16804e3398 (2023.06.06.)

¹⁴ KECSKÉS, 1988. 28.

¹⁵ Kúria 1879. évi 74. jogeset.

Az 1913. évi magánjogi törvénytervezet még rendelkezett az állami felelősségről, azonban ez végül nem emelkedett jogszabályi rangra, és az 1928. évi magánjogi törvényjavaslatból már kimaradt az állami felelősség intézménye. Erre tekintettel csak a bírósági gyakorlatban élhetett a jogintézményt. A második világháborút követően ideológiai akadályok miatt szóba sem kerülhetett ezen a területen a jogalkotás, és az állam polgári jogi felelőssége a rendszerváltozásig csak nagyon szűk, korlátozott módon jelenhetett meg. Ennek formája a régi Ptk.-ba¹⁶ iktatott államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének a szabálya volt. A közhatalom fogalmát a jogalkotó azonban ekkor nem adta meg, és az azt értelmező Legfelsőbb Bíróság 42. számú állásfoglalásából egyértelművé vált, hogy nem foglalja magában a jogalkotással okozott kár megtérítése iránti igényt a régi Ptk. szabálya. Csak 1991-ben került a jogalkotás szintjén áttörésre az állam szinte teljes immunitásának az elve a régi Ptk. módosításával.¹⁷ Ezáltal az állam, mint jogi személy perelhetővé vált a magánjogi viszonyok tekintetében, és így megjelent az állam funkcionális immunitása, de a jogalkotással a magánszemélyeknek okozott károk kérdése még mindin nyitott maradt.

A jogalkotó állam felelősségének törvényi szintre emelésének kézenfekvő lehetőség volt az új Ptk.¹⁸ megalkotása, különösen úgy, hogy a polgári jog kodifikációját 1998-ban azzal a céllal határozta el a Kormány,¹⁹ hogy egy korszerű, a nemzetközi elvárásoknak is megfelelő törvénykönyvet hozzanak létre. Ahogyan azt láttuk fentebb, ekkorra már a nemzetközi jogban is komoly törekvések voltak az állami felelőtlenség feloldására, így joggal lehetett arra számítani, hogy a nemzetközi elvárásoknak megfelelő tervezet ezt magában foglalja majd. A jogalkotási folyamat azonban nem alakult zökkenőmentesen, és több tervezet után született csak meg végül az új Polgári Törvénykönyv 2014. március 15-i hatálybalépéssel.

Az új magánjogi kódex az állami felelősség körében fenntartja az állam perelhetőségét, amennyiben gazdasági szereplőként polgári jogviszonyok alanyaként lép fel, és külön szabályozza az államigazgatás, igazságszolgáltatás kárfelelősségét, azonban a jogalkotással okozott kárról hallgat. A kodifikáció folyamatában két alkalommal is szövegszerű tervezet készült a jogalkotással okozott kár jogintézményének törvénybe foglalására, azonban egyik sem emelkedett törvényi szintre. Ennek okát az új Ptk. miniszteri indokolás ekként adta meg: *„A Ptk. szabályai alapján a joggyakorlat mereven elzárkózott a jogalkotással okozott károk megtérítése elől. A törvény nem szabályozza külön a jogalkotással okozott kárért való felelősséget, mivel az így okozott károkért a jogalkotó az általános felelősségi alakzat alapján felelős. Kétségtelen, hogy például alkotmányellenes jogszabály alkotásával vagy uniós implementációs kötelezettség elmulasztásával kárt lehet okozni. Ezekben az esetekben a károsult az általános deliktuális felelősség szabály alapján kérheti a bíróságtól az okozott károk megtérítését.”*

¹⁶ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény.

¹⁷ 1991. évi XIV. törvény.

¹⁸ A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.

¹⁹ 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozat a polgári jogi kodifikációról.

Az indokolás tehát kifejezetten elismerte, hogy jogalkotással lehet kárt okozni, azonban nem találta indokoltnak ezt kodifikálni annak ellenére, hogy ismert volt a hazai bírói gyakorlat e téren, és az előző fejezetekben áttekintett nemzetközi jogi és a következő fejezetben részletezett uniós jogi eredmények már rendelkezésre álltak. Ennek ellenére bizakodó volt a jogirodalom²⁰ az indokolásban kifejtettek miatt, hogy ez majd fordulatot hoz a jogalkotással okozott károk hazai megítélésében, különös tekintettel az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési kötelezettségre, amely kifejezetten kiemeli a törvények indokolását: „*A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.*”

4.3. Az uniós jog fejlődése

A tagállami kárfelelősség intézménytörténete az Európai Unió jogában három nagy szakzra osztható fel. Kezdetekben csak az integráció intézményeinek a kárfelelősségéről beszélhetünk, majd a Francovich ítélettel²¹ a Bíróság megalapozta a tagállamok kárfelelősségét, amelyet egy intenzív jogfejlesztő szakasz követett egészen a Köbler ügyig.²² A Köbler ügyet követően megtorpant a jogfejlődés és a Bíróság gyakorlatában egyfajta stagnálás volt megfigyelhető, amelyhez képest hatalmas lépés volt a Spanyol Királysággal szembeni kötelezettségszegési eljárás, melyben elmarasztalta a Bíróság a tagállamot a kárfelelősségi szabályok nem megfelelő implementálásáért a nemzeti jogba.

A fent vázolt nemzetközi, jogtörténeti környezetben a tagállamok az Európai Gazdasági Közösség megalapításakor az integráció szerveit nem kívánták immunitással felruházni, és az EGK Szerződés 215. cikkében a Közösségek deliktualis kárfelelősségét rögzítették: „*Szerződésen kívüli felelősség esetén a Közösség a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.*”

A Közösségek kárfelelősségének elsődleges jogba foglalt szabályainak a közösségi jogalkotásra történő alkalmazását a Bíróság a Schöppenstedt ítéletében²³ fejtette ki. Ennek az ítéletnek volt egyenes következménye, tovább gondolása a tagállami jogalkotásért való kárfelelősség doktrínájának kidolgozása. Az ítélet elvi magja a jogirodalomban Schöppenstedt formula néven vált ismerté.²⁴

²⁰ BoóC Ádám: Észrevételek az állam kárfelelősségéről a jogszabályban történő ármegállapítási kötelezettség elmulasztása vonatkozásában. *Jogtudományi Közöny* 10 (2013) 507-512.

²¹ C-6/90 és C9/90. sz. Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság egyesített ügyek (ECLI:EU:C:1991:428) ítélet: 1991. november 19.

²² C-224/01. sz. Gerhard Köbler v Republik Österreich ügy (ECLI:EU:C:2003:513) ítélet: 2003. szeptember 30.

²³ Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities C-5/71. sz. ügy (ECLI:EU:C:1971:116) ítélet: 1971. december 2.

²⁴ KECSKÉS László: *EU-Jog és jogharmonizáció*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009. 709.

A Francovich ítéletben kimondott elvek tulajdonképpen a Schöppenstedt formula alkalmazását jelentik a tagállamokra. Fontos különbség azonban, hogy a Bíróság a tagállamok kárfelelősségét nem egy konkrét elsődleges uniós jogban fellelhető szabályra alapította, hanem a szerződések rendszeréből vezette le. Így gyakorlatilag bírói jogalkotás eredményeként született meg az uniós jog megsértéséért való kárfelelősség jogalapja.

A tagállami kárfelelősség jogintézményét létrehozó ítéletet követően a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, amely a jogintézmény kibontását célozta a jogirodalom elnevezte „Post-Francovich” jelenségnek.²⁵ Az ebbe az elméleti kategóriába sorolható ítélkezési gyakorlat²⁶ meglátásom szerint a Köbler ítélettel²⁷ zárult le, és a tagállami kárfelelősség intézményének töretlen fejlődése itt csúcspontot ért el, amikor a tagállamok jogbiztonságra alapított érvelése mellett is arra jutott a Bíróság, hogy az uniós jogot sértő bírósági ítéletért is felelős a tagállam. Ebben az időszakban jelölte ki, és szilárdította meg a Bíróság a jogintézménynek a klasszikusnak tekinthető kereteit.

A Köbler ügyet követően a Bíróság még számos ítéletében²⁸ foglalkozott a tagállami kárfelelősség jogintézményével. Ezekben az ítéletekben a korábban kialakított elveken lényegében nem változtatott, azokat csak tovább finomította. Erre tekintettel meglepő

²⁵ KECSKÉS 2009. 723.; OCSKÓ Eszter: *Az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott kárért való felelősség egyes dogmatikai és gyakorlati kérdései*. PHD értekezés, Budapest, 2022. http://corvina.kre.hu:8080/phd/Ocsko_Eszter_disszertacio.pdf (2023.06.06.) 84.

²⁶ C-46/93 és a C-48/93. sz. Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai egyesített ügyek (ECLI:EU:C:1996:79) ítélet: 1996. március 5.; 392/93. sz. The Queen kontra H. M. Treasury, v British Telecommunications Plc. C. ügy (ECLI:EU:C:1996:131) ítélet: 1996. március 26.; C-178/94. sz. Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula és Trosten Knor kontra Bundesrepublik Deutschland. ügy (ECLI:EU:C:1996:375) ítélet: 1996. október 8.; C-127/95. sz. Norbrook Laboratories Limited kontra Ministry of Agriculture, Fisheries and Food. ügy (ECLI:EU:C:1998:155) ítélet: 1998. április 2.; C-5/94. sz. The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, kontra: Hedley Lomas (Ireland) Ltd. ügy (ECLI:EU:C:1996:205) ítélet: 1996. május 23. Lásd C-46/93 és a C-48/93. sz. Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai egyesített ügyek (ECLI:EU:C:1996:79) ítélet: 1996. március 5. rendelkező rész 2. pont.

²⁷ C-224/01. sz. Gerhard Köbler v Republik Österreich ügy (ECLI:EU:C:2003:513) ítélet: 2003. szeptember 30.

²⁸ C-173/03. sz. Traghetti del Mediterraneo SpA kontra Repubblica italiana ügy (ECLI:EU:C:2006:391) ítélet: 2006. június 13.; C-278/05. sz. Carol Marilyn Robins és társai kontra Secretary of State for Work and Pensions ügy (ECLI:EU:C:2007:56.) ítélet 2007. január 25.; C-470/03. sz. A.G.M.-COS.MET Srl kontra Suomen valtio és Tarmo Lehtinen ügy (ECLI:EU:C:2007:213) ítélet: 2007. április 17.; C-445/06. sz. Danske Slagterier kontra Bundesrepublik Deutschland ügy (ECLI:EU:C:2009:178.) ítélet: 2009. március 24.; C-429/09. sz. Günter Fuß kontra Stadt Halle ügy (ECLI:EU:C:2010:717.) ítélet: 2010. november 25.; C-168/15. sz. Milena Tomášová kontra Slovenská republika – Ministerstvo spravodlivosti SR és Pohotovost s.r.o. ügy (ECLI:EU:C:2016:602.) ítélet 2016. július 28.; C-268/15. sz. Fernand Ullens de Schooten kontra Ministre des Affaires Sociales et de la Santé publique és Ministre de la Justice ügy (ECLI:EU:C:2016:874) ítélet: 2016. november 15.; C-571/16. sz. Nikolay Kantarev kontra Balgarska Narodna Banka ügy (ECLI:EU:C:2018:807) ítélet: 2018. október 4.; C-261/20. sz. Thelen Technopark Berlin GmbH kontra MN ügy (ECLI:EU:C:2022:33.) ítélet: 2022. január 18.

és kiemelkedő jelentőségű volt a Bizottság által a Spanyol Királyság ellen benyújtott kötelezettségzegés megállapítása iránti kereset kapcsán 2022. június 28-án meghozott ítélet,²⁹ amely elmarasztalta Spanyolországot, amiért az uniós jog megsértéséért fennálló állami kárfelelősséget kodifikáló belső jogi szabályai nem felelnek meg az uniós jogi követelményeknek.³⁰ Ebben a Bíróság egyértelműen lefektette az elvárásokat a tagállami jogrendszerekkel szemben az uniós jogon alapuló tagállami kárfelelősséggel kapcsolatban. Ha az még nem is jelenthető ki ez alapján, hogy újra előtérbe kerülne a jogintézmény, a Bíróság gyakorlatában az mindenképpen kiemelendő, hogy mind a Bizottság, mind a Bíróság olyan alapvető uniós alanyi jognak tekinti a magánszemélyek állammal szembeni kártérítéshez való jogosultságát, amelynek érvényre juttatására komoly hangsúlyt fektet.

5. A jogalkotással okozott károk megtérítésének hazai és uniós jogi szabályainak egybevetése

Mivel a fent írtak értelmében a hazai magánjog nem kodifikálta az államnak a jogalkotásért való kárfelelősségét, ezért a deliktuális kárfelelősségi szabályok alapján a bírósági gyakorlat és az Alkotmánybíróság dolgozta ki annak feltételeit. Ebben a vonatkozásban megállapítható, hogy az állami felelősség ezen dimenziója, mind az uniós jogban, mind a hazai jogban a Bíróság és a hazai bíróságok jogfejlesztő gyakorlatától függ. Ez nem jelenti azt azonban, hogy minden tekintetben hasonlóságot is mutat. A fent felvázolt fejlődési ívek, amelyekre nyilvánvalóan a nemzetközi jogi környezet is hatással voltak, eltérő eredményekre vezettek. Erre tekintettel a következőkben a vonatkozó jogszabályi háttér és bírósági gyakorlat összevetésével teszünk kísérletet arra, hogy meghatározzuk az uniós jog és hazai jog közötti különbségeket, hasonlóságokat a jogalkotással okozott károk megtérítése terén.

5.1. Az állam immunitása

Az állam kártérítési felelősségének szabályrendszerét alapvetően befolyásolja az adott állam immunitásról alkotott felfogása. Ahogyan azt fent láttuk, az Európai Gazdasági Közösség megalakításakor az alapító államok nem kívánták a nemzetállamokat megillető immunitással felruházni az integráció intézményeit. Ebből kiindulva a Bíróság gyakorlatában fel sem merült a tagállamok immunitásának lehetősége a magánszemélyeknek az uniós jog megsértésével okozott károk tekintetében. A Bíróság nem tett különbséget sem az unió saját kárfelelőssége, sem a tagállamok kárfelelőssége vonatkozásában a tekintetben, hogy jogalkotással, vagy más egyéb intézkedéssel okozott kárról van-e szó.

²⁹ C-278/20. sz. Bizottság kontra Spanyolország (Violation du droit de l'Union par le législateur) ügy (ECLI:EU:C:2022:503.) ítélet: 2022. június 28.

³⁰ TÓTH András: *Az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott károk megtérítésére vonatkozó tagállami szabályozással szembeni követelmények az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában*. Kézirat. Megjelenés alatt. Várható megjelenés: Károli Gáspár Református Egyetem XXIV. Jogász Doktorandusz Konferencia kötetében.

Továbbá nem tartotta értékelhető szempontnak azt sem, hogy az adott tagállam vagy az integráció melyik szerve, intézménye volt a károkozó. Ezzel a felfogással az európai unió joga az immunitást teljesen elutasító jogrendszerek elméleti alapján áll.

Ezzel szemben Magyarországon a rendszerváltozást követően a funkcionális immunitás szemlélete nyert teret a magánjog rendszerében. Az Alaptörvény XXIV. cikke³¹ kifejezetten rögzíti a közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítéséhez való alapjogot, továbbá a IV. cikk³² a szabadságkorlátozással okozott károkért való felelősséget is kimondja. Ezzel párhuzamosan 1991. óta az állam, mint a polgári jogviszonyok alanya perelhető e vonatkozásban. Ezen elvi alapok mentén az új Ptk. is tartalmazza a közigazgatási jogkörben és a bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott károk megtérítésének polgári jogi szabályait.³³ Sőt, a hazai jogalkotás további szigorúbb felelősségi alakzatokat hozott létre a bíróságok kárfelelősségének megállapítására a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló 2021. évi XCIV. törvény megalkotásával és a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény CVIII. fejezetébe iktatásával az alaptalanul alkalmazott szabadságkorlátozásért járó kártalanításnak. Tehát széles körben nyitott az állami felelősség megállapításának törvényi lehetősége, de csak akkor, amikor az állam az említett jogszabályok által körülhatárolt körbe tartozó tevékenységét végzi.

Ezzel szemben a jogalkotással okozott károk tekintetében alapvetően az állam immunitása jut érvényre a polgári bíróságok előtt. A Legfelsőbb Bíróság már 2006-ban a 42. számú állásfoglalásában egyértelművé tette, hogy az államigazgatási jogkörben okozott kár fogalma nem foglalja magában a jogalkotással okozott kár megtérítése iránti igényt a régi Ptk. szabályai szerint. Ezen túlmenően a jogalkotással kapcsolatos kártérítési igények elutasításának alapjául szolgáló jogi indokolás lényege az volt, hogy a jogalkotás eredményeként létrejövő jogszabály hatálybalépésével bekövetkezett károsodás nem keletkeztet polgári jogviszonyt a károsult és a jogalkotó között.³⁴ A bírói gyakorlat az ebből eredő immunitást sokáig akkor is irányadónak tartotta, ha az Alkotmánybíróság később akár visszaható hatállyal is megsemmisítette a jogszabályt. „A jogszabály általános érvényű és elvontan megfogalmazott magatartásszabályokat állapít meg, ezért a jogalkotásra – beleértve a hozzá kötődő felelősséget is – a közjog szabályai az irányadók, amelyek alkotmány sértés esetén még akkor is védelmet biztosítanak a jogalkotó számára, ha az Alkotmánybíróság a jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenő hatállyal semmisíti meg.”³⁵ Ezt az ítélkezési gyakorlatot az Alkotmánybíróság által kialakított

³¹ Alaptörvény XXIV. cikk (2) Mindenkinék joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.

³² Alaptörvény IV. cikk (4) Akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénytől elvonva korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.

³³ új Ptk. 6:548. § - 6:549. §.

³⁴ Lásd például EBH 1999. 14., BH 2002. 235., BH2 002. 264., BH 1994. 312. Györi Ítéletábra Pf.III.20.479/2009/4., Debreceni Ítéletábra Pf.II. 20.232/2006/4.

³⁵ BH1994. 312.

diszfunkcionális jogalkotás fogalmának³⁶ a gyakorlatba való beemelése törte meg. Az Alkotmánybíróság akkor tartja diszfunkcionálisnak a jogalkotást, ha az tartalma szerint tulajdonképpen jogalkalmazói intézkedést leplez. Ilyennek számítanak az egyes állami pozíciók elnyerésére, vagy éppen az attól való megfosztásra irányuló „személyre szabott” törvények. A Fővárosi Ítéletábrla ezt az áttörést az immunitás pajzsán akként indokolta, hogy a jogalkotó tevékenysége, amennyiben jogalkalmazói intézkedést leplez, akkor azt annak tartalma alapján megítélve a közhatalom olyan gyakorlásának kell tekinteni, amely figyelemmel a PK 42. számú állásfoglalásban kifejtettek megalapozza az állam kártérítési felelősségét. Ennek előfeltétele azonban minden esetben az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozata. Ezt az immunitás gátján ütött rést elvi szinten annyiban tágitotta a Kúria, hogy megállapíthatónak találta a kárkötelmi jogviszony létrejöttét, és a jogalkotó felelősségének a megállapítását akkor is, amikor az Alkotmánybíróság nem jogalkalmazói intézkedést leplezett a jogszabállyal. Kimondta, hogy az Alkotmánybíróság jogszabályt megsemmisítő bármely határozata esetén lehetőség van kártérítésre.³⁷ Mindemellert azonban napjaink joggyakorlatában is uralkodó nézet a polgári jogviszony hiánya ilyen esetekben.

A fentiekből jól látható, hogy a hazai magánjog rendszere az állam teljes immunitásának lebontását a funkcionális immunitás elméletének mentén kezdte meg. Erre tekintettel széles körben felel az állam a neki betudható közhatalom gyakorlásával magánszemélyeknek okozott károkért. Sőt az egyes eljárási alapjogok érvényesülése tekintetében külön jogszabályok határoznak meg szigorú felelősségi alakzatokat. Ez azonban nem vezetett el az állam általános felelősségének kimondásához, hiszen annak elfogadása, hogy polgári jogi jogviszonyt, ezen belül is kötelmi jogi jogviszonyt a jogalkotással okozott károk nem keletkeztetnek az állam és a kárt elszenvedő magánszemély között, az állam immunitásának elismerését jelenti ezen a téren. Ezzel szemben az uniós jog még kis mértékben sem ismeri el az állami immunitást. Ez a dogmatikai különbség a hazai jog és uniós jog között megmutatkozik a jogintézmény valamennyi aspektusában, sőt árnyékot vet az uniós jogon alapuló igények hazai bíróságok általi megítélésére is.

5.2. Milyen kárfelelősségi alakzat alapján felel a jogalkotó?

Ahogy azt fent bemutattuk, a jogalkotó a hazai jognak a deliktuális kárfelelősségi szabályai alapján tartja elbírállhatónak a jogalkotással okozott károk megtérítésére irányuló igényeket, és ezt a felfogást követik a polgári bíróságok is. A Bíróság ítélezési gyakorlata szerint a tagállamnak a nemzeti jog szabályainak keretei között kell az okozott kár következményeit orvosolnia azzal, hogy a károk megtérítésére vonatkozó nemzeti jogszabályok által meghatározott követelmények nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló jellegű, nemzeti jogon alapuló igényekre vonatkoznak. Ennél bővebb követelményt nem támaszt a Bíróság a tagállamokkal szemben.

³⁶ Lásd például 31/1998. (VI. 25.) AB határozat; 5/2007. (II. 27.) AB határozat.

³⁷ EBH2019. P.1.

Az európai jogrendszerek a magánjogi felelősség terén alapvetően elkülönítik a deliktuális és a kontraktuális felelősséget, bár kétségtelen, hogy ez a kérdéskör a jogirodalomban széleskörűen vitatott.³⁸ Mind a deliktuális, mind a kontraktuális felelősség közös jellemzője, hogy a felek közötti kárfelelősségi jogviszonyt egy kötelemkeletkeztető tény alapozza meg. Ami alapvetően megkülönbözteti a deliktuális és kontraktuális felelősséget az az, hogy az előbbi esetén a károkozást megelőzően a felek között nem áll fenn egyéb relatív szerkezetű „alapjogviszony”, a kárkötelelem az általános károkozási tilalomra vonatkozó szabályok megsértéséből ered. Bár maga a Bíróság hangsúlyozza több ítéletében, hogy ha szerződésen kívüli károkozásról van szó, nem szabad azt figyelmen kívül hagyni, hogy a jogalkotással okozott károk esetén a károkozás alapja mindig a jogalkotó és a kárt szenvedett személy közötti közjogi jogviszony. A szerződésszegéssel okozott károk megítélése az európai magánjogi rendszerekben azért szigorúbb általában, mert a szerződés már eleve a felekre kötelező magatartásszabályokat ír elő, és ennek megsértésével keletkezik a kár. Ebből a szempontból dogmatikailag a jogalkotással okozott kár hasonlatos a kontraktuális felelősséghez, hiszen amikor a jogalkotó e hatáskörét gyakorolva eljár, akkor kötik az olyan normák, amelyek jogokat keletkeztetnek a magánszemélyek részére, mint például az Alaptörvény, vagy nemzetközi szerződések, de említhetnénk a jogalkotásra vonatkozó szabályokat is.

Ebből kifolyólag az említett általánosnál szigorúbb szabályokra tekintettel általában a szerződési jogban, és így a szerződésszegéssel okozott károk megtérítésének terén is, fokozottabban érvényesül a kártérítés prevenciós jellege, így annak quasi büntető funkciója. Ezzel szemben a deliktuális felelősségnél a reparáció elve kerül előtérbe. A Bíróság pedig leszögezi határozottan, hogy a tagállami kárfelelősség célja elsősorban a reparáció, nem tulajdonít jelentőséget a visszatartó hatásnak.³⁹ Erre tekintettel megállapítható, hogy ha visel is magán olyan jellemzőket az uniós jogban gyökerező tagállami kárfelelősség jogintézménye, amely a kontraktuális felelősség felé mutat, a Bíróság egységes ítélkezési gyakorlata alapján azt a deliktuális kárfelelősség kategóriájába kell sorolnunk, így ezen dogmatikai kérdésben nem mutatkozik különbség a hazai szabályozás és az uniós jog között.

5.3. A passzív perbeli legitimáció

A Bíróság a tagállami kárfelelősséget megállapító ítéleteiben következetesen az állam felelősségével foglalkozik. Erre tekintettel kérdésként merült fel a joggyakorlat fejlődése során, hogy elvárás-e az államnak a közvetlen perelhetősége, vagy eleget tesz az uniós jogi kötelezettségnek azzal is valamely tagállam, ha nemzeti szabályai alapján az állam valamely szervét kell perelnie. A Bíróság több alkalommal is leszögezte, hogy nem tekinthetőek az

³⁸ SZALMA József: *Szerződésen kívüli (deliktuális) felelősség az európai és magyar magánjogban*. ELTE ÁJK – Bíbor Kiadó, Budapest – Miskolc, 2008. 11-20.

³⁹ C-470/03. sz. A.G.M.-COS.MET Srl kontra Suomen valtio és Tarmo Lehtinen ügy (ECLI:EU:C:2007:213) ítélet: 2007. április 17. 88. pont.

uniós jogba ütközőnek az ilyen jellegű nemzeti szabályok,⁴⁰ mert az uniós jog a nemzeti joggal szemben csak azt a követelményt állítja fel, hogy érdemben nem lehet terhesebb a magánszemély szemszögéből az uniós jog megsértéséből fakadó igény érvényesítése, mint tisztán belső jogi tényállás esetén.

Ebben a tekintetben a hazai szabályozás a közigazgatási, igazságszolgáltatási jogkörben okozott károk esetén konkrétan meghatározza, hogy kártérítési igény esetén az állam mely önálló jogi személyiséggel rendelkező szervével szemben érvényesíthető az igény. A jogalkotással okozott károk esetén figyelemmel kell lenni arra, hogy az Alaptörvény T) cikke szerint jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Ebből következően pedig az alperesi oldalon magának az államnak kell állnia amikor a felsorolt jogszabályokat nem önálló jogi személyiséggel rendelkező állami szerv vagy az önkormányzat alkotja, mert ilyen esetben nyilvánvalóan az utóbbi a peres fél.

Erre figyelemmel a hazai szabályozás nem különbözik az uniós jogon alapuló igényektől abban a vonatkozásában, hogy alperesi oldalon adott esetben nem az állam áll, hanem valamely más jogalkotási hatáskörrel és önálló jogi személyiséggel rendelkező szerv.

5.4. A megsértett jogi norma jellege

A Bíróság a tagállami kárfelelősség egyik alapfeltételévé emelte, hogy a tagállam által megsértett uniós jogi normának olyannak kell lennie, amelynek célja a magánszemélyeknek joggal való felruházása. Ezt a kritériumot a Bíróság szűkítően értelmezi. Ez a szűk értelmezés alapvetően két irányú. Egyrésztől a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az tűnik ki, hogy az uniós jogi normák csak a céljuk mentén keletkezhetnek olyan uniós alanyi jogot, amelynek sérelme kártérítési jogalapot terem.⁴¹ Konkrét ügyben azt mondta ki a Bíróság, hogy a környezeti hatásvizsgálat elmulasztása esetén az uniós polgár alanyi joga annak követelése, de ha a beruházással kapcsolatban közvetlen okozati összefüggésben kára keletkezik, annak uniós jogi alapon való megtérítését nem alapozza meg közvetlenül a hatásvizsgálat elmulasztása. A másik szűkítő értelmezés a Bíróság részéről a feltételhez kötött uniós alanyi jogok elismerése.⁴² A Bíróság kimondta, hogy a gazdasági alapszabadságok olyan normák, amelyek a magánszemélyek részére közvetlen jogosultságot keletkeztetnek,⁴³ de az csak akkor alapozza meg a kártérítést, ha határon átnyúló tényállási elem is szerepel az ügyben. Ehhez képest a Bíróság a saját hatáskörét

⁴⁰ C-302/97. sz. Konle ügy (ECLI:EU:C:1999:271.) ítélet 1999. június 1.; C-424/97. sz. Haim ügy (ECLI:EU:C:2000:357.) ítélet: 2000. július 4.

⁴¹ C-420/11. sz. Jutta Leth kontra Republik Österreich Land Niederösterreich ügy (ECLI:EU:C:2013:166) ítélet 2013. március 14.

⁴² C-268/15. sz. Fernand Ullens de Schooten kontra Ministre des Affaires Sociales et de la Santé publique és Ministre de la Justice ügy (ECLI:EU:C:2016:874) ítélet: 2016. november 15. rendelkező rész.

⁴³ C-445/06. sz. Danske Slagterier kontra Bundesrepublik Deutschland ügy (ECLI:EU:C:2009:178.) ítélet: 2009. március 24. 26. pont.

viszont ilyen esetben megállapíthatónak találja előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatása érdekében. A Bíróság minden bizonnyal ezen kérdéssel kapcsolatos jogértelmezéssel határt kíván húzni az uniós jog érvényesítésének magánjogi és közjogi eszközei között.⁴⁴

Ahogy fent már tisztáztuk, a jogalkotással okozott károkért való felelősséget a hazai magánjog deliktuális felelősségként kezeli. Erre tekintettel a jogellenesség követelménye nem igényel részletes magyarázatot, mert az új Ptk. törvénybe iktatta a „neminem laedere” elvet, amikor kimondta, hogy a törvény tiltja a jogellenes károkozást.⁴⁵ Ezzel a jogellenesség és kártérítés viszonyának hosszú elméleti vitáját zárta le.⁴⁶ Ez alapján pedig kimondható, hogy önmagában a károkozással létrejön a kárkötelmi jogviszony a károkozó és a károsult között attól függetlenül, hogy milyen normát sértett. Ahhoz nem is szükséges jogszabálysértés, jogszerű magatartás is okozhat kárt. Ebből következően az a magánszemély, aki a jogalkotásból kifolyólag kárt szenved, nem köteles semmi további jogellenesség bizonyítására ahhoz, hogy kártérítési igényel lépjen fel. Ezzel kapcsolatban alakult ki az immunitás körében bemutatott azon bírósági gyakorlat, hogy a jogalkotás közjogi jellegére tekintettel mégsem jön létre ez a kárkötelmi jogviszony. Ez a megállapítás erősen vitatható dogmatikai szempontból, hiszen az uniós jogon alapuló igények megítélése is a hazai deliktuális kárfelelősségi szabályokon alapul, és akkor a bírói gyakorlat szerint pedig létrejön ugyanezen kárkötelmi jogviszony. Ha azonban ettől eltekintünk, és a vizsgálatot csak arra az esetre szűkítjük le, amikor nem biztosít immunitást a jogalkotónak a bírói gyakorlat, akkor a hazai szabályozásban nem szerepel az a nagyon szűkítő megközelítés, amely a Bíróság gyakorlatában.

A két szabályozást összevetve alapvető koncepcionális különbséget láthatunk. A Bíróság hangsúlyozta, hogy szerződésen kívüli károkozásról beszélünk, viszont a feltételként támasztott uniós alanyi jogi sérelem ezt egyfajta direkt bizonyítási rendszerként értelmezi, hiszen a károkozás tényén túlmenően egy további feltétel igazolását, a magánszemélyek számára jogot keletkeztető uniós norma sérelmét is megkívánja. Ezzel a hazai szabályozással ellentétben eltolja a vizsgálat fókuszát a jogellenesség felé a felrőhatóság oldaláról. Kimondhatjuk, hogy az uniós jogi kártérítési rendszer a hazaihoz képest inkább jogellenesség központú, mint felrőhatósági. Ezzel ebből a szempontból vizsgálva az uniós jogon alapuló igények érvényesítése nehezebb, mint a belső jogi tényálláson alapuló igények esetén.

5.5. Előzetes eljárás megkövetelése

A jogalkotással megsértett jogi norma és az immunitás kérdéseihez szorosan kapcsolódik, hogy megkövetelhető-e bármilyen előzetes eljárás a jogalkotó kárfelelősségének megállapításának előfeltételeként. A Bíróság az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott

⁴⁴ VARGA Zsófia: A Köbler-doktrína magyarországi alkalmazása – A bírósági jogkörben az uniós jog megsértésével okozott kár megtérítésének gyakorlata. *Európai Jog* 1 (2015) 1-24.

⁴⁵ Ptk. 6:518. §.

⁴⁶ EÖRSI Gyula: *Kártérítés jogellenes magatartásért*. KJK, Budapest, 1958. 47-54.

károk megtérítése iránti eljárásokban kategorikusan kizárja, hogy a tagállamok előírják bármilyen előzetes eljárás, akár alkotmánybírói, akár magának a Bíróság eljárásnak az igénybevételét. Elvi élel kimondja, hogy a tagállami kárfelelősség bármely feltételének megítélésre hatáskörrel kell, hogy rendelkezzen a tagállami polgári bíróság. Ezzel a polgári bíróságokat quasi uniós alkotmánybíróvá teszi.

Ez a tagállamok számára nehézséget okoz, mert az alkotmánybíráskodás két alapvető modellje, az amerikai és az osztrák modell között, az az eltérés,⁴⁷ hogy az előbbi decentralizált modellt jelent, azaz valamennyi bíróság jogosult az alkotmányossági vizsgálat elvégzésére, míg az európai, osztrák modell centralizált, azaz egy testület végzi ezt a tevékenységet, és ez a testület inkább tekinthető politikai szervnek,⁴⁸ mint rendes bíróságnak.

A hazai polgári jogi szabályok a bírósági jogkörben okozott károk kapcsán nem követelik meg a jogerő áttörését és a kárt okozó bírósági határozat felülvizsgálatát. Ezzel szemben, ahogyan az immunitás kérdésnél ez áttekintésre került, a jogalkotással okozott károk esetén eleve a kárkötelmi jogviszony létrejöttének előfeltételeként tekinti az Alkotmánybírói eljárást a bírói joggyakorlat. Könnyen belátható, hogy ez milyen mértékű gátat képez a magánszemélyek jogérvényesítése előtt, különösen az „actio popularis” hazai jogrendszerből való kivezetése óta, valamint jogalkotói mulasztások esetén. Az előzetes eljárás megkövetelése az egyik olyan pont, amely a legnagyobb különbséget jelenti az uniós jogon alapuló igényérvényesítés és a belső jogon alapuló igényérvényesítés között.

5.6. Felróhatóság vagy kellően súlyos jogsértés?

A Bíróság gyakorlata a tekintetben, hogy a kellően súlyos jogsértés kritériumának megítélése során milyen felelősségi mércét kell alkalmaznia a nemzeti bíróságoknak, nem tekinthető egyértelműnek. Ezzel kapcsolatban a Bíróság elismerte, hogy egy adott nemzeti jogrendszerben fellelhető tényezők, amelyek a vétkesség megítélése során számításba vehetők, bírhatnak jelentőséggel az uniós jog kellően súlyos megsértésének megítélése során. Azonban ez nem jelenti azt, hogy a kártérítés megítélése ezen a kritériumon túl bármilyen egyéb további kritériumhoz lenne köthető.⁴⁹ Így kifejezetten kizárta, hogy az állam valamely szervének szándékos magatartásához kapcsolódjon a tagállami kárfelelősség. Ezt a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kellően súlyos jogsértés követelménye mellett olyan többlet kritérium, amely nem írható elő a tagállam részéről a kártérítés feltételeként.⁵⁰ A Bíróság a kellően súlyos jogsértés megítélése kapcsán ítéleteiben több alkalommal kimondta, hogy azt objektív jellegű felelősségi kategóriának tekinti, mégis sok alkalommal mérlegel olyan körülményeket, amelyek egy klasszikus felróhatósági

⁴⁷ PACZOLAY Péter: Az alkotmánybíráskodás modelljei és az Európai Unió. *Politikatudományi Szemle* 7 (1998) 119-136.

⁴⁸ Uo. 120.

⁴⁹ C-429/09. sz. Günter Fuß kontra Stadt Halle ügy (ECLI:EU:C:2010:717.) ítélet: 2010. november 25. 67. pont.

⁵⁰ C-571/16. sz. Nikolay Kantarev kontra Balgarska Narodna Banka ügy (ECLI:EU:C:2018:807) ítélet: 2018. október 4. 126. pont.

vizsgálatra emlékeztetnek. A tagállami kárfelelősség kiindulópontja az irányelvek átültetési kötelezettségének elmulasztása, és ennek során a mulasztás kellően súlyos voltának megítélése érdekében értékelhetőnek tartja a Bíróság a nemzeti bíróság által a megsértett szabály egyértelműsége és pontosságának fokát, a mérlegelési jogkör terjedelmét, továbbá azt, hogy az elkövetett mulasztás, illetve a károkozás szándékos-e vagy gondatlan, a téves jogalkalmazás menthető-e, vagy sem, és hogy valamely közösségi intézmény által tanúsított magatartás hozzájárulhatott-e a közösségi joggal ellentétes mulasztáshoz.⁵¹

A Bíróság által kialakított kártérítési elvek szerint nem önmagában a kár bekövetkezése, hanem egy uniós jogi norma sérelme keletkezteti a kártérítési felelősséget, azonban az sem minden feltétel nélkül, hanem további elvárt követelmény, hogy ez a jogsértés megfelelően súlyos legyen. Így az a magánszemélyekre nehezedő teher, hogy igazolják az oldalukon bekövetkezett kár mellett azt is, hogy az a követelményrendszernek megfelelő uniós jogi norma megsértéséből ered, kiegészül azzal, hogy annak további feltétele, hogy kellően súlyos legyen ez a jogsértés. Ebből következően van a kárt okozó uniós jogot sértő állami magatartásoknak egy olyan „szürke zónája”, amely nem vonja maga után a kártérítési kötelezettségét a jogsértést elkövető államnak. Előfordulhat, hogy egy magánszemélynek kára származik abból, hogy őt joggal felruházó uniós jogot sért egy tagállam, de mégsem jár kártérítés, mert ez a jogsértés nem volt kellően súlyos. Ez az álláspont védhető abból a szempontból, hogy a jogalkotás közérdeket szolgál és nem korlátozható kártérítési igényekkel kisebb jogsérelmek esetén, azonban komolyan megkérdőjelezi a jogintézmény hatékonyságát, ha elismerünk olyan uniós jogot sértő magatartásokat, amely nem von maga után magánjogi következményeket.

Ezzel ellentétben, ahogyan láttuk a hazai magánjog alapelvei valamennyi károkozás tilalma, és ebből kifolyólag a deliktualis kárfelelősség érvényesítésére egy exculpatio rendszer szolgál.⁵² Tehát a károkozónak kell magát kimentenie azzal, hogy az adott helyzetben elvárható magatartást tanúsította, vagy bizonyítania, hogy a károkozása jogszerű volt⁵³ az ez ellen szóló vélelem mellett is. A hazai kártérítési jog is kidolgozta a jogbiztonság érvényesülése érdekében a maga kellően súlyos jogsértés doktrínáját, amikor a bírósági jogkörben okozott károk esetén megköveteli, hogy a jogalkalmazási hiba kirívó legyen.⁵⁴ Azonban ezen esetben sem a károsult terhe ennek igazolása, hanem a károkozót terheli az ezzel való kimentési kötelezettség.

Elméletben ezen kimentési rendszer alapján járnak el a hazai bíróságok jogalkotással okozott károk esetén is, azonban arra tekintettel, amit fent az immunitási szemlélet és a jogellenesség körében kifejtettünk kimondható, hogy a felróhatóság vizsgálata soha nem

⁵¹ C-46/93 és a C-48/93. sz. Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai egyesített ügyek (ECLI:EU:C:1996:79) ítélet: 1996. március 5. 56. pont és C-224/01. sz. Gerhard Köbler v Republik Österreich ügy (ECLI:EU:C:2003:513) ítélet: 2003. szeptember 30. 55. pont.

⁵² Ptk. 6:519. §.

⁵³ Ptk. 6:520. §.

⁵⁴ BDT 2017.3720., BDT 2012. 2705.

válhat el a jogellenesség vizsgálatától. A klasszikusan két külön kártérítést megalapozó körülmény itt egybecsúszik. Ez nem ismeretlen a hazai magánjogban, például a szomszédjogi kártérítési igények esetében.⁵⁵ A gyakorlatban nehezen képzelhető el ugyanis, hogy ki tudja menteni a felróhatóságát a jogalkotó, ha egyszer az Alkotmánybíróság megsemmisítette a károkozó jogszabályt. Ennek ellenére mégis a károsultra kedvezőbb rendszert honosít meg a hazai bírói gyakorlat, mert a kártérítést megalapozó körülmények igazolása nem a károsult terhet.

5.7. Okozati összefüggés és a kártérítés mértéke

A Bíróság a Brasserie kritériumok között kiemelte a kártérítés feltételeként az okozati összefüggés fennállását. Ennek megítélésével kapcsolatban a Bíróság azonban nem ad annál bővebb szempontrendszert a tagállami bíróságok kezébe, mint hogy az egy tényekből levonható logikai következtetés. A megsértett uniós norma körében kifejtett, célhoz kötött uniós alanyi jogok elfogadása kihatással van az okozati összefüggés megítélésére is. Az tűnik ki az ítélezési gyakorlatból,⁵⁶ hogy a megsértett uniós jogi norma célja mentén keletkezett sérelem esetén a Bíróság az okozati összefüggés fennállását szinte automatikusan megállapíthatónak tartja, míg a norma által védett célok túlmutató sérelmek esetén az okozati összefüggés gondos vizsgálatát írja elő a nemzeti bíróság részére.

A hazai bírói gyakorlat is ténykérdés körében megítélendő következtetésként kezeli az okozati összefüggés fennállását. A Szegedi Ítélet⁵⁷ foglalta össze a magyar bíróságok által alkalmazott oksági elméletet, amikor kimondta, hogy az okozati összefüggés fennállásának megállapítása két lépcsőben történik. A bíróságnak elsőként a *conditio sine qua non* formula (nélkülözhetetlen feltétel formulája) alapján a ténybeli okozatosság kérdésében kell állást foglalnia, azaz az általános élettapasztalat vagy szükség esetén bizonyítás alapján azt kell eldöntenie, hogy a károsodáshoz vezető okfolyamatban a károkozó magatartása akár közvetve, akár közvetlenül szerepet játszott-e. Ha igen, második lépcsőben szükség van az eredményt előidéző okok egyfajta szűrésére, a releváns (adekvát) okok kiválasztására.

A hazai deliktuális kárfelelősségi rendszer az oksági láncolatot megszakító körülményként kezeli az előreláthatósági klauzulát.⁵⁸ Az előreláthatóság nagyon komoly jelentőséggel bír a jogalkotó felelőssége tekintetében, hiszen egy több életviszonyt szabályozó absztrakt magatartásszabály adott esetben olyan távoli hatásokat is kiválthat, amellyel a leggondosabb előrelátás mellett sem számolhatott a jogalkotó. Ezzel a kérdéssel az uniós jog szempontjából a Bíróság még nem foglalkozott, de meglátásom szerint ez nem jelenti azt, hogy ne kerülhetne ez értékelésre uniós jogon alapuló igények esetén is. Egyrésről

⁵⁵ Ptk. 5:23. §.

⁵⁶ C-420/11. sz. Jutta Leth kontra Republik Österreich Land Niederösterreich ügy (ECLI:EU:C:2013:166) ítélet 2013. március 14. rendelkező rész, valamint 44. és 46. pont

⁵⁷ Szegedi Ítéletábla Pf. 20.283/2019/6. számú ítélete.

⁵⁸ Ptk. 6:521. §.

a tagállami felelősségi rendszert kell alkalmazni az uniós jog által nem szabályozott kérdések megítélésére, másrésztől a kellően súlyos jogsértés és a megsértett uniós alanyi jog vizsgálata során nem elképzelhetetlen, hogy a Bíróság fenti célhoz kötöttségi vizsgálatát is szem előtt tartva, bizonyos távoli okozati összefüggés esetén már nem állnak fenn a szükséges feltételek az állami kárfelelősség megállapításához.

A kártérítés mértéke tekintetében a Bíróság erre vonatkozó uniós szabályok hiányában a károk megtérítését is a tagállamok nemzeti magánjogi rendszereibe utalja. Ennek kapcsán a Bíróság megállapította, hogy a tagállam közösségi jogon alapuló felelősségének célja nem a visszatartás vagy a szankció, hanem a tagállam közösségi jogból eredő kötelezettségének megszegése miatt a magánszemélyeket ért kár megtérítése.⁵⁹ Ez alapján nem zárható ki a megtérítendő károk köréből semmilyen jellegű kár, az nem korlátozható egyes védett javakra.⁶⁰ Ebből egyenesen következik, hogy a kártérítési jogi szempontból valamennyi kártétel vonatkozásában fennáll a tagállam felelőssége. A Bíróság azt is rögzítette, hogy az uniós jog nem részesíti előnyben a kártérítés egyetlen formáját sem valamelyik másikkal szemben.⁶¹

Az uniós jog ezen követelménye egybevág a hazai kártérítési jog vezérelvével, a teljes kártérítéssel. A hazai jogalkotó az új Ptk. megalkotásával és a nem vagyoni kártérítésnek áthelyezésével a személyiségi jogsérelem következményei közé számúzta a hazai kártérítési jogból teljes mértékben a prevenció gondolatát, és a kártérítési felelősséget a reparáció talajára helyezte. A nemzetközi tendenciák ezzel együtt a vétkességi felelősség eltolását is jelentik az objektívizálódás irányába,⁶² amelyet az új Ptk. azonban nem követett. Így a hazai kártérítési rendszer nem különbözik a kártérítés mértéke tekintetében az uniós jogi követelménytől. Érdekesebb kérdést vet fel, ha a jogalkotás nem vagyoni sérelmet okoz. Ugyanis ennek szankciójaként a sérelemdíj már tartalmaz prevenció megfontolásokat is, és annak mértéke az okozott hátrányon túlmenően más egyéb körülményekhez is igazodik. A Bíróság kifejezetten a megtérítendő károk körébe sorolja a nem vagyoni károkat is. Ez meglátásom szerint azonban nem jelent ellentmondást az uniós jog és a hazai jog között. A nem vagyoni sérelem kompenzációja szükségképpen minden esetben mérlegelést igényel. Azzal, hogy egy tagállam ehhez olyan szempontokat is megad, amely túlmutat adott esetben a kompenzáció célján, nem jelenti azt, hogy ez a teljes kártérítés autonóm uniós jogi fogalmával ellentétben állna.

⁵⁹ C-470/03. sz. A.G.M.-COS.MET Srl kontra Suomen valtio és Tarmo Lehtinen ügy (ECLI:EU:C:2007:213) ítélet: 2007. április 17. 88. pont.

⁶⁰ C-470/03. sz. A.G.M.-COS.MET Srl kontra Suomen valtio és Tarmo Lehtinen ügy (ECLI:EU:C:2007:213) ítélet: 2007. április 17. 94. pont.

⁶¹ C-429/09. sz. Günter Fuß kontra Stadt Halle ügy (ECLI:EU:C:2010:717.) ítélet: 2010. november 25. 96. pont.

⁶² BORBÁS Beatrix: Az állam és a köz kárfelelősségéről a vétkességi elvtől való eltávolodás tükrében. *Jura* 1 (2011) 151-158.

5.8. Egyéb kártérítési jogi kérdések

A Bíróság jogfejlesztő gyakorlata során több alkalommal hivatkozik a tagállami jogrendszerek közös jogi hagyományaira is. Bár a tagállami kárfelelősség jogalapjának megalkotása körében az állami felelősségi rendszerek sokszínűsége miatt nem volt lehetséges ennek megtalálása, a tagállami kárfelelősség egyes részkérdései tekintetében viszont több alkalommal nyúlt a bíróság a tagállami kártérítési jogi rendszerek közös pontjaihoz. Ez alapján pedig meg tudta alkotni a tagállami kárfelelősséggel kapcsolatos minimumkövetelményeket.

Az egyik ilyen jogintézmény a kárenyhítési kötelezettség követelménye.⁶³ Ez alapján ésszerű kereteken belül előírható a rendelkezésre álló jogorvoslati eljárások kimerítése azzal, hogy az nem nehezítheti meg indokolatlanul, vagy nem teheti lehetetlenné a kártérítéshez való hozzájutást. Szintén közös pont a tagállami kötelmi jogi rendszerekben az igények elévülése. A Bíróság ezzel kapcsolatban már korai gyakorlatában elismerte, hogy a jogbiztonság érdekében meghatározható ésszerű jogvesztő jellegű keresetindítási határidő,⁶⁴ valamint érvényesülhetnek az elévülés megszakadásának, nyugvásának szabályai. Hasonlóan közös intézmény a tagállamokban az illetékfizetési kötelezettség, mint a kártérítési perek előfeltétele. Ennek kapcsán a Bíróság úgy találta, hogy megkövetelhető illetékfizetés az igényérvényesítéshez, de a nemzeti jogrendszer egészének vizsgálata alapján lehet ebben a kérdésben állást foglalni, ideértve illetékfizetés alóli mentesülést is, hogy az ésszerűtlen akadálynak tekinthető-e.⁶⁵

Az itt felsorolt kártérítéshez kapcsolódó követelmények tekintetében nem fedezhető fel koncepcionális különbség a hazai polgári jogban és az uniós jogban sem az anyagi jog, sem az eljárásjog szempontjából. A hazai jogon alapuló igények érvényesítésének keretrendszere is megfelel a Bíróság által uniós jogi igények elbírálásával szemben támasztott követelményeknek. A kárenyhítési kötelezettség a kártérítési jog alapelve,⁶⁶ amelybe beleértendő közigazgatási jogkörben és bírósági jogkörben okozott károk esetén a jogorvoslati út kimerítése.⁶⁷ Az igények elévülése körében a kár bekövetkezésének az időpontja az irányadó azzal, hogy megfelelően alkalmazandóak az elévülés nyugvására, megszakadására vonatkozó szabályok.⁶⁸ Továbbá az illetékfizetési kötelezettség alóli mentesülés rendszere is tág körben van meghatározva. Így megállapíthatjuk, hogy ezen járulékos kérdésekben nincs eltérés attól függően, hogy a kárigény uniós jogon alapul vagy belső jogon.

⁶³ C-46/93 és a C-48/93. sz. Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai egyesített ügyek (ECLI:EU:C:1996:79) ítélet: 1996. március 5. 85. pont.

⁶⁴ C-445/06. sz. Danske Slagterier kontra Bundesrepublik Deutschland ügy (ECLI:EU:C:2009:178.) ítélet: 2009. március 24. 36-45. pont.

⁶⁵ C-571/16. sz. Nikolay Kantarev kontra Balgarska Narodna Banka ügy (ECLI:EU:C:2018:807) ítélet: 2018. október 4. 138. pont.

⁶⁶ Ptk. 6:525. §.

⁶⁷ Ptk. 6:548. § és 6:549. §.

⁶⁸ Ptk. 6:532. § és 6. könyv IV. fejezet.

6. Összegzés

A fenti vizsgálat összegzéseként két kérdést kell feltennünk. Az első az, hogy volt-e értelme elvégezni a jogalkotással okozott károkért való felelősség körében a hazai és az uniós jog összevetését. A második pedig az, hogy ebből levonhatunk-e olyan következtetést, amely érdemben rávilágít a jogintézmény hatályosulásának problémáira.

A tanulmány kiindulópontja az volt, hogy jelenleg hazánkban a jogalkotással okozott károk megtérítésének két rendszere él egymás mellett. Más megítélés alá esnek az ilyen igények, ha azok tisztán belső jogi tényálláson, hazai jogon és ha uniós jogon alapulnak. Az igényérvényesítések tekintetében irányadó szabályok összehasonlítása során azt a következtetést vonhattuk le, hogy az uniós jogon és a hazai jogon alapuló kártérítési igények esetén alapvető eltérések mutatkoznak, így azok összevetésének igénye alappal merült fel. Ennek elvégzése során azt láthattuk, hogy a két felelősségi rendszer kiindulópontja annyiban közös, hogy mindkét esetben írott jog hiányában a bírói gyakorlat alakítja ki a jogintézmény kereteit, azonban élesen eltérő elvi alapokról indulva. A hazai bírói gyakorlat teljes körű immunitást tulajdonít a jogalkotónak a cselekményeiért, míg az uniós jog tagadja az immunitás fennállását. A hazai bíróságok csak akkor foglalkoznak érdemben a jogalkotással okozott károk megtérítésére vonatkozó igényekkel, ha a károkozó jogszabályt előbb az Alkotmánybíróság megsemmisítette, de akkor sem minden esetben csak szűk körben. Ezzel ellentétben az uniós jog szélesre nyitja a kaput az igényérvényesítésekkel szemben elméletben. Ennél továbbmenve a vizsgálattal viszont azt láthattuk, hogy bár a hazai joggyakorlat csak szűk körben ismeri el a magánjogi jogviszony létrejöttét, és így az igények érvényesíthetőségét, de ha eddig a pontig eljutunk, akkor a hazai szabályok sokkal inkább kedveznek a károsultnak, mint amit az uniós jog megkövetel. Az uniós jogban a kellően súlyos jogsértés fogalma, és annak megkövetelése, hogy a jogalkotás meghatározott uniós normába ütköző legyen, nem fedi le a jogalkotással okozott károk teljes palettáját. Tehát amennyiben az uniós jog az elvi alapok tekintetében megengedőbb a kártérítés feltételei körében, annyiban be is szűkíti az igényérvényesítés lehetőségét. Az uniós jog ezen körülmények fennállásának igazolását a károsultra terheli, míg a magyar deliktuális kárfelelősségi jog szinte kimenthetetlenné teszi az általános károkozás tilalma tükrében a jogalkotó kárfelelősségét, ha az Alkotmánybíróság megsemmisítette az elvárt módon a károkozó jogszabályt. Az egyéb kártérítési jogi kérdésekben alapvető különbség az uniós jogi elvárások és a hazai jog tekintetében nem tárható fel. Így kimondhatjuk azt, hogy ez az elvi különbség a legnagyobb gátja annak, hogy összhangba kerüljenek az uniós jogi és a hazai jogi igények megítélésére vonatkozó szabályok.

Az elemzésből mind a hazai, mind az uniós jogi igények tekintetében megfelelően tetten érhető, hogy melyek azok a pontok, amelyek a magánszemélyek sikeres igényérvényesítésének akadályát képezik. Ez nyilvánvalóan a hazai jogunkban az állami immunitás dogmájához való merev ragaszkodás, míg az uniós jogban a kárfelelősség feltételeinek túl szigorú meghatározása. Természetesen lehet azzal érvelni, hogy a jogalkotás stabilitásához közérdek fűződik, és nem korlátozható be parttalan kártérítési igényekkel. Azonban ha megnézzük azt, hogy a bírósági jogkörben okozott károk megtérítésének rendszere milyen

széles körben elterjedt a tagállami magánjogokban úgy, hogy értelemszerűen a bírósági ítéletek véglegességéhez, a jogbiztonsághoz is nyomós közérdek fűződik, akkor inkább arra következtethetünk, hogy a jogalkotó magánjogi felelőssége előtt mind az uniós jogban, mind a hazai jogban inkább ideológiai akadályok állnak, mint jogbiztonsági megfontolások.

Amit teljes bizonyossággal kijelenthetünk az az, hogy a hazánkban így fennálló párhuzamos kártérítési rendszerek a saját állampolgárokra nézve hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak. Amennyiben nem kell az uniós jogot alkalmazni határon átnyúló tényállási elem hiányában, a jogalkotással okozott károk megtérítésére irányuló igény érvényesítése szinte lehetetlen. Erre a következtetésre jutott a Kúria is, amikor a szerencsejáték törvénnyel kapcsolatos ügyekben arra a következtetésre jutott, hogy a magánvagyon kártalanítás nélküli elvonásáért csak az uniós jog alapján járhat kártérítés, hiszen az alapul fekvő jogszabályt nem semmisítette meg az Alkotmánybíróság.⁶⁹ Ezzel alátámasztva, hogy ha az érintett gazdasági tevékenységet külföldi jogi személy végezte volna hazánkban, neki járhatna kártérítés, hazai gazdasági szereplőknek nem. Ez a kettőség hosszútávon nem tartható fenn. Különös tekintettel arra, hogy a jogalkotói immunitást előtérbe helyező hazai bírói gyakorlat kihát az uniós jogi igények érvényesítésére is, mert a mai napig nem született olyan jogerős döntés, amely helyt adott volna ilyen jellegű keresetnek.

Ami megoldást jelentene a fennálló problémára az álláspontom szerint a hazai és uniós jogon alapuló igények közötti különbség jogalkotó általi felszámolása lenne. Ha a hazai magánjog hasonló körben megengedné a jogalkotással okozott károk vizsgálatát, amiként a Bíróság is teszi, továbbá az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott károk tekintetében elvetné a határon átnyúló elem megkövetelését, akkor a hazai delikuális kárfelelősségi rendszer alkalmas lenne arra, hogy a jogalkotással okozott károk megtérítésének modern, nemzetközi irányoknak megfelelő rendszere működjön hazánkban. Ezzel szembeni fő aggály a jogalkotás behatárolása kártérítési igényekkel és az uniós jog hatályának a kiterjesztése. Azonban láthatjuk, hogy amint a bírósági ítéletekkel okozott károk megtérítésének rendszere sem vezet a jogerős ítéletek minden korlát nélküli felülvizsgálatához, úgy minden bizonnyal ez a jogalkotás esetén sem eredményezné ezt. Az uniós jog hatályának kiterjesztése miatti aggodalom pedig azért alaptalan, mert olyan területen, ahol nincs az uniónak hatásköre nyilván nincs is olyan uniós jogi szabály, amellyel ütközhetne egy nemzeti szabály. Olyan uniós jogi normák esetén pedig, amelyek kifejezetten határon átnyúló elemhez kötöttek, mint például a gazdasági alapszabadságok, nem lehet célja egyetlen tagállamnak sem, hogy saját állampolgárait hozza hátrányos helyzetbe a többi uniós polgárhoz képest.

⁶⁹ TÓTH András: Az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott kárért való felelősség joggyakorlatának alakulása a szerencsejáték piac átszervezése miatt indult kártérítési perek tükrében. *Európai Jog* 1 (2022) 28-37.