

**SZEMLE****KARSAI DÁNIEL**ügyvéd  
(Budapest)**A jogalkotással okozott kárról****I.  
Bevezetés**

1. Az elmúlt években az Országgyűlés számos olyan jogszabályt alkotott, mely a szabályozás alanyai számára tartozóknak rendkívül nagy, egzakt módon kimutatható kárt okozott. A teljesség igénye nélkül néhány példa: a 98%-os különadó kivetése a „pofátlan” végkielégítésekre, a közsférából indokolás nélkül való elbocsátást lehetővé tevő jogszabály, a tankönyvpiac *de facto* államosítása, a takarékszövetkezeti szektor állami kontroll alá vonása, a pénznerő-automaták üzemeltetésének egyik napról a másikra történő betiltása, trafik-piac újracsatolása.

Ezek az intézkedések a jelentős egyéni érdeksérelmek mellett az Alaptörvényben és nemzetközi egyezményekben (elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezményben) foglalt jogokat is sértenek, elsősorban a tulajdonhoz való jogot. A 98%-os különadóról és az indokolás nélküli elbocsátásról az Alkotmánybíróság ki is mondta a jogszabályok alapjogot sértő jellegét. Érthető módon ezekben az ügyekben kivétel nélkül felmerült az az igény, hogy a kárt valamilyen módon meg kell(ene) térítenni a Magyar Állammal.

A kártérítés egyik módja – lévén, hogy a károkozó a Magyar Állam, nemzetközi szervezetekhez, elsősorban a strasbourgi székhelyű *Emberi Jogok Európai Bíróságához* (a továbbiakban: Bíróság) fordul, melyet a fenti ügyekben kivétel nélkül megtörtént. A 98%-os különadó és az indokolás nélküli elbocsátások ügyében már meg is születtek a strasbourgi ítéletek,<sup>1</sup> melyek Magyarország elmarasztalásával és a panaszosok részére tetemes mértékű vagyoni és nem vagyoni kártérítés megítélésével végződtek. A Bíróság megkezdte az érdemi vizsgálatot a tankönyvpiac államosításával<sup>2</sup> és a pénznerő-automata üzletág megszüntetésével<sup>3</sup> kapcsolatban is. A jogalkotó állam tehát jogalkotó aktusaiért amennyiben azok emberi jogi sérelmet okoznak, jogi és anyagi felelősséggel tartozik nemzetközi fórum előtt.

2. Ugyanakkor felmerül az a kérdés, hogy amennyiben a jogalkotó valakinek emberi jogot is sértő módon kimutathatóan kárt okoz, nem lehetséges-e Magyarországon belül tartani a kárigénnyel kapcsolatos jogvitát? A dolgok normális menete ugyanis az (lenne), hogy a Magyarországon bekövetkezett emberi jogi sérelmeket Magyarországon kell orvosolni. A jogrendszer és jogállam állapotáról nyújt lesújtó képet, ha a jogviták túlságosan nagy része kerül – hazai megoldás hiányában – nemzetközi fórumok elé.

Milyen megoldás kínálkozhat az előbb vázolt probléma megoldására? Álláspontom szerint egy jogi út

áll rendelkezésre, *polgári perben* kell érvényesíteni a Magyar Állammal szemben a kárigényt jogalkotással okozott kárért. A továbbiakban azt fogom elemezni, hogy egy ilyen pernek milyen esélye van a sikerre – illetőleg van-e egyáltalán esélye a sikerre. A felvetés ugyanis nem előzmény nélküli, a jogalkotással okozott kár megtérítése iránti keresetek eddig kivétel nélkül elbuktak. A Legfelsőbb Bíróság (LB) lényegében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a – széles értelemben vett – törvényalkotó immunitást élvez jogalkotó aktusaiért, így arra a polgári jog szabályai nem terjednek ki.

A továbbiakban amellet fogok érvelni, hogy ez a joggyakorlat meghaladott, és legalább egy szűk körben el kell ismerni a jogalkotó polgári jogi felelősségét a jogalkotással okozott kárért.

**II.  
Jogalkotói kárfelelősség  
a magyar jogban**

A jelenlegi magyar jogi környezet nem tartalmaz speciális, a jogalkotással okozott kárhoz kötődő felelősségi alakzatot, ahogyan az új Ptk. (a továbbiakban: *ÚjPtk.*) sem, ezért az elemzést a tanulmány megírásakor hatályos jogszabályi környezetet alapul véve elemzem, kitérve arra, hogy az *ÚjPtk.* részben megújult kárfelelősségi szabályai alapján milyen következtetésekre juthatunk. Már ezen a helyen hangsúlyozom azonban, hogy a téma szempontjából a részben meg-

1 Az első 98%-os különadó határozat: N.K.M. v. Hungary (no. 66529/11, 2013. május 14.), Első indokolás nélküli elbocsátásokkal kapcsolatos döntés: K.M.C v. Hungary (no. 19554/11, 2012. július 10.) Az indokolás nélküli elbocsátásokkal kapcsolatos határozat szépséghibája, hogy vagyoni kárt a Bíróság nem ítelt meg, csak nem-vagyoni kárt. A 98%-os különadó ügyben viszont vagyoni kár megítélésére is sor került.

2 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-128176>

3 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139565>

újult kárfelelősségi szabályok alapvető változást nem hoznak, a régi (a tanulmány megírásakor hatályos) Ptk. alapján levonható következtetések az ÚjPtk.-ra is vonatkoznak.

A Ptk. 339. § (1) bekezdése rögzíti az általános felelősségi alakzatot:

„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.”

Az ÚjPtk. rendelkezései szerint:

„Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól a károkozó, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható”

Az általános felelősségi alakzat elemei a következők a) aki [károkozó személy] b) jogellenesen c) kárt d) okoz. A jogalkotással okozott kárért való felelősség vonatkozásában a két neurálgikus pont van: a jogalkotó immunitását kimondó joggyakorlat, illetve a jogellenesség hiánya. A kárfelelősségi alakzat többi elemének kimutatása kisebb problémát okoz, ideértve az elvárhatóságot/felróhatóságot is. A téma ezen egyéb lehetséges buktatóira külön térek ki. Elemzésemben sorba veszem az általános kárfelelősségi alakzat egyes elemeit: azt, hogy azok miként bizonyíthatók egy bírósági eljárásban, illetőleg a bizonyítás során milyen nehézségekkel kell szembe nézni.

### 1. A károkozó személy

1.1. A kárt okozó személy, illetőleg szervezet a vizsgált esetben a jogalkotó (a Magyar Állam), azon belül is az Országgyűlés.<sup>4</sup> Az Országgyűlés maga nem jogi személy, csak az Országgyűlés hivatala, így a pert a Magyar Állam ellen kell megindítani, „betudva” neki az Országgyűlés tevékenységét. Állás-

pontom szerint abszurd, hogy az Országgyűlésnek – mely a népszuverenitás legfőbb letéteményese – nincs önálló jogi személyisége, de jelen tanulmány kereteit szétfeszítené ezen téma tárgyalása, ezért tényként kezelem. Hangsúlyozom ugyanakkor, hogy nem pusztán a törvényalkotással okozott kárért állapítható meg a kárfelelősség, de az egyszerűség és jobb érthetőség kedvéért jelen dolgozatban a törvényalkotással okozott kárért való felelősséget vizsgálom. Az ebben a körben tett megállapítások viszont minden további nélkül alkalmazhatóak a jogforrási hierarchiában alsóbb szinten lévő jogszabályok megalkotásával okozott kárra is.

1.2. A magyar joggyakorlat jelenlegi állása szerint a jogalkotó szervek immunitást élveznek jogalkotói tevékenységük tekintetében. A következőkben áttekintem a vonatkozó esetjogot, majd kimutatom, hogy az miért tarthatatlan, de legalábbis elavult és megkérdőjelezhető.<sup>5</sup>

A Legfelsőbb Bíróság számos eseti öntésében kimondta, hogy (kiemelések tőlem)

„Mivel a jogszabály általános érvényű és elvontan megfogalmazott magatartás-szabályokat állapít meg, a jogalkotásra – ideértve a hozzá kapcsolódó felelősséget is – a közjog (alkotmányjog) szabályai az irányadók, melyek jelenlegi jogunkban alkotmánysértés vagy a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése esetén még akkor is immunitást biztosítanak a jogalkotó számára, ha az Alkotmánybíróság a jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenő hatállyal semmisíti meg. A normatív általánosságot tartalmazó jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között polgári jogi (kötelmi) jogviszonyt, következésképpen a

polgári jogi kárfelelősségnek a szabályai sem alkalmazhatók.”<sup>6</sup>

„A perbeli esetben a Ptk. XXIX. fejezetében szabályozott kártérítő felelősség egyik alperessel szemben sem vizsgálható. Az Alkotmánybíróságnak az utólagos normakontrollra vonatkozó alkotmányos jogosítványa a polgári jogi jogviszonyokat is érintő olyan helyzetet teremtett, ami önmagában gátat szab a kártérítő felelősség megállapításának, jogkövetkezményei alkalmazásának azokban az esetekben, amikor az alkotmánysértő jogszabály megsemmisítése az alkotmánybírósági határozat közzététele napjával (nem visszamenőleges hatállyal) történik, és az a jogviszony, amire a kártérítési igényt alapítják, korábban, az utóbb megsemmisített jogszabály hatályban léte alatt keletkezett. Az Alkotmánybíróságról szóló tv. 43. §-a (2) bekezdésének rendelkezése folytán ugyanis az érintett jogszabály alkotmánybírósági megsemmisítése esetén a határozat közzététele napját megelőzően létrejött jogviszonyok érintetlenül maradnak. Ez a rendelkezés a jogszabály alkalmazása folytán kialakult állapotot tehát érintetlenül hagyja, és nem érinti a megsemmisített jogszabályból keletkezett jogokat és kötelezettségeket.

A polgári jogi kártérítés általános szabályainak alkalmazásával értékelhető többlettényállás hiányában tehát a jogalkotók kártérítő felelősségét az általuk kibocsátott normatív szabályokkal összefüggésben nem lehetett megállapítani. Ilyen többlettényállásra a jogszabályok megalkotásával kapcsolatban, illetve az alkotmányt sértő jogszabályok végrehajtásával kapcsolatban a felperes nem hivatkozott, és erre utaló adat a perben nem merült fel.

Az előzőekben kifejtettekből tehát az következik, hogy az Alkotmánybíróság határozata önmagában nem nyújt lehetőséget a polgári kártérítési felelősség általános szabályainak alkalmazására. Az Alkotmánybíróságról szóló tör-

4 A továbbiakban a gördülékenyebb fogalmazás érdekében az „állam”, „jogalkotó”, „Országgyűlés” fogalmakat szinonimaként használom, azzal, hogy érvelésem elsősorban a törvényalkotással okozott kárért való felelősségre vonatkozik.

5 Az „abszolút immunitás” fenntarthatóságát megkérdőjelezi Nagy István is. In. Nagy István: A jogalkotással okozott kár, 12. oldal, interneten publikált tanulmány, <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129>

6 Legfelsőbb Bíróság KGD1994. 8. számú eseti döntés.

vény szerint pedig az Alkotmánybíróság jogosult dönteni afelől, hogy az alkotmányértő jogszabályt *ex nunc* vagy *ex tunc* hatállyal semmisíti meg, és ezáltal az alkotmányértő jogszabály alapján létrejött jogviszonyok sorsát miként rendezi: teret nyit a visszamenőleges megsemmisítéssel a jogviszonyok újrendezésének, esetleg kártérítési igényeknek, vagy azt a jövőre vonatkozó megsemmisítéssel kizárja.<sup>77</sup>

„A jogalkotásra, mint az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységre és a hozzá kapcsolódó felelősségre azonban kizárólag a közjog (alkotmányjog) szabályai vonatkoznak, amelyek jelenlegi jogunkban immunitást biztosítanak a jogalkotó számára. A jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás önmagában nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult 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.”<sup>78</sup>

A joggyakorlat, mint látható, eddig egységesen *nem ismerte el* a jogalkotó kárfelelősségét. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet egy újabb elvi döntésre, mely kifejezetten a jogalkotással okozott kár téma körével foglalkozott, és leszögezte azt az elvi tételt, hogy bár az általános immunitás tana továbbra is érvényes, *egyedi ügyben* jogszabályi formába öltöztetett döntés – amennyiben annak alaptörvényellenességét az Alkotmánybíróság kimondja – *megalapozza* az állam magánjogi felelősségét a jogalkotással okozott kárért.<sup>9</sup> Jelen tanulmány keretei közé nem fér bele ezen határozat részletes elemzése és kritikája, de azt le kell szögezni, hogy az ítélet – mely ugyan fenntartotta az általános immunitás tanát – egy szűk körben mégis áttör-

te azt, mely határozott előrelépés.<sup>10</sup>

Az Ítélet tábla említett döntése ellenére a jogalkotó immunitásának tana jelenleg még uralkodónak tekinthető. Mindazonáltal ez a joggyakorlat a továbbiakban nem tartható fenn, ugyanis a fent idézett határozatok számos lényeges szempontot, jogi érvet nem vesznek figyelembe.

A fent idézett döntésekkel szemben megfogalmazható első súlyos ellenérv, hogy az LB *nem jelölt meg semmilyen jogalapot*, melyre a jogalkotói immunitás kimondását alapozná. Mi több, az LB immunitást megállapító tételét gyakorlatilag meg sem indokolja, azt „adottnak” veszi. Álláspontom szerint az LB szűkszavú érvelése arra vezethető vissza, hogy a magyar jogrendszer semmilyen, a jogalkotói immunitást közvetlenül kimondó szabályt *nem* tartalmaz.

1.3. Megítélésem szerint a jogalkotó abszolút immunitásának elve *nem tartható*, mi több: a vonatkozó tételes jogi rendelkezések éppen ezzel ellentétes tartalmúak. Elsőként a probléma közjogi-alkotmányjogi háttérét elemzem, majd rátérek a polgári jogi aspektusok tárgyalására.

1.3.1. Alaptörvény 1. cikke definiálja az Országgyűlés szerepét és helyét az államszervezetben, melynek értelmében az Országgyűlés a legfőbb népképviselői szerv.

Az Alaptörvény ezen szakaszának nyelvtani értelmezéséből nem következik az abszolút jogalkotói immunitás. E tekintetben a „legfőbb népképviselői szerv” kifejezésből ugyanis önmagában nem vonható le megdönthetetlen vélelem, sőt valójában semmilyen következtetés. Az Országgyűlés közjogi pozíciójának és ezen belül jogalkotói hatáskörének tartalmát és

határait csak az Alaptörvény más rendelkezéseivel együtt, rendszer-tani-logikai értelmezés útján lehet megállapítani.

Az alapelvek közül a legfontosabb a *jogállamiságot* deklaráló szakasz. Az Alkotmánybíróság számos határozatában elemezte a jogállamiság fogalmát. Jelen ügy szempontjából kiemelését kíván, hogy az Alkotmánybíróság kimondta, hogy

„A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket” [56/1991. (XI. 8.) AB-határozat, ABH 1991. 456.].

Az AB hivatkozott gyakorlatából egyértelműen következik az – a polgári demokráciában általános – tétel, hogy *korlátozhatatlan hatalmat senki nem gyakorolhat*. Ennek az elvnek több következménye van. Közjogi szempontból a demokratikus jogállamok a hatalommegosztás államszervezeti elvére épülve megosztják a közhatalmi hatásköröket, és a közhatalmat gyakorló hatalmi ágak – jogalkotó, végrehajtó és jogalkalmazói hatalom – egymást kölcsönösen ellenőrzik. Másfelől, a közhatalmat gyakorló szervezetek csak a jognak alávetetten, a jogszabályokat betartva fejthetik ki tevékenységüket, és ez alól a jogalkotásért felelős szerv, az Országgyűlés sem kivétel. A legfőbb jogalkotó szerv abban az értelemben nem szuverén, hogy azt tehetne, amit akar. A kiemelt közjogi pozíció ellenére az Országgyűlés tevékenységének evidens korlátja maga az alkotmány (alaptörvény), alkotmányos hatásköreit csak az alaptörvény valamennyi rendelkezésének tiszteletben tartásával gya-

7 Legfelsőbb Bíróság BH1994. 31. számú egyedi döntése

8 Legfelsőbb Bíróság EBH1999. 14. számú egyedi döntése.

9 1/2014. számú polgári elvi döntés.

10 Az elvi döntés emiatt logikátlan is; a jogalkotó ugyanis nem tud többféleképpen jogalkotással kárt okozni; annak konkrét formája, pl. az, hogy az Alaptörvény mely szakaszát sértette a megalkotott jogszabály, teljességgel irreleváns.

korolthatja. Ez nem is lehet más-ként, hiszen „a jogalkotói hatalom kritikátlan, tabukénti tisztelete, az állami szuverenitás mindenáron történő védelmezése az autoriter, és nem pedig a demokratikus rendszerek sajátja.”<sup>11</sup>

Az Alaptörvény jogállamiságot deklaráló klauzulájából tehát következik, hogy az Országgyűlés *általánosságban véve nem élvez teljes immunitást*, nem áll a jogrendszer felett, azzal együtt, hogy annak legfőbb alakítója is.

1.3.2. Az Országgyűlés, *mint jogalkotó* sem élvez – közjogi szempontból – abszolút immunitást. Vitathatatlan tény ugyanis, hogy jogalkotói hatalmának számos, Alaptörvényben szabályozott korlátja van. A törvényalkotási folyamat nincs teljes egészében az Országgyűlés kezében: közjogi szempontból érvényes törvény létrejöttéhez ugyanis szükséges, hogy azt a köztársasági elnök aláírásával lássa el. Mindehhez szorosan kapcsolódik, hogy a köztársasági elnöknek ún. politikai és alkotmányos vétőjoga van. Az elnök, ha nem ért egyet a Parlament által elfogadott törvénnyel, azt megfontolás végett visszaküldheti ennek a testületnek, és a visszaküldött jogszabályról az Országgyűlés köteles érdemben tárgyalni. (Igaz, a visszaküldött jogalkotási aktus akár ugyanolyan szöveggel elfogadható, figyelmen kívül hagyva az elnök aggályait.) Az alkotmányos vétő még ennél is erősebb eszköz; ebben az esetben ugyanis az Alkotmánybíróság dönt a törvény sorsáról. Amennyiben azt az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találja, sohasem fog hatályba lépni.

A törvényalkotó hatalom további korlátját képezi a *népszavazás* intézménye. Az eredményes népszavazás ugyanis *köti* az Országgyűlést. A népszavazás eredménye-

képpen hozott törvény tartalma tehát előre meghatározott, arról nem a Parlament dönt.

Végezetül, az Alaptörvény „uniós klauzulája” (Alaptörvény E. Cikk), jelenti a szuverén jogalkotói hatalom talán legerősebb korlátját, mely lényegét tekintve a Magyar Állam és azon belül az Országgyűlés hatásköreinek jelentős korlátozását teszi lehetővé. Az uniós csatlakozással ugyanis Magyarország vállalta, hogy jogrendszerét összhangba hozza az uniós joggal. Számos alapvető jogalkotási tárgykörben a Parlament *de facto* nem dönthet önállóan, minthogy ezen tárgyköröket az uniós jog már szabályozza, kijelölve ezzel a magyar jogalkotás fő irányát is.

Az uniós jogban továbbá közvetlenül megtalálható a *jogalkotás elmulasztásáért*, illetve nem megfelelő jogalkotásért való *felelősség* intézménye. Ennek a felelősségi alakzatnak a jogi alapja az Európai Uniót alapító Szerződés egységes szerkezetbe foglalt verziójának 288. cikk. (2) bekezdése.

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

Ez a szakasz a jogalkotói felelősség megállapíthatóságának alábbi *három feltételét* támasztja: (i) a közösségi jog megfelelően súlyos megsértése; (ii) a hátrány (károsodás vagy kár) megléte; (iii) okozati összefüggés a jogsértés és a hátrányokozás között.

A teljes jogalkotói immunitás dogmáját Magyarország egy másik nemzetközi szervezetben való tagsága is megtöri. Ez a szervezet a strasbourgi székhelyű *Európa Tanács*, azon belül is a már említett Emberi Jogok Európai Bírósága. Magyarország alávetette magát a Bíróság joghatóságának és vállalta,

hogy az Emberi Jogi Egyezményben foglalt jogok érvényesülését biztosítja. Az Egyezmény a magyar tételesjog része, azt az 1993. évi XXXII. törvény hirdette ki. A Bíróság a tagállamokra kötelező döntéseket hozhat melyek végrehajtását az ún. Miniszteri Bizottság ellenőrzi. Igaz ugyan, hogy a Bíróság egyedi ügyekben hoz határozatot, de tekintélyénél fogva ezek a döntések a konkrét panaszon túlmutató általános érvényűek. Számos esetben előfordult, hogy a nemzeti jogalkotást alapvetően befolyásolta egy strasbourgi döntés, hiszen az egyedi ügyekben a jogsértés sok esetben a jogszabályi háttér hiányosságából fakad.<sup>12</sup> Még lényegesebb, hogy Strasbourgban a Magyar Államot több ízben a jogalkotásból közvetlenül fakadó kár (emberi jogi sérelem) kompenzációjaként marasztalták el és kötelezték kártérítésre (mint pl. a már említett 98%-os adó ügyben).

1.3.3. *Összefoglalva*: az Alaptörvény releváns szakaszaiból, az Alkotmánybíróság gyakorlatából következően – a nemzetközi tendenciákat is figyelembe véve – az Országgyűlés *közjogi értelemben nem élvez abszolút (jogalkotói) immunitást*. A következő megválaszolandó kérdés, hogy hasonlóképpen megdönthető-e a polgári jogi viszonyokra vonatkozó immunitás tétele.

Kiindulásként felhívom a figyelmet az *Alaptörvény XXIV. cikkére*, mely ellentétben a korábbi Alkotmánnyal, tételesen rögzíti a hatóságoknak feladatuk ellátása során jogellenesen okozott károkért való felelőssége elvét. Az új Alaptörvény tehát egyértelműen a közhatalmat gyakorlók nagyobb *polgári jogi felelőssége* irányába mozdult el. Ezt a deklarált változást a joggyakorlatnak is követnie kell.

Hivatkozom továbbá a fentebb már idézett 56/1991. (XI. 8.) AB-ha-

11 Kiss László különvéleménye a 94/B/2000. AB-határozathoz.

12 Ilyen ügy pl. a *Daróczy v. Magyarország* (no. 44378/05), 2008. július 1-én kelt ítélet, melynek folyományaként napirendre került a névviseeléssel kapcsolatos magyar jogi szabályozás módosítása.

tározatra, mely szerint egyértelmű: a jogszabályoknak mindenki, így közhatalmat gyakorló személyek és szervezetek is alá vannak vetve. Az alávetés minden jogszabályra vonatkozik, így a Polgári Törvénykönyvre és annak általános és speciális kárfelelősséget megállapító szabályaira is. Megismétlem, hogy sem az Alaptörvény, sem más jogszabály – különösen a Ptk. – nem tilalmazza a felelősség megállapítását. Másként fogalmazva: a magyar jogrendszer nem tartalmaz a Magyar Állam tárgybeli perelhetőséget tiltó (polgári jogi) szabályokat. *Tételesjogi akadály a sincs a jogalkotó kárfelelőssége megállapításának.*

A tilalom hiánya önmagában azonban nem elegendő, ezért a továbbiakban néhány további – a pozitív jogban megtalálható szabályokon nyugvó – érvet ismertetek. Ennek során azt kísérem meg bizonyítani, hogy bár a jogalkotás folyamata – eljárásjogi értelemben – vitathatatlanul a közjog területére esik, bizonyos aspektusai polgári jogi relevanciával bírnak, melyből kényszerítően következik a polgári jog szabályainak alkalmazása is.

1.4. A Polgári Törvénykönyv a Magyar Állam jogi személyiségével kapcsolatban az alábbi szabályokat tartalmazza.

„28. § (1) *Az állam – mint a vagyoni jogviszonyok alanya – jogi személy. Az államot a polgári jogviszonyokban – ha jogszabály ettől eltérően nem rendelkezik – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseli; ezt a jogkörét más állami szerv útján is gyakorolhatja, vagy más állami szerve ruházhatja át.*

(2) *A kártérítési, megtérítési és kártalanítási kötelezettség, valamint a jóhiszemű személyek irányában vállalt szerződéses kötelezettség az államot költségvetési fedezet hiányában vagy*

*az e célra biztosított költségvetési fedezetet meghaladó mértékben is terheli.*

(3) *Erre irányadó jogszabályok szerint jogi személyek az állami, önkormányzati, gazdasági, társadalmi és más egyéb szervezetek.*”

A Ptk. idézett szakaszai<sup>13</sup> alapján egyértelmű, hogy az állampolgári jogi jogviszonyok alanya lehet, és az ilyen jogviszonyokban a többi jogalannyal azonos pozícióban van, semminemű előnyt nem élvez. A Ptk. az állam polgári jogi kártérítési felelősségével kapcsolatban speciális szabályokat is tartalmaz, amiből logikailag következik, hogy a jogintézmény léte nem lehet kétséges. Az egyetlen fennmaradó kérdés az, hogy a jogalkotással okozott kár a „polgári jogi” kár kategóriájába esik-e. Az irányadó bírósági gyakorlat szerint a polgári jogi felelősség szabályai nem alkalmazhatók, mert a jogalkotás folyamata és az ahhoz kapcsolódó felelősség a közjog szabályai alá tartozik. Ezt az álláspontot logikai szempontból és tartalmilag sem tartom helyesnek. Pusztán azért, mert jogalkotás folyamata a közjog szabályai által determinált, *nem következik kényszerítően, hogy a jogalkotás eredményére és az azért való felelősségre is kizárólag csak a közjog szabályai vonatkoznának és a magánjog tereuma arra ne terjedne ki.* Ez ugyanis – amint arra fentebb utaltam – a magyar közjog egyik legfontosabb tételesjogi szabályával, az Alaptörvény B) cikkével ütközne, mely a jogállamiságot és ebből kifolyólag a közhatalmi szervek (polgári) jognak való alávetettségét mondja ki és ellentmond annak a ténynek is, hogy a károkozás mindig is magánjogi kategória volt.<sup>14</sup>

A bírói gyakorlat által eddig követett logika már csak azért sem állhatja meg a helyét, hiszen a Polgári Törvénykönyv maga is ismeri

például a közigazgatási jogkörben okozott kárért való – természetesen polgári jogi – felelősség intézményét. A közigazgatási eljárás szabályai – melynek megsértésével okozták a megtérítendő kárt – pedig a közjog területére tartozik, a polgári jogi kárfelelősség pedig mégsem kizárt. Elvileg tehát minden károkozás jogellenes, mentesülni csak kivételesen, törvényben meghatározott esetekben lehet. Nincs többféle károkozás, azaz „közjogi” és egy „polgári jogi”. Hangsúlyozom, hogy amikor károkozásról beszélek, a kár kifejezést csak és kizárólag a közgazdaságtani „forintosítható”, azaz polgári jogi értelemben használom. Az ilyen károkozásáért felelősséget vállalni kell, és a felelősséget az ebben a körben egyedül irányadó Polgári Törvénykönyv szabályai alapján kell elbírálni. Az Alaptörvény jogállamiságot deklaráló klauzulájából következően ez alól a jogalkotó sem vonhatja ki magát.

Összefoglalva, a kárfelelősség, mint elsősorban egy negatív eredményhez (a károkozás tényéhez) kötődő jogintézmény, *akkor is* polgári jogi kategória, ha a károkozásra egy közjog által szabályozott folyamatban (a jogalkotásban) került sor. A Ptk. 339. §-ban foglalt felelősségi alakzat első eleme, *a károkozó személy tehát lehet az állam*, akkor is, ha a károkozó tevékenység a jogalkotás.<sup>15</sup> A továbbhaladáshoz azt kérdést kell megválaszolni, hogy miben áll a jogalkotás jogellenessége. Ez a probléma átvezet a polgári jogi felelősség megállapíthatóságának következő kritériuma-ihoz is.

## 2. Jogellenesség és felróhatóság

2.1. Mikor jogellenes a jogalkotás? Akkor, ha a jogra és a jogalko-

13 A *Új Ptk.* szinte szó szerint azonos szabályozást tartalmaz, így külön elemzést ezen a helyen nem igényel.

14 Az állam magánjogi felelőssége mellett történelmünkben Kecskés László is. In: Kecskés László: *Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott kárért való felelősségének a megalapozásához.* Polgári Jogi Kodifikáció 2003/4, 17.

15 Hasonló álláspontot képvisel Lehotay Veronika is, határozottan kritizálva a Legfelsőbb Bíróság elutasító gyakorlatát. In: *Lehotay Veronika: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának témaköréhez*, in: *Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVIII. (2010).* pp. 395–413, 6–7.

tásra vonatkozó szabályokat sérti meg a jogalkotó. Azaz akkor jogellenes a jogalkotás, ha annak *folymata vagy eredménye* az Alaptörvénybe, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénybe, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvénybe, vagy az Országgyűlés Házaszályába ütköző normát alkot a jogalkotó, a jogalkotásra vonatkozó előírásokat ugyanis ezek a normák tartalmazzák. Az Alaptörvényi szabályokon kívül ezek a jogszabályok bíróság – pontosabban az Alkotmánybíróság – által kikényszeríthető normákat nem tartalmaznak. A jogalkotás szabályainak megszegésével alkotott norma ugyanakkor – súlyosabb esetben – alkotmányellenes, közjogilag érvénytelen. Az Alkotmánybíróság több esetben semmisített meg jogszabályt ezen az alapon.<sup>16</sup>

2.2. A továbbiakban ezért akkor, amikor jogellenességről beszélek, ez alatt csak és kizárólag az *Alaptörvénybe ütköző* jogalkotást értem. Ennek oka az is, hogy, állásponptom szerint „bizonyítható” jogellenességről általában csak akkor beszélhetünk, ha a normát annak alkotmányellenessége okán az Alkotmánybíróság *megsemmisíti*. A kárfelelősség megállapítása szempontjából lényegtelen, hogy az alaptörvény-ellenesség az Alaptörvény jogalkotásra vonatkozó eljárásjogi szabályainak sérelme, vagy az Alaptörvény más, „anyagi jogi” szabályainak megsértése miatt következett be, feltéve, hogy az alkotmányellenessé nyilvánított szabály kárt okozott.

A jogellenesség tehát bekövetkezik, ha az Alaptörvénybe ütközés megállapítást nyer. Ilyen normát alkotni ugyanis evidensen nem szabad, az erre vonatkozó tilalmat az Alaptörvény a jogforrasi hierarchiára vonatkozó szabályai állapítják meg, az ezt a tilalmat megszegő

jogalkotó jogellenesen alkot jogot. Minthogy minden károkozás jogellenes – ahogy ezt az *ÚjPtk. 6:520* cikke is *expressis verbis* kimondja – további bizonyítás ebben a körben nem szükséges. Az alaptörvény-ellenes norma léte – pontosabban létrehozásának ténye – önmagában megalapozza a jogellenesség megállapítását. Természetesen – bár ez elsősorban pusztán bizonyítási kérdésnek tűnhet – a jogellenességet először meg kell állapítani, azt az Alkotmánybíróságnak ki kell mondanania. Amennyiben az Alkotmánybíróság a jogellenességet (Alaptörvénybe ütközést) kimondta, a jogalap adott, ebben a vonatkozásban a rendes bíróság a továbbiakban nem jogosult vizsgálni, hiszen az Alkotmánybíróság határozatai mindenkire kötelezőek.

2.3. A következő lépés az, hogy miként bizonyítható, hogy a jogalkotó *felróhatóan* járt el a norma megalkotásakor? Mikor lesz a „felróható” a jogalkotási eljárás?

A jogalkotás során be kell tartani a jogalkotásra vonatkozó *eljárásjogi* jogszabályokat, melyeket elsősorban maga az Alaptörvény, illetve a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: *Jat.*) tartalmaz. Amennyiben az Alaptörvény eljárásjogi, formai szabályait nem tartja be a jogalkotó – pl. minősített többséget igénylő törvényt egyszerű többséggel fogad el – az így elfogadott törvényt az Alkotmánybíróság meg fogja semmisíteni un. formai alkotmányellenesség miatt. A jogalkotás folyamata ebben az esetben tehát biztosan felróható – a saját magára vonatkozó eljárásjogi szabályok ismerete és követése minimálisan elvárható az Országgyűléstől. Amennyiben kimutatható, hogy a norma hatályba lépése és megsemmisítése közötti időben kárt okozott, az állam sikeres védekezésé-

nek esélye egy polgári perben kicsi.

Abban az esetben, ha jogalkotás során formai értelemben mind az Alaptörvény, mind a *Jat.* és az egyéb vonatkozó jogszabályi előírásokat betartotta a jogalkotó, még mindig van lehetőség a jogellenesség megállapítására, mégpedig akkor, ha a megalkotott norma az Alaptörvény valamely tételes szabályába ütközik és azt az Alkotmánybíróság ki is mondta. Elegendő tehát – az érvelés jelen pontján – kimutatni azt, hogy a jogalkotás és a kár között *okozati összefüggés* áll fenn. Jogalkotás esetében ez azt feltételezi, hogy a jogalkotó előre látta:<sup>17</sup> az általa alkotott normát végre fogják hajtani, ami állásponptom szerint evidens.

2.4. A *bizonyítási teher* megoszlása miatt ezután viszont az államnak kell bizonyítani, hogy úgy járt el „ahogy az adott helyzetben elvárható”. Ez a polgári jogi viszonyokban eljáró bármely személlyel szemben – így az állammal szemben is – támasztott minimum gondossági mérce. [Ld: Ptk. 4. § (4) bekezdés, és speciálisan a kártérítés témakörében: Ptk. 339. § (1) bekezdés második mondata.] Sikeres kimentéshez állásponptom szerint a mérce *egy jól felkészült államapparátustól (Országgyűléstől) az adott helyzetben elvárható jogalkotói tevékenység*. Ez a mérce állásponptom szerint nagyon magasán van; az Országgyűléstől polgári jogi értelemben is magas színvonalú munkát lehet elvárni.

A jogalkotásra vonatkozó szabályok *formai betartására való hivatkozás nem lehet elegendő*. Nem vitatható, hogy a jogalkotó e tevékenysége folytán széles diszkrecionális jogkört élvez a norma tartalmának megállapítására. Mindazonáltal, ez a döntési jogkör nem gyakorolható tetszés szerint. A jogalkotó *felelős*

16 Ld. pl. 29/1997. (IV. 29.) AB-határozat, 62/2003. (XII. 15.) AB-határozat.

17 Az *ÚjPtk.* szabálya szerint mentesülni lehet azon károkozás alóli felelősség alól, melyet a károkozó nem látott előre és nem is láthatott. Ez a jogalkotás tekintetében gyakorlatilag sohasem felhívható menekülési ok.

azért, hogy az adott körülmények között a lehető legmagasabb színvonalú normát alkossa, mely a szabályozott életviszonyt a legmegfelelőbbben rendezi. Az elkapkodott, szakmaiatlan, kirívóan okszerűtlen, *alkotmányellenes* és a jogszabállyal érintetteknek kárt okozó norma megalkotásáért az államnak a polgári anyagi jog fent hivatkozott *konkrét* szakaszai alapján felelnie kell.

A *tartalmilag* alacsony színvonalú norma egyébként nem feltétlenül alkotmányellenes. Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság saját korábban kidolgozott és megszilárdult korábbi esetjoga alapján nyilvánítja a normát alkotmányellenessé, alperes marasztalása csak kivételesen kerülhető el, hiszen az alkotmánybírósági esetjog értő is-

merete egy felkészült államapparátustól alapvető szinten elvárható.<sup>18</sup>

Ha az Országgyűlés olyan normát alkot, melyről az alkotmánybírói gyakorlat alapján egyértelműen prognosztizálható, hogy alaptörvény-ellenes, *felróhatóan alkot „jogellenes jogot”*. Az Országgyűlés ugyanis nem jár el ilyen esetekben úgy, ahogy az adott helyzetben elvárható, hanem éppen ellenkezőleg, „bűnös” hanyagságot tanúsított, mely nemhogy *egy jól felkészült államapparátustól (Országgyűléstől) az adott helyzetben elvárható jogalkotói tevékenység minimumának nem felelt meg*, hanem valójában a legelemibb gondosság elmulasztását feltételezi. Egy egyértelműen alkotmányellenes norma megalkotása másként nem értékelhető.

Álláspontom szerint a jogalkalmazás számára nem okozhat gondot az sem, hogy mikor tekinthető egy norma alaptörvény-ellenessége „egyértelműen *prognosztizálhatónak*”. Ne feledjük, hogy a jogalkotással okozott kár megállapításához szükséges az, hogy az alaptörvény ellenességet az Alkotmánybíróság kimondja. Annak vizsgálata, hogy ez az alkotmánybírói döntés előrelátható lett volna-e nagy bizonyossággal a jogalkotó számára, a korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján megítélhető olyan bizonyossággal, mely egy bírói döntéshez szükségeltetik. Megengedem, lehetnek ebben a körben „nehéz” esetek. Egy bírónak azonban a nehéz eseteket is el kell tudnia felelősen és főként helyesen dönteni.

18 Hasonló felfogást vall magáénak *Takáts Péter*: Felelőség az államigazgatási jogkörben okozott károkért. *Jogtudományi Közlöny*, 1982. 3. 169–178., és *Kecskés László*: Állami immunitás és kárfelelősség. In: *Kecskés László*: Polgári jogi tanulmányok, Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem, Állam és Jogtudományi Kar, 1995, 148.