

VÁCZI PÉTER

*Az Európa Tanács
Miniszteri Bizottságának
R. (84) 15. számú ajánlása
a közigazgatás
felelősségéről¹*

A közigazgatás felelősségére vonatkozó R (84) 15. számú ajánlás az Európa Tanács közigazgatási jog területén végzett munkájának logikus következménye, amely az állampolgárok védelmét célozza a hatóságokkal való kapcsolatuk során. A közigazgatási szervek ugyanis az összes tagállamban egyre növekvő szerephez jutnak. Mivel tevékenységük folyamatos és meghatározó befolyással bír a közösség életére, a köz jogaira és érdekeire, vitathatatlanul felmerül számos konfliktushelyzet és károkozási esemény ennek során. A kérdés a következő: A károsultaktól milyen mértékben, mely határokig várható el az, hogy viseljék a kárt a köz érdekében? A probléma európai jogharmonizációs igényt vetett fel, és 1980-ban a Jogi Együttműködés Európai Bizottsága (CDCJ) arra utasította a Közigazgatási Jog Szakértői Testületét (CJ-DA), hogy vázolja fel egy megfelelő jogintézményt, amely az állam felelősségének ezzel a speciális oldalával foglalkozik. Ebben arra a következtetésre jutottak, hogy az általános jogelv megteremtése mellett – mely szerint a közigazgatási hatóságoknak felelősnek kell lenniük cselekedeteikért – olyan különös jogelveket is ki kell mondani ezen a területen, amelyek megfelelően leképezik a közigazgatási hatóságok tevékenységének különös természetét. Ez utóbbi elvek azon kérdésre tekintet

nélkül érvényesek, hogy a közigazgatási hatóságok az általános bíróságok előtt felelnek, vagy jogszabály, illetőleg joggyakorlat alapján külön felelősségi szabályok vonatkoznak rájuk. A személyeknek okozott kár egyaránt lehet a közigazgatási szervek vagy köztisztviselők jogtalan vagy jogos cselekményeinek következménye, a jogintézmény ennek megfelelően mindkét esetre tekintettel tartalmaz orvoslást. A közigazgatási felelősség intézményének léte alapvető biztosítékot képez a személyek számára, azonban ugyanolyan jelentős az is, hogy annak végrehajtása során lehetővé kell tenni a sérelmet szenvedetteknek azt, hogy igazságos és eredményes kártérítéshez jussanak. Eppen ezért az ajánlás mellett, hogy lefektette a kártérítéshez való jogra vonatkozó alapelveket, megoldási módokat vázol fel a kártérítés hatékonnyá tétele érdekében, és azt javasolja, hogy fordítsanak kellő figyelmet olyan eszközök megteremtésére, amelyek megakadályozzák azt, hogy a kötelezettségek forráshiány miatt ne kerüljenek kielégítésre.

Az ajánlás a közigazgatási felelősségre vonatkozik, amelynek értelmében a közigazgatási hatóságok kötelessége az aktusaik által okozott károk jóvátétele, kártérítés vagy egyéb más megfelelő eszköz útján. A „közigazgatási hatóság” definíciója a funkcionális kritériumok szerint akként fogalmazható meg, hogy olyan hatósági jogkör gyakorlása, amely meghaladja az állampolgárok jogait vagy jogkörét. A közigazgatási hatóságok a jelen ajánlás értelmében egyaránt lehetnek közjogi és magánjogi jogi személyek vagy szervezetek. A szervezet vagy személy közjogi vagy magánjogi jellege éppen ezért nem döntő a közigazgatási felelősség szempontjából, annál inkább számít az általa gyakorolt jogkör természete. A jelen ajánlással lefedett aktusok a szabályozó hatóságok által kiadott normatív aktusok, a nem szabályozó jellegű normatív aktusok és a tényleges aktusok. Az egyes államok kiterjeszthetik a közigazgatási felelősség intézményének alkalmazását egyéb aktusokra is, de az aján-

¹ Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1984. szeptember 18-án, a Miniszteri Megbízottak 375. találkozásán.

lás kizárólag a szabályozó hatóságok kategóriájába tartozó végrehajtó hatalmi szervekre vonatkozik. Az ilyen aktusokat az egyes államok belső joga alapján kell megítélni. Szintén lényeges különbség van az igazságszolgáltató tevékenység gyakorlása során hozott aktusok és az igazságszolgáltatás szervezetén belül hozott tisztán közigazgatási aktusok között. Az előbbiek nem esnek a jelen ajánlás hatálya alá, míg az utóbbiak – akár maga a bíró, akár a segédszemélyzete alkalmazza – a fenti aktusok közé tartozhatnak. A közigazgatási felelősség rendszere által garantált védelem nem csupán a sérelmet szenvedett személyt illetheti meg, hanem másokat is, például az örökösait. A kártérítés szempontjából mindazon személyeket, akik kártérítésre jogosultak, az „áldozat” kifejezéssel illetik.

Annak ellenére, hogy az ajánlás kizárólag az abban feltüntetett aktusokra alkalmazandó, a részes államok egyéb kategóriákat is bevonhatnak, továbbá az ajánlás belföldi alkalmazása során módosíthatják egyes előírásait annak érdekében, hogy az teljesebb védelemmel szolgáljon a sérelmet szenvedett személyek számára az általános kérétek között. Mivel a legtöbb állam elismeri a nemzetközi jog magasabbrendűségének elvét, ebből egyenesen következik, hogy a felelősségnek a jelen ajánlason alapuló egyik rendszere sem fog elsőbbséggel rendelkezni egy nemzetközi szerződésen alapuló speciális intézményhez képest.

Az ajánlás a következő *alapelveket* tartalmazza:

I. Jóvatételt kell biztosítani a közigazgatási aktusok által okozott azon károk vonatkozásában, amelyek abból erednek, hogy a közigazgatási hatóság nem képes oly módon eljárni, amely a jog szerint ésszerűen elvárható lenne tőle a sérelmet szenvedett személy vonatkozásában. Az ilyen hiba egy hatályos jogi norma megszegése esetén feltételezhető.

Ez az előírás azon feltételeket határozza meg, amelyeknek meg kell lenniük a felelősség fennállásához. Az eljárási követelmé-

nyek, melyeket a hatóságnak szem előtt kell tartania, a hatóság feladataitól és a rendelkezésére álló eszközöktől függenek. A közigazgatási hatóságoknak következetesen olyan helyzetben kell lenniük, hogy el tudják látni feladataikat és képesek legyenek biztosítani a társadalom számára nyújtandó szolgáltatásokat, ezen tevékenységek körét és természetét pedig jogilag kell szabályozni. Ha egy közigazgatási hatóság nem képes eleget tenni a jogszabályból fakadó kötelezettségének, és ebből az állampolgárnak kára keletkezik, akkor az utóbbi számára lehetővé kell tenni, hogy jóvatételt igényelhesen a közigazgatási szervtől, tekintet nélkül az ügyben eljáró és kárt okozó tisztviselő személyes felelősségére.

A közigazgatás felelőssége nem jelentkezik minden esetben, amikor egy jogelv vagy egy jogszabály megsértésre kerül, mivel az ilyen jogelvnek vagy jogszabálynak a sérelmet szenvedett személy jogát, szabadságát vagy érdekét sértőnek kell lennie. Egy olyan szabály megsértése, ami a közigazgatás belső szervezetét érinti, és sem közvetlenül, sem közvetett módon nem keletkeztet egyéni jogot vagy érdeket, nem alapozza meg a közigazgatás felelősségét. Az elv kizárólag azokra a kihirdetett jogi normákra vonatkozik, amelyek az aktus meghozatalakor már ismeretek voltak. Ez egyben kizárja azon szabályokat, amiket a bíróságok határoznak meg a jogi előírások általános értelmezése révén a kárt okozó aktus meghozatala után. A közigazgatás felelőssége csak akkor merülhet fel, ha károkozás történik, ez megfordítva annyit jelent, hogy önmagában egy jogi norma megsértése nem elegendő a felelősség megállapításához. Ez ugyanakkor nem zárja ki egy másfajta felelősség fennállásának a lehetőségét, ilyen például a büntetőjogi vagy fegyelmi felelősség. Azon állítás, hogy a kárt egy aktusnak kell okoznia, magában hordozza azt a követelményt is, hogy okzerű kapcsolatnak kell fennállnia a közigazgatási hatóság aktusa és az okozott kár között.

Különös problémát jelenthet, amikor a kárt egy olyan hivatalnok okozza, aki látzólag a közszolgálatban dolgozik, valójában azonban a saját érdekei szerint jár el. Ekkor legelőször is meg kell határozni a kritériumot annak megállapításához, hogy mi számít az adott szervezetben személyi hibának (*faute personnelle détachable*) és közigazgatási hibának (*faute de service*). Ahol a közigazgatási hatóság rendes tevékenységének a megjelenése alkalmas arra, hogy megtévessze a körültekintő és figyelmes állampolgárokat, a közigazgatás felelősségét meg kell állapítani még akkor is, ha az ilyen látszat utóbb hamisnak bizonyul. Ez a következtetés azon a tényen alapszik, hogy a látszatot olyan tényezők alkotják, amelyek objektíve a közigazgatáshoz vagy a közszolgálathoz kapcsolódnak. Éppen ezért a felelősség felmerülhet akkor is, ha egy meghatározott esetben a köztisztviselő képessége és tevékenységének a körülményei alkalmasak a sérelmet szenvedett személy megtévesztésére.

II. Az I. számú alapelvben foglalt követelmények fennállásának hiányában is biztosítani kell a jóvátétel lehetőségét akkor, ha nyilvánvalóan méltánytalan lenne a sérelmet szenvedett személy számára a kár kizárólagos viselése, a következő körülményekre tekintettel: az aktus a közérdeket szolgálja, csak egyetlen személy vagy a személyek korlátozott köre szenvedett kárt, és az aktus rendkívüli volt, vagy a kár az aktus kivételes következménye volt. Ezen alapelv alkalmazása meghatározott fajtájú aktusokra korlátozódhat.

Egy személy joga vagy jogos érdeke nem csupán akkor sérülhet, és nemcsak akkor következhet be kár, ha a közigazgatási hatóság nem képes az előírt módon eljárni, hanem meghatározott esetekben akkor is, ha megfelelő módon jár el, és nem vádolható kötelességszegéssel. Az ilyen kár a társadalmi tevékenységekben meglévő kockázat következménye, ezért meghatározott feltételeket kell meghatározni azon esetek körülírására, amikor a kárt a sérelmet szenvedett személynek kell viselnie, illetőleg amikor az a közös-

ség felelőssége lesz. A társadalmi szolidaritás általánosan elfogadott elve a társadalmi élet szokványos következményeként kényelmetlenségek széles körét és bizonyos károkat követel meg az emberektől, amennyiben azok nem túlságosan lényegesek vagy súlyosak, és a népesség egészét érintik. Fordított esetben: igazságtalannak tűnik megkövetelni a sérelmet szenvedett személytől azon kár viselését, amelyre a fent felsorolt követelmények nem alkalmazhatók, és amely túlzott terhet jelentene az adott személy számára a közösségi kötelezettségek megosztására vonatkozó egyenlőség elve szerint. Éppen ezért, még ha az I. számú alapelvben meghatározott feltételek nem is teljesülnek, vagyis a közigazgatási szerv részéről nem állapítható meg semmiféle mulasztás a tekintetben, hogy észszerű módon és jogszerűen járt volna el, az ajánlás felhívja a részes államokat arra, hogy alkossanak meg a belső jogukban olyan szabályokat, amelyek jóvátételt biztosítanak az áldozatok számára, amennyiben nyilvánvalóan igazságtalan lenne számukra a kár egyedüli viselése.

III. Amennyiben az áldozat a saját hibájából vagy a jogorvoslatok igénybevételének elmulasztása miatt közreműködött a kár bekövetkezésében, a kártérítés mértéke ezzel arányosan csökkenthető vagy megtagadható. Ugyanezen szabály érvényes akkor is, ha olyan személy hatott közre a kár bekövetkezésénél, akiért az áldozat a nemzeti jog alapján felelős.

A III. alapelv előírásai az azonos tárgy-körben született Termékfelelősségről szóló Európai Egyezményhez kapcsolódnak. Az elv azon esetekre vonatkozik, amelyekben a károsult maga is hozzájárult a kár bekövetkezéséhez, az áldozat hibája tehát a felelősség megváltozásának a fő oka. Ezen túlmenően kifejezetten említésre kerül a sérelmet szenvedett fél azon hibája, hogy nem veszi igénybe a rendelkezésre álló azon jogorvoslatokat, amelyek által megakadályozható vagy csökkenthető lett volna a kár. Ebben az esetben a bíróság feladata a konkrét ügyben a károsult közrehatásának meghatározása a

kártérítés megállapítása vagy elutasítása vonatkozásában. Habár az ajánlás kimondottan nem említi ezt a kérdéskört, a közigazgatási hatóságok mentesülnek a felelősség alól *force majeure* esetén. A *force majeure* azzal a sajátossággal bír, hogy mivel a kár oka nem róható fel a közigazgatási hatóságnak, ezért az aktus véletlenszerű károkozása nem látható előre, következményei pedig elkerülhetetlenek. Ezekben az esetekben nem lehet oksági kapcsolatról beszélni, amely megalapozná a közigazgatási hatóság felelősségét az okozott kárért. Az oksági kapcsolat meghatározott esetekben megszakadhat harmadik személy közrehatása miatt, ami példának okáért felmentheti a közigazgatási hatóságot azáltal, hogy megakadályozza a közigazgatási szerv intézkedését.

IV. A közigazgatási hatóság elleni keresetindítási jognak nem előfeltétele a közigazgatási szerv képviselője elleni fellépés. Amennyiben a bírósági eljárást megelőző közigazgatási békéltető rendszer működik, az ezen intézményhez fordulás nem veszélyeztetheti a bírósági eljárásból való hozzáférést.

A közigazgatási hatóság felelőssége az alapvető garancia a károsult számára, hogy megfelelő kártérítéshez jusson, azonban két különböző eszközhöz is nyúlhat. Azokban az esetekben, ahol a kárt okozó személy vagy tisztviselő kiléte megállapítható, néhány jogrendszer megengedi a sérelmet szenvedett fél számára, hogy akár a tisztviselőt foglalkoztató közigazgatóságot, akár az alkalmazottat magát, vagy akár a kettőt egyszerre perelje. Más jogrendszerekben a keresetet mindig a hatóság ellen kell indítani, amely aztán felléphet a kárt okozó tisztviselővel szemben. Az ajánlás egy kompromisszumos megoldást javasol, megállapítva, hogy az államok nem gátolhatják a károsultat azon joga gyakorlásában, hogy közvetlenül a felelős vagy az orvoslásra köteles közigazgatási hatósággal szemben járjon el, így a sérelmet szenvedett félre bízva a közigazgatási szerv elleni eljárás kérdését, természetesen azokban az államokban, ahol erre lehetőség van.

Amennyiben a kár egy jogellenes aktus következménye, a hatóság nem fordulhat a kárt okozó tisztviselővel szembe.

Az ajánlás nem hangsúlyozza a bírósági eljárást megelőző közigazgatási mediáció intézményének kívánatosságát. Ennek fő előnyét sokan a békés megegyezésben látják, azonban ezzel együtt számos hátránya is lehet azáltal, hogy kezelhetetlenné teszi az eljárást, vagy eltántorítja a tájékoztatlan állampolgárokat jogaik gyakorlásától. Az ajánlás éppen ezért pusztán felvillant egy olyan elvet, amely szerint amennyiben a békéltető eljárás a jog által biztosított, azt úgy kell felfogni és oly módon kell alkalmazni, hogy ne gátolja meg azon jogi eszközök igénybevételét, amelyek által a károsult kiélegítést nyerhet.

V. Az I. számú alapelvben meghatározott kártérítés teljes körű kell, hogy legyen, a kár okának, természetének és a kártérítés formájának meghatározása a nemzeti jog hatáskörébe tartozik. A II. számú alapelv szerinti kártérítés részleges is lehet, a méltányosság elvének megfelelően.

Ez az előírás teremti meg azt a jogelvet, hogy a kártérítésnek teljes körűnek kell lennie, értve ez alatt, hogy a károsultnak meg kell téríteni mindazon pénzben kifejezhető kárát, amely a hibás aktus miatt érte, más károk vonatkozásában pedig megfelelő kártérítés illeti meg. Ugyanakkor a nemzeti jog feladata marad megállapítani a kár okát, természetét és a jóvátétel módját. A legtöbb jogrendszerben a kártérítés fedezi mind az azonnali anyagi kárt (*damnum emergens*), mind a felmerülő veszteséget (*lucrum cessans*). A II. alapelvben hivatkozott körülmények esetén a kárt okozó közigazgatási hatósági aktus tulajdonságára tekintettel és a kártérítési kötelezettség alapjára figyelemmel elfogadható lehet, ha a károsult viseli a kár egy részét. Mivel ezen előírás speciálisan olyan eseteket említ, ahol természetszerűleg igazságtalan lenne a sérelmet szenvedett fél számára a kár egyedüli viselése, ebből egyenesen következik, hogy itt inkább méltányos és nem teljes kártérítés-

ről lehet szó. Az ilyen jóvátétel összegét az effajta esetek összes körülményére tekintettel kell meghatározni, ilyen például a közigazgatási hatóság felelősségének foka.

VI. A kártérítést megállapító döntéseket a lehető leggyorsabban végre kell hajtani. Ezt megfelelő pénzügyi és egyéb eszközökkel kell biztosítani. Amennyiben a nemzeti jog egy külön rendszert biztosít a különleges végrehajtási eljárásokra, annak könnyen hozzáférhetőnek és eredményesnek kell lennie.

A károsult kártérítéshez való jogát elismerő jogerős döntést nem mindig követi késedelem nélküli, hatékony végrehajtás. Eljárásjogilag megfogalmazva, a döntés kikényszerítése ezen a téren az alábbiak szerint történhet: a döntést azonnal végre lehet hajtani, mivel megfelelő jogcímet képez a kártérítés elnyeréséhez, vagy a döntést nem lehet azonnal végrehajtani, és a kártérítéshez egy külön eljárást kell indítani. Elméletben az első megoldás gyors jóvátételt biztosít, mindazonáltal hasznos lehet rögzíteni azon általános jogelvet, amely alapján a döntés végrehajtása ezen a területen a lehető leggyorsabban megtörténhet. Amennyiben a második megoldást választjuk, az ajánlás kimondja, hogy a végrehajtási eljárásnak könnyen hozzáférhetőnek és gyorsnak kell lennie. Ugyanakkor létezhetnek a hatékony kártérítést gátló gyakorlati és jogi akadályok is. A dokumentum nem határoz meg külön eszközöket ezen akadályok leküzdésére, csupán azt ajánlja a részes államoknak, hogy fogadjanak el költségvetési és egyéb megfelelő eszközöket. Néhány államban például a pénzügyi szabályok rendelkeznek a kifizetés rendjéről és – amennyiben szükséges – a károsultaknak járó összegek automatikus beillesztéséről a következő év költségvetésébe. A tisztviselők tehetetlenségének vagy rosszhiszeműségének

leküzdése érdekében számos jogrendszer garantálja az érintett alkalmazottak személyes felelősségre vonásának lehetőségét.

VII. A közigazgatási felelősséggel kapcsolatos intézkedések határidejére és azok kezdő időpontjára vonatkozó szabályoknak nem szabad veszélyeztetniük az intézkedési jog hatékony gyakorlását.

Az eljárási határidők és a számításukra vonatkozó szabályok kettős célja: egyrészt rögzíteni az intézkedésre nyitva álló határidőt, másrészt pedig megteremteni a jogbiztonság bizonyos fokát, ésszerűen korlátozva a jogosultságokba való beavatkozás lehetőségét. A magánjog területén az első tényező dominál, és ennek megfelelően a határidők általában hosszúak. A hosszú határidők azonban számos esetben az egyenletes működés és hatékony közigazgatási intézkedés gátját képezhetik, valamint nem tűnik megfelelőnek az egyéni jogok védelme szempontjából sem, éppen ezért az államok rövidebb terminusokat állapítanak meg. Az ajánlás elismeri ezek szükségességét, ugyanakkor azt is kiemeli, hogy az ilyen rendelkezéseknek nem szabad veszélyeztetniük az intézkedési jog hatékony gyakorlását.

VIII. A károsult állampolgársága nem adhat okot semmilyen diszkriminációra a közigazgatási felelősség területén.

A közigazgatási felelősség elvét ugyanazon szempontok szerint, azonos módon kell alkalmazni minden személy vonatkozásában, állampolgárságukra való tekintet nélkül, még akkor is, ha más államokban eltérő jogi előírások találhatók. A személyek jogainak és jogos érdekeinek védelmére irányuló folyamat az Európa Tanács folyamatos ténykedése szellemében magában foglalja a diszkrimináció elutasítását ezen a területen.