

VERICA TRSTENJAK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2007. március 28.¹

Tartalomjegyzék

I – Bevezetés	I - 5478
II – Jogi háttér	I - 5478
III – A tényállás és az eljárás	I - 5480
A – A jogvita alapját képező tényállás	I - 5480
B – Az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás és a megtámadott végzés	I - 5482
C – A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei	I - 5483
D – A fellebbezés jogalapjai és a felek érvei	I - 5484
IV – Jogi elemzés	I - 5487
A – A fellebbezés jogalapjainak vizsgálata	I - 5487
1. Az első jogalap: az ügyvédi költségek megtérítendősége kártérítési kereset útján	I - 5487
a) A költségekre vonatkozó közösségi szabályozás	I - 5487
i) A közösségi bíróságok költségekre vonatkozó szabályai	I - 5487
ii) A költségekre vonatkozó szabályok hiánya az európai ombudsman előtti eljárásban	I - 5489
– A közösségi bírósági rendszertől való eltérések	I - 5490
– Az ügyvédi tanácsadás igénybevétele szükségességének hiányáról	I - 5492
b) A Közösség szerződésen kívüli felelőssége	I - 5494

1 – Eredeti nyelv: német.

2. A második jogalap: a közösségi bíróságok ítélkezési gyakorlatának téves értelmezése	I - 5498
a) A Herpels kontra Bizottság ügyben hozott ítélet	I - 5498
b) Az AFCOn Management Consultants és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet	I - 5499
3. A harmadik jogalap: okozati összefüggés	I - 5500
B – A vizsgálat eredménye	I - 5504
V – Költségek	I - 5504
VI – Véggövetkeztetések	I - 5504

I – Bevezetés

1. A jelen ügy alapjául az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának (a továbbiakban: Elsőfokú Bíróság) 2005. július 11-i végzése elleni fellebbezés szolgál,² amely végzésében az Elsőfokú Bíróság, mint nyilvánvalóan megalapozatlant, elutasította egy nem privilegiált felperes EK 288. cikk második bekezdése szerinti, a Közösség elleni, szerződésen kívüli felelősségen alapuló kártérítési keresetét.

2. A fellebbező és az elsőfokú eljárásban felperes fél (a továbbiakban: fellebbező) német jog szerint létrejött, nem kormányzati

szervezet (NGO), amely menekülteknek, a háborúk és katasztrófák áldozatainak nyújt segítséget. Keresetében a fellebbező az európai ombudsman előtti három, a Bizottság elleni eljárás keretében felmerült ügyvédi költségek megtérítését kérte. Állítása szerint költségei 54 037 eurót tesznek ki. A fellebbező most az elsőfokú határozat jogi felülvizsgálatát kéri az Európai Közösségek Bíróságától.

II – Jogi háttér

3. Az EK 288. cikk második bekezdése kimondja:

2 – Az Elsőfokú Bíróság T-294/04. sz., Internationaler Hilfsfonds eV kontra Bizottság ügyben 2005. július 11-én hozott végzése (EBHT 2005., II-2719. o.).

„Szerződésen kívüli felelősség esetén a Közösség a tagállamok jogában közös álta-

lános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.”

4. Az EK 21. cikk második bekezdése szerint minden uniós polgárnak joga van az EK 195. cikkben intézményesített európai ombudsmanhoz fordulni.

5. Az EK 195. cikk (1) bekezdése így rendelkezik:

„Az Európai Parlament ombudsmant nevez ki, aki jogosult a bármely uniós polgártól vagy valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személytől érkező, a közösségi intézmények vagy szervek – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Bíróságot és Elsőfokú Bíróságot – tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszok átvételére.

Az ombudsman megbízatásának megfelelően, saját kezdeményezésére vagy a hozzá közvetlenül vagy az Európai Parlament valamely tagján keresztül benyújtott panaszok alapján, lefolytatja az általa indokoltnak ítélt vizsgálatokat, kivéve ha az állítólagos tényállás bírósági eljárás tárgyát képezi vagy képezte. Ha az ombudsman hivatali visszasságot állapít meg, az ügyben megkeresi

az érintett intézményt, amelynek három hónap áll rendelkezésére, hogy tájékoztassa őt álláspontjáról. Ezt követően az ombudsman jelentést küld az Európai Parlamentnek és az érintett intézménynek. A panaszt benyújtó személyt tájékoztatni kell a vizsgálatok eredményéről.

Vizsgálatainak eredményeiről az ombudsman évente jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek.”

6. Az Európai Parlament 1994. március 9-én az EK-Szerződés 138e. cikkének (4) bekezdése (jelenleg az EK 195. cikk (4) bekezdése) alapján elfogadta az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozatot³.

7. A 94/262 határozat 2. cikkének (6) bekezdése szerint az ombudsmanhoz benyújtott panasz nem szakítja meg a bírósági vagy közigazgatási eljárás jogorvoslati határidejét. A határozat 2. cikkének (7) bekezdése szerint továbbá amennyiben az ombudsmannak folyamatban lévő vagy befejezett bírósági eljárás miatt az állítólagos tényállásra vonatkozó panaszt elfogadhatatlannak kell nyilvánítania vagy vizsgálatát le kell zárnia, az

3 – HL L 113., 15. o.; magyar nyelvű kiadása 1. fejezet, 1. kötet, 283. o.

addig már esetleg elvégzett vizsgálatainak az eredményét véglegesen az irattárba helyezi.

kozóan.⁴ A fellebbezőt erről az 1993. október 12-i levélben tájékoztatták. 1996. július 29-i levelével a Bizottság megmagyarázta azokat a főbb indokokat, amelyek arra a következtetésre vezették, hogy a fellebbező nem tekinthető jogosult NGO-nak.

III – A tényállás és az eljárás

A – A jogvita alapját képező tényállás

8. A jogvita alapját a fellebbező Bizottsághoz benyújtott több kérelme képezi, amelyekben egyes segélyprojektek társfinanszírozását kérte. A fellebbező 1993 és 1997 között összesen hat, tevékenységek társfinanszírozása iránti kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz.

9. Az első kérelmek vizsgálata során a Bizottság szervezeti egységei úgy vélték, hogy a fellebbező – mivel nem tett eleget a projekt-társfinanszírozás általános feltételeinek – nem jogosult az NGO-knak nyújtott támogatásokra. A Bizottság általános feltételei az európai NGO-k által fejlődő országokban végrehajtott projektek társfinanszírozására vonatkozóan rögzítik az NGO-k és projektek támogatásokra való jogosultságának feltételeit, konkrét előírásokat állapítanak meg a kérelmek benyújtására vonatkozóan, és részletes magyarázatot tartalmaznak a finanszírozási módokra vonat-

10. 1996. december 5-én a fellebbező új projektet terjesztett a Bizottság elé. Ennek a projektnek a módosított változatát 1997 szeptemberében új kérelemmel terjesztették a Bizottság elé. A Bizottság nem határozott ezekről az új társfinanszírozási kérelmekről, mivel úgy tekintette, hogy a fellebbező jogosultságának hiányát megállapító, 1993. október 12-i határozat érvényben maradt.

11. A fellebbező ekkor három panaszt nyújtott be az ombudsmanhoz, egyet 1998-ban és a két másikat 2000-ben. Ezek a panaszok lényegében két szempontra vonatkoztak: a fellebbező ügyiratokhoz való hozzáféréseinek a kérdésére, illetve arra a kérdésre, hogy a Bizottság kellő formában vizsgálta-e meg a fellebbező kérelmeit.

12. Ami az iratokhoz való hozzáférést illeti, az ombudsman 2001. november 30-i határozatában arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság által a fellebbezőnek betekintésre

⁴ – 2000-ben elfogadták az általános feltételek új verzióját. Az általános feltételeket a *Hivatalos Lapban* nem teszik közzé, azonban a Bizottságtól igényelhető.

felajánlott iratok listája nem volt teljes, hogy a Bizottság bizonyos iratokat ok nélkül visszatarthatott, és hogy következőképpen a Bizottságnak ez a magatartása hivatali visszasszágnak minősülhet. Azt javasolta a Bizottságnak, hogy engedélyezzen megfelelő hozzáférést az iratokhoz. A fellebbező 2001. október 26-án a Bizottság helyiségeiben tekinthetett bele az iratokba. Ezenkívül az ombudsman hivatali visszasszágot állapított meg azon tény miatt, hogy a fellebbezőnek nem volt lehetősége arra, hogy meghallgassák kifejezetten azokra az információkra vonatkozóan, amelyeket a Bizottság harmadik személyektől kapott, és amelyeket felhasználáltak ahhoz, hogy a fellebbező terhére szóló határozatot hozzanak.

13. Azt a kérdést illetően, hogy a fellebbező kérelmei kellő formájú vizsgálat tárgyát képezték-e, az ombudsman egy másik, szintén 2001. november 30-án hozott határozatában a harmadik személyektől származó információknak a Bizottság általi figyelembevétele kapcsán az effajta vizsgálat hiányára következtetett. 2000. július 11-i határozatában az ombudsman egyébként megállapította, hogy a Bizottság túl hosszú időt hagyott eltelni, mielőtt írásban közölte azokat az okokat, amelyek 1993-ban arra vezették, hogy a fellebbező jogosultságának hiányára következtessen. Végül, ami azt a tényt illeti, hogy a Bizottság nem hozott formális határozatot a fellebbező által 1996 decemberében és 1997 szeptemberében benyújtott kérelmekről, 2001. július 19-i határozatában az ombudsman azt javasolta a Bizottságnak, hogy 2001. október 31. előtt határozzon ezekről a kérelmekről.

14. Hogy eleget tegyen az ombudsman ajánlásának, a Bizottság az 1996 decemberében és az 1997 szeptemberében benyújtott két projektet a fellebbező társfinanszírozásra való jogosultságának hiánya okán elutasító levelet küldött a fellebbezőnek, 2001. október 16-i keltezéssel.

15. E levelet a fellebbező 2001. december 15-én keresettel támadta meg. Az Elsőfokú Bíróság a T-321/01. sz. ügyben 2003. szeptember 18-án hozott ítéletében⁵ megsemmisítette a fellebbező 1996. december és 1997. szeptember havi, társfinanszírozás iránti kérelmeit elutasító, 2001. október 16-i bizottsági határozatot, és az alperest kötelezte a költségek viselésére.

16. A T-321/01. sz. ügyben benyújtott keresetében a fellebbező az ombudsman előtti eljárás során felmerült költségeinek az alperes általi megtérítését is kérte. Az Elsőfokú Bíróság ítéletében úgy ítélte meg, hogy az ombudsman előtti eljárással kapcsolatos költségek az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 91. cikkének b) pontja értelmében nem tekinthetők szükségszerű költségeknek, következésképpen nem térítendőek meg.

⁵ – Az Internationaler Hilfsfonds kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 2003., II-3225. o.).

B – Az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás és a megtámadott végzés

17. Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2004. július 23-án benyújtott keresetlevelével a fellebbező ismét keresetet nyújtott be, amelyet ezúttal az EK 288. cikk második bekezdésére alapított, és amelyben kérte a Közösséget az elszenvedett vagyoni kár miatt 54 037 euró megfizetésére kötelezni.

18. Az Elsőfokú Bíróság 2005. július 11-én végzés formájában hozott határozatával a Közösség szerződésen kívüli felelősségének hiányára hivatkozással elutasította a keresetet, mint nyilvánvalóan megalapozatlant.

19. Az Elsőfokú Bíróság határozatát számos érveléssel indokolta, amelyek lényegében egyetlen okra vezethetők vissza: hiányzik a közösségi intézmény magatartása és a hivatkozott kár közötti okozati összefüggés, mivel az ügyvédi képviselő igénybevétele az európai ombudsman előtti eljárásban nem volt szükségszerű.

20. Az Elsőfokú Bíróság elutasította a keresetet, mint nyilvánvalóan megalapozatlant, mivel az ombudsman előtti eljárással kapcsolatos költségek az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 91. cikkének b) pontja értel-

mében nem tekinthetők szükségszerű költségeknek, következésképpen nem térítendőek meg. Az Elsőfokú Bíróság rámutatott, ebből a rendelkezésből következik, hogy a megtérítendő költségek egyrészt az Elsőfokú Bíróság előtti eljárással kapcsolatban felmerült költségek, másrészt az e célból szükségszerű költségek korlátozódnak.

21. Az ombudsman előtt indított eljárást illetően az Elsőfokú Bíróság kifejtette, hogy a közösségi bíróságok előtt indított eljárásokkal ellentétben ez az eljárás oly módon van kidolgozva, hogy ne kelljen ügyvédhez fordulni. Így a panaszban elegendő a tényállást ismertetni, jogi érvelésre nincs szükség. Ezért a polgár azon szabad választása, hogy az ombudsman előtti eljárás során ügyvéd által képviselteti magát, maga után vonja, hogy ennek költségeit személyesen a polgárnak kell viselnie. A közösségi bíróságok előtti eljárásokban, ahol az ügyvéd jelenléte kötelező, pontosan e szabad választásnak a hiányából következik, hogy a bírósági eljárás magában foglalja az ügyvédi költségeket is felőlelő költségekről való döntést.

22. Egyébként az Elsőfokú Bíróság megjegyzi, a Bíróság az 54/77. sz., Herpels kontra Bizottság ügyben 1978. március 9-én hozott ítéletében⁶ úgy ítélte meg, hogy az Európai Közösségek tisztviselői személyzeti szabályzatának 90. cikkében szabályozott, a pert

⁶ – Az 54/77. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 1978., 585. o.) 45–50. pontja.

megelőző szakaszbeli adminisztratív panasz esetén igénybe vett ügyvédi tanácsadás költségeit meg kell különböztetni a peres eljárás alkalmával felmerült ügyvédi munkadíjaktól. Még akkor is, ha ilyen esetben nem lehet megtiltani az érdekelteknek, hogy már ebben a stádiumban ügyvédi tanácsokat szerezzenek be, ez az ő saját választásuk, amely semmi esetre sem róható fel az alperes intézménynek. A Bíróság ezért úgy tekintette, hogy az állítólagos kár, azaz a pert megelőző szakaszban felmerült ügyvédi költségek és a közösségi kereset között semmiféle jogi okozati kapcsolat nem áll fenn, és következésképp ilyen esetben a kártérítés iránti kérelmet nemcsak el kell utasítani, hanem minden jogi indokot nélkülözőnek, és ezért zaklató jellegűnek is lehet tekinteni, amit esetleg figyelembe lehet venni a költségekről való döntéskor.

23. A fenti megállapításokból az Elsőfokú Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy az ombudsman előtti eljárásban felmerült ügyvédi költségek kártérítési kereset keretében nem téríthetők meg kárként.

24. A Közösség elleni, szerződésen kívüli felelősségen alapuló kártérítéshez való jog érvényesítésének egyéb feltételeit illetően az Elsőfokú Bíróság végül rámutatott, hogy a fellebbezőnek nem sikerült bizonyítania az általa az alperesnek felrótt jogellenességek, valamint a megtéríteni kért kár közötti közvetlen okozati kapcsolat fennállását. Ismét emlékeztetett arra, hogy az ombudsman előtt indított eljárás nem igényli ügyvéd

közreműködését. Ilyen körülmények között a polgár azon szabad választása, hogy az ombudsmanhoz fordul, és hogy előtte ügyvéddel képviselteti magát, nem tűnhet a Közösség intézményeinek esetleg felróható hivatali visszasságok szükséges és közvetlen következményének.

C – A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

25. Az Internationaler Hilfsfonds eV a jelen fellebbezést 2005. szeptember 2-án kelt, a Bíróság Hivatalánál 2005. szeptember 6-án nyilvántartásba vett beadványában terjesztette elő.

26. A fellebbező azt kéri, hogy a Bíróság

- helyezze hatályon kívül az Elsőfokú Bíróság 2005. július 11-i végzését, és utalja vissza az ügyet az Elsőfokú Bíróság elé, vagy kötelezze az ellenérdekű felet a fellebbezési eljárásban, hogy 54 037 eurót fizessen a fellebbezőnek,

valamint

- kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére.

27. A Bizottság 2005. november 9-i, a Bíróság Hivatalánál 2005. november 10-én nyilvántartásba vett beadványával válaszbeadványt nyújtott be, amelyben kéri, hogy a Bíróság

- utasítsa el a fellebbezést;

és

- kötelezze a fellebbezőt az eljárás költségeinek viselésére.

28. Az írásbeli szakaszt követően 2006. november 16-án tárgyalás megtartására került sor, ahol a feleknek alkalma nyílt előterjeszteni szóbeli észrevételeiket.

D – *A fellebbezés jogalapjai és a felek érvei*

29. Az Internationaler Hilfsfonds eV fellebbezésében három jogalapra hivatkozik, amelyek az Elsőfokú Bíróság elsőfokú végzésében foglalt három főbb érv ellen irányulnak.

30. Az első jogalappal a fellebbező az Elsőfokú Bíróság azon megállapítása ellen, amely szerint az ombudsman előtti eljárásokkal kapcsolatos költségek nem térítendőek meg az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 91. cikkének b) pontja alapján, arra hivatkozik, hogy ez nem releváns azon kérdés szempontjából, hogy e költségek az EK 288. cikk második bekezdése szerinti kártérítési kereset útján kárként érvényesíthetők-e.

31. A fellebbező megkérdőjelezi továbbá az Elsőfokú Bíróság azon megállapítását, amely szerint a közösségi bíróságok előtt indított eljárásokkal ellentétben az ombudsman előtt indított eljárás oly módon van kidolgozva, hogy ne kelljen ügyvédhez fordulni. Véleménye szerint ilyen következtetés sem a szabályokból, sem annak végrehajtási rendelkezéseiből nem vonható le.

32. Válaszában a Bizottság elismeri, hogy az eljárási költségek megtérítéséhez való jog és a kártérítéshez való jog különböző feltételektől függenek, és egymástól függetlenek. Ez azonban nem zárja ki e két jog összehasonlítását ott, ahol hasonló igényérvényesítési feltételeknek vannak alávetve. Mind az eljárási költségek megtérítéséhez való jog, mind az esetleges kártérítéshez való jog keretében ugyanis az ügyvédi képviselő költségeinek „szükségyszerűségéről” van szó, amennyiben

ez a szempont az okozati összefüggés elfogadása, illetve a kárenyhítési kötelezettség vizsgálata során jelentőséggel bír.

33. A Bizottság szerint ellentmondásos lenne, ha az eljárási költségek vizsgálata keretében a felmerült költségek szükségszerűségét tagadják, ugyanakkor a kártérítési jog vizsgálata keretében pedig abból indulnak ki, hogy a fellebbező indokoltnak találhatta ugyanezen költségek okozását.

34. Az összehasonlítás azt mutatja, hogy a jogszabály ott, ahol az ügyvédi képviselet szükségszerűségét elismeri, és arról rendelkezik, arról is gondoskodik, hogy az annak során felmerülő költségek fedezve legyenek. A panaszeljáráásban azonban a jogszabály éppen ezt a szükségszerűséget tagadta.

35. A második joggalappal a fellebbező azt kifogásolja, hogy az Elsőfokú Bíróság a közösségi bíróságok ítélkezési gyakorlatát tévesen értelmezte, illetve nem vette figyelembe.

36. Először is vitatja a Bíróság Herpels kontra Bizottság ügyben⁷ hozott ítéletének alkalmazhatóságát a keresettel érvényesített

jogokra, azzal az indoklással, hogy ezt az ítéletet kizárólag a Közösség és alkalmazottai közötti szolgálati jogviszony fényében kell olvasni, így nem teszi lehetővé következtetések levonását a jelen ügyre vonatkozóan.

37. Ezen kívül az Elsőfokú Bíróság figyelmen kívül hagyta az AFCon Management Consultants és társai kontra Bizottság ügyben 2005. március 17-én hozott ítéletet⁸, amelyben a Bizottságot szerződés-odaítélési eljárás szabálytalanságai miatt kártérítésre kötelezték. Az ezen ügyben érvényesített kár ugyanis többek között azon ügyvédi költségeket is magában foglalta, amelyek az ombudsman előtti panasz eljárás keretében a felperesnél felmerültek. A fellebbező kéri a Bíróságot, hogy állapítsa meg ezen ítélet Elsőfokú Bíróság általi figyelmen kívül hagyását és a jelen ügygel való összehasonlítás elmulasztását.

38. A Bizottság ezzel szemben azt az álláspontot képviseli, hogy a Herpels kontra Bizottság ügyben hozott ítélet teljes mértékben alkalmazható a jelen ügyre. A tény, hogy abban az ügyben közszolgálati jogi problémáról volt szó, éppúgy nem releváns, mint az a körülmény, hogy a Bizottság és alkalmazottai között szerződéses jogviszony áll fenn. A döntő ellenben az, hogy mindkét ügyben ugyanazon költségekre, nevezetesen az ügyvédi képviselet bíróságon kívüli eljárásban

7 – Hivatkozás a 6. lábjegyzetben.

8 – A T-160/03. sz. ügyben 2005. március 17-én hozott ítélet (EBHT 2005., II-981. o.).

felmerült költségeire vonatkozó kártérítési jogot érvényesítenek. Ugyanígy releváns, hogy mindkét ügyben bíróságon kívüli panaszeljárást kezdeményeztek, amelyre vonatkozóan nem áll fenn ügyvédkényszer, és a fellebbező így szabad akaratából, az ügyvéd bevonása szükségességének saját megítélése alapján döntött.

39. A Bizottság továbbá rámutat, hogy egy azonos fokon született korábbi határozat figyelmen kívül hagyása önmagában nem jelent téves jogalkalmazást, mivel a Közösségek bírósági rendszere nem a precedens elvén alapul, amelyek figyelembevétele jogi kötelezettség lenne.

40. Harmadsorban a fellebbező előadja, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen nem ismerte el a Bizottság jogellenes magatartása és a kár közötti okozati összefüggést. A fellebbező véleménye szerint egy jogellenes aktus és a kár közötti okozati összefüggés mindig fennáll, ha a tervezett aktus az általános tapasztalat szerint általában olyan kárhoz vezet, mint amely felmerült. Ez a német jogterületen, valamint a közösségi bíróságok által is elismert adekvát kauzalitás elméletéből következik.

41. Végül a fellebbező előadja, hogy a „fegyveregyenlőség elve” a jelen ügyben az érdekeinek védelme érdekében megköveteli az ügyvédhez való fordulást, mivel a Bizottság az említett panaszügyekben az ombudsman előtti eljárásban mindig igénybe vette jogi szolgálata segítségét.

42. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az ítélezési gyakorlat szerint a kárnak közvetlenül a kifogásolt magatartásból kell következnie. Ez a szempont fedi a fellebbező által hivatkozott adekvát kauzalitás követelményét. Ebből levezethető, hogy az okozati összefüggés akkor nem közvetlen, ha a kár bekövetkezte semmilyen módon nem volt szükségszerű, hanem a károsult szabad választásán alapult. Egy olyan panaszeljárában, amely oly módon van kidolgozva, hogy a panaszt benyújtó személynek nem kell jogi érveket előadnia, és a nyitott tényállásbeli és jogkérdéseket adott esetben maga az ombudsman deríti fel, az ügyvédhez való fordulás szabad választáson alapul.

43. A „fegyveregyenlőség” érve az ombudsman előtti panasz eljárás ezen kialakítására tekintettel ugyanígy irreleváns, hiszen éppen az ombudsman az, aki az érintettet támogatja.

IV – Jogi elemzés

44. A Bíróság előtti fellebbezés az EK 225. cikk alapján a jogkérdésekre korlátozódik. Mivel a fellebbező lényegében azt állítja, hogy az elsőfokú végzés sérti a közösségi jogot, fellebbezése megfelel ezen elfogadhatósági feltételnek.

45. A fellebbező három különböző jogalapra alapítja fellebbezését, amelyek megalapozottságát az alábbiakban vizsgáljuk meg, az eredetileg meghatározott sorrendben.

A – A fellebbezés jogalapjainak vizsgálata

1. Az első jogalap: az ügyvédi költségek megtérítendőse kártérítési kereset útján

46. A fellebbező először is az Elsőfokú Bíróság által felhozott azon érvet vitatja, amely szerint az ilyen költségek kárként való elismerése ellentétes lenne az Elsőfokú Bíróságnak az említett kiadások költségként meg nem térítendő jellegét megállapító ítélkezési gyakorlatával. A fellebbező úgy véli, hogy az

Elsőfokú Bíróság téved, amikor a hivatkozott kártérítési jogot az eljárási költségek megtérítésének kérdésével hasonlítja össze.

47. Ezzel az állásponttal nem tudok egyetérteni. Sokkal inkább azon a véleményen vagyok, hogy az Elsőfokú Bíróság ebben az összefüggésben olyan lényeges szemponttal foglalkozott, amelyet az itt eldöntendő ügyben nem szabad figyelmen kívül hagyni. Konkrétan a költségek megtérítésére vonatkozó, eljárásjogi igény és az anyagi jogi kártérítési igény közötti versengésről van szó, valamint arról a kérdéstről, hogy ez utóbbi túlterjedhet-e azon, amit az eljárásjog a jogkeresőnek megítélhet. Jogi álláspontom megvilágítása érdekében először is szeretnék néhány általános megjegyzést tenni a közösségi költségtérítési és kártérítési jog viszonyáról.

a) A költségekre vonatkozó közösségi szabályozás

i) A közösségi bíróságok költségekre vonatkozó szabályai

48. A költségekre vonatkozó szabályozás alapelve a közösségi bíróságok előtti eljárásban az úgynevezett pervesztési felelősség,

amelynek alapján alapvetően a peresztes fél köteles viselni az eljárás költségeit, és különösen köteles megtéríteni az ellenérdekű félnél felmerült szükségszerű költségeket. A peresztes felet a Bíróság eljárási szabályzata 69. cikkének 2. §-a, illetve az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 87. cikkének 2. §-a alapján kötelezik a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

49. Ennek a költségek megtérítésére vonatkozó, eljárásjogi igénynek azonban, amelyet a költségekre vonatkozó szabályozás a pernyertes félnek biztosít, terjedelmét illetően a jog korlátokat szab, amelyek eredete szintén a jogalkotói értékelésre vezethető vissza.

50. Így a Bíróság eljárási szabályzata 73. cikkének b) pontja a 69. cikket úgy pontosítja, hogy megtérítendő költségeknek kell tekinteni a feleknél a Bíróság előtti eljárással kapcsolatban szükségszerűen felmerült költségeket, különösen az utazási és tartózkodási költségeket, valamint az ügyvédek díjazását. Ennek során alapvetően csak azokat a költségeket kell figyelembe venni, amelyeket a bírósági eljárás okozott. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Bíróság eljárási szabályzata 73. cikkének b) pontjában található „eljárás” fogalma alatt ugyanis csak a Bíróság előtti eljárás, azaz a peres szakasz értendő, az azt megelőző szakasz kizárásá-

val.⁹ Ugyanez érvényes az Elsőfokú Bíróságra is, eljárási szabályzata 91. cikkének b) pontja szerint.

51. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a feleknél a pert megelőző eljárásban felmerült kiadásokra a költségekre vonatkozó döntés nem terjed ki.¹⁰

52. Végül az ítélkezési gyakorlatból megállapítható, hogy a keresetindítás előtti időszakra a kereset megfogalmazásával járó kiadások megtérítése követelhető.¹¹ Ezzel szemben a kereset sikerességének kilátásairól és elfogadhatóságáról tanácsadók által készített szakvéleményekért fizetett kiadások és mun-

9 – A C-104/89. DEP. sz., Mulder és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben 2004. január 6-án hozott végzés (EBHT 2004., I-1. o.) 45. pontja; a C-107/91. DEP. sz., ENÜ kontra Bizottság ügyben 1994. március 15-én hozott végzés (az EBHT-ban nem tették közzé) 21. pontja és a C-294/90. DEP. sz., British Aerospace kontra Bizottság ügyben 1994. november 30-án hozott végzés (EBHT 1994., I-5423. o.) 12. pontja.

10 – Ugyanígy nem megtérítendő költségeknek kell tekinteni az alapügyben megtámadott határozat elfogadását követően és a kereset indítása előtt a Bizottság szolgálataival való kapcsolattartás céljából felmerült költségeket (lásd ehhez a T-251/00. DEP. sz., Lagardère és Canal+ kontra Bizottság ügyben 2004. december 7-én hozott végzés [EBHT 2004., II-4217. o.] 22. pontját). Ugyanez vonatkozik az adott hatóságokkal való megbeszélésekre tartására, függetlenül attól, hogy a szóban forgó megbeszélés célja az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás elkerülése volt (lásd ehhez a fent hivatkozott Lagardère és Canal+ kontra Bizottság ügyben hozott végzés 22. pontját). Az Elsőfokú Bíróságra vonatkozóan szintén érvényes, hogy nem áll fenn megtérítésre vonatkozó jog azon költségek esetében, amelyek a fellebezéssel a közigazgatási eljárásban vagy a pert megelőző eljárásban merültek fel (lásd ehhez a T-25/95., T-26/95., T-30/95–T-32/95., T-34/95–T-39/95., T-42/95–T-46/95., T-48/95., T-50/95–T-65/95., T-68/95–T-71/95., T-87/95., T-88/95., T-103/95. és T-104/95. sz., Cimenteries CBR és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2000. március 15-én hozott ítélet [EBHT 2000., II-491. o.] 5133. és 5134. pontját).

11 – A T-177/94., T-377/94. és T-99/95. sz., Henk Altmann és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1998. június 25-én hozott végzés (EBHT-KSZ 1988., I-A-299. és II-883. o.) 21. pontja.

kadják nem minősülnek megtérítendő költségeknek.¹²

53. A megtámadott végzésben az Elsőfokú Bíróság joggal mutatott rá arra, hogy az ombudsman előtti panasz eljárás esetében a közösségi bíróság előtti keresethez képest vagylagos útról van szó, amelyet az EK-Szerződés érdekeik védelme érdekében nyitott az uniós polgárok részére. Ez a bíróságon kívüli alternatív út sajátos kritériumoknak felel meg, és nem feltétlenül ugyanaz a célja, mint a bírósági keresetnek. Az Elsőfokú Bíróság az EK 195. cikk (1) bekezdésének, valamint a 94/262 határozat 2. cikke (6) és (7) bekezdésének értelmezéséből a helyes következtetést vonta le, nevezetesen, hogy ez a két eljárás nem folytatható párhuzamosan.

54. Véleményem szerint az elsőfokú határozat elismerésre méltóan egyértelművé tette, hogy az ombudsman előtti panasz eljárás esetében nem a közösségi bíróságok előtti eljárást megelőző, kötelező eljárásról van szó, amelyet a keresetindítás előtt minden esetben meg kell indítani. E határozatból levonható a következtetés, hogy az ombudsman előtti panasz eljárás nem képezi részét a jogorvoslatnak, amelyet a jogalkotó annak érdekében hozott létre, hogy a közösségi

intézmények közösségi jogot sértő aktusai által érintetteknek a közösségi bíróságok előtt jogvédelmet biztosítson. Ennek megfelelően érthető, hogy a Bíróság, illetve az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzatainak költségekre vonatkozó rendelkezései nem tartalmazzák az olyan költségek megtérítendőségére vonatkozó szabályt, amelyek panasz eljárás keretében merülhetnek fel.

ii) A költségekre vonatkozó szabályok hiánya az európai ombudsman előtti eljárásban

55. A Közösség bírósági rendszerével fennálló belső összefüggés hiányában így felmerül a kérdés, vannak-e az ombudsman előtti panasz eljárásban a költségekre vonatkozó, e helyzetekre alkalmazandó különleges szabályok. A fellebbezőnek a költségek megtérítésére vonatkozó jogát elsődlegesen a megfelelő jogalaptól kellene levezetni. Ilyen költségekre vonatkozó szabályozás azonban nem létezik, ami, ha alaposabban megvizsgáljuk, mind a panasz eljárás értelmével és céljával, mind az ombudsman szerepével magyarázható, amelyet az EK 195. cikk (1) bekezdése alapján az Európai Unió intézményi struktúrájában játszik.

12 - A T-25/96. sz., Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen és Hapag-Lloyd kontra Bizottság ügyben 1998. október 23-án hozott végzés (az EBHT-ban nem tették közzé) 34. pontja.

– A közösségi bírósági rendszertől való eltérések

56. Mint azt Geelhoed főtanácsnok az ombudsman kontra Lamberts ügyre vonatkozó indítványában¹³ már kifejtette, az ombudsman létrehozása egyike azon elemeknek, amelyekkel a Szerződés tartalmaz ad az uniós polgárság intézményének. A polgárnak joga van a közösségi intézmények vagy szervek aktusaival összefüggésben felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszokkal az ombudsmanhoz fordulni. Az ombudsman hivatala így a polgárok jogainak védelmét szolgálja. Az ombudsman intézménye létrejöttének történetéből is kifejezetten kiderül, hogy bevezetését a polgárok jogai védelmének eszközéül szánták. Geelhoed főtanácsnok azonban – véleményem szerint helyesen – arra is felhívta a figyelmet, hogy az ombudsman előtti panaszeljárásnak, bár a polgárok jogainak védelmét szolgálja, mégsem célja olyan jogvédelem biztosítása, mint amelyet a bíróságok nyújtanak.¹⁴

57. Nyilvánvaló, hogy az ombudsman előtti panasz eljárás nem kínál a tényleges értelemben vett kontradiktórius, a bírósági eljárás-hoz hasonló eljárást, amelyben a felperes és az érintett közösségi intézmény feleként állnak egymással szemben, és a vita rendezését pártatlan harmadik félre bízzák. Sem az ombudsman feladatainak ellátására vonat-

kozó szabályok és általános feltételek¹⁵ 3. cikkének (5) bekezdése, sem a végrehajtási rendelkezések¹⁶ 6. cikke nem az ombudsman felek közötti közvetítői szerepéből indul ki. E rendelkezésekből sokkal inkább az derül ki, hogy az ombudsman az érintett intézménnyel vagy szervvel együtt minden lehetséges módon olyan megoldást keres, amely a hivatali visszasságot megszünteti, és orvoslja a panaszt, ami inkább amellett szól, hogy az ombudsman közel áll a közigazgatáshoz.¹⁷

58. A kontradiktórius eljárás elvének további áttörését eredményezi az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályok és általános feltételek 3. cikkének (1) bekezdése szerinti jogosítványa, amely szerint az ombudsman hivatalból is elvégezhet minden általa indokoltnak tartott vizsgálatot a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során felmerülő gyanított hivatali visszasságok tisztázásának érdekében.

59. A közösségi bírósági rendszerhez képest fennálló különbségek azokban az ügyekben is nyilvánvalóvá válnak, ahol az európai ombudsman panasz alapján indít eljárást. Így például a panaszeljáráshoz való hozzáférés természetes vagy jogi személyek számára

13 – Geelhoed főtanácsnok C-234/02. P. sz., ombudsman kontra Lamberts ügyre vonatkozó 2003. július 3-i indítványának (2004. március 23-án hozott ítélet, EBHT 2004., I-2803. o.) 55. pontja.

14 – Ugyanott, 56. pont

15 – Az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló, 1994. március 9-i 2002/262/EK európai parlamenti határozat (HL L 113., 15. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 283. o.) módosította a 2002. március 14-i 94/262 határozatot a 12. és 16. cikk elhagyása céljából (HL L 92., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 38. o.).

16 – Az európai ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról, amelyet 2002. július 8-án fogadtak el, és az ombudsman 2004. április 5-i határozatával módosítottak (hozzáférhető a <http://www.ombudsman.europa.eu/lbasis/hu/provis.htm> címen).

17 – Lásd még Geelhoed főtanácsnok ombudsman kontra Lamberts ügyre vonatkozó, a 13. lábjegyzetben hivatkozott indítványának 63. pontját.

kevésbé korlátozó módon került kialakításra, mint a keresetindítás a közösségi bíróságok előtt. A keresetösségi jog, mint elfogadhatósági feltétel célja a bírósági eljárásokban az *actio popularis* elkerülése és így annak biztosítása, hogy csak azon személyek keresetei minősüljenek elfogadhatónak, akiket a közösségi intézmények jogellenes aktusai ténylegesen és közvetlenül érintenek.¹⁸ Míg például annak, hogy természetes vagy jogi személy nem neki címzett, jogellenes közösségi jogi aktus ellen megsemmisítés iránti keresetet indíthasson, az EK 230. cikk negyedik bekezdése szerint előfeltétele, hogy az adott felperes közvetlenül és személyében érintett legyen, addig az ombudsman előtti panasz nem kötött különleges elfogadhatósági feltételekhez. Következésképpen azon személyek is jogosultak az ombudsmanhoz panaszt benyújtani, akiket a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságok nem érintenek.¹⁹

60. Az ombudsman hivatalának további különlegességeként azt kell még említeni, hogy az ombudsmannak pusztán eljárási

kötelessége van, hogy teljes mértékben független, és feladatai teljesítése során széles körű mérlegelési mozgástérrel rendelkezik.²⁰ Ennek megfelelően a polgár és az érintett közösségi intézmény közötti viták rendezésére széles körű eszköztár áll rendelkezésre. Ha az ombudsman arra a megállapításra jut, hogy hivatali visszasság történt, igyekszik minden lehetséges módon olyan békés megoldást találni, amely alkalmas a hivatali visszasság orvosolására és a panaszt tevő számára is kielégítő. Ha az ombudsman úgy ítéli meg, hogy a megegyezéses megoldás nem lehetséges, vagy az erre tett kísérletek nem járnak sikerrel, az ügyet vagy indokolt határozattal zárja le, amely kritikai észrevételét is tartalmazhatja, vagy ajánlástervezetet tartalmazó jelentést készít. Valamennyi intézkedés jellegzetessége azonban a nem kötelező jelleg, mivel az ombudsman jogilag nem kötelezheti a közigazgatást magatartása megváltoztatására. Ezzel magyarázható az is, hogy az ombudsman panaszeljárás keretében hozott határozatai csak korlátozott mértékben képezhetik a közösségi bíróságok előtti kereset tárgyát. Az ombudsman egyetlen eszközt, amellyel rábírhhatja az intézményeket és szerveket magatartásuk megváltoztatására, érvelésének ereje, valamint a nyilvánosság nyomása jelenti, amelyet a hivatali visszasságok jelentéseiben történő nyilvános kritizálása révén tud létrehozni.²¹

61. A kisebb mértékű szabálytalanságok esetében ez a széles körű mérlegelési jogkör még ahhoz is vezethet, hogy az ombudsman teljes mértékben lemond az érintett intéz-

18 – Borowski, M., Die Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 Abs. 4 EGV, *Europarecht*, 6. füzet, 2004., 893. o. Lagrange főtanácsnok 16/62. és 17/62. sz., Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes és társai kontra Tanács egyesített ügyekre vonatkozóan 1962. november 20-án ismertett indítványa (1962. december 14-én hozott ítélet, EBHT 1962., 901. o.).

19 – Cadeddu, S., The proceedings of the European Ombudsman, *Law and contemporary problems*, 68. kötet (2004), 1. sz., 165., 166. o.; Karkowska, U., Concept, Function and Effectiveness of the European Ombudsman (1. rész), *Human Rights within the European Union*, Berlin, 2004., 192. o.; Rzeznik, J., Concept, Function and Effectiveness of the European Ombudsman (2. rész), *Human Rights within the European Union*, Berlin, 2004, 199. o. és Chiti, M. P., Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, X. évfolyam (2000), 2. szám, 323. o., összehasonlítják az ombudsman panaszeljárását az *actio popularisszal*.

20 – A 13. lábjegyzetben hivatkozott, ombudsman kontra Lamberts ügyben hozott ítélet 50. pontja.

21 – Rzeznik, J., Concept, Function and Effectiveness of the European Ombudsman (2. rész), *Human Rights within the European Union*, Berlin, 2004., 215. o.

ménnyel szembeni eljárásról, ezt viszont a közösségi bíróságok a közösségi jogban biztosított hatékony bírói jogvédelemhez való jogra tekintettel nem tehetik.²² A panaszt benyújtó személyt illetően ez konkrétan azzal a következménnyel jár, hogy az ombudsman nem tudja neki garantálni a biztos sikert.²³

62. Ezek az alapvető különbségek egyértelművé teszik, hogy nem az egyéni jogvédelem áll az ombudsman előtti panaszeljárás központjában.

63. Ha a közösségi közigazgatás optimalizálása és nem az egyéni jogvédelem áll az ombudsman törekvései központjában, akkor következetes, ha nem fogadnak el költségekre vonatkozó szabályozást a panaszeljárásra vonatkozóan. Sokkal inkább méltányos és helyes megoldásnak tűnik arra terhelni a költségeket, aki igénybe veszi a panasz benyújtásának lehetőségét. Ez a megállapítás összhangban áll a jogalkotó azon céljával,

hogy a polgároknak kevésbé költséges és rugalmas megoldást biztosítson annak érdekében, hogy felhívja a nyilvánosság figyelmét a közigazgatás jogellenes magatartására.²⁴

64. Következésképpen a fellebbezőnek nem áll rendelkezésére a költségekre vonatkozó jogalap, amelyre ügyvédi költségeinek megtérítése iránti keresetét alapozhatná.

– Az ügyvédi tanácsadás igénybevétele szükségességének hiányáról

65. Olyan jogszabályi rendelkezés hiányában, amely az Európai Bíróság alapokmányának 19. cikke harmadik bekezdéséhez hasonlóan kifejezetten előírná természetes vagy jogi személyek részére az ügyvédi képviselet kötelezőségét az ombudsman előtti eljárásban, abból kell kiindulni, hogy az ilyen képviselet legalábbis nincs előírva.

22 – Cadeddu, S., hivatkozás a 19. lábjegyzetben, 169. o. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés az egyetemesen elismert alapvető jogok közé tartozik. Ugyanez vonatkozik az igazságszolgáltatás megtagadásának nemzetközi jogban elismert tilalmára (denial of trial vagy déni de justice). Az Emberi Jogok Európai Bírósága Golder kontra Egyesült Királyság ügyben 1975. február 21-én hozott ítéletének (4451/70. sz. kérelem, A. sorozat, 18. szám) 35. §-a szerint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. cikkének (1) bekezdését ezen elvek fényében kell értelmezni. Az Európai Közösség a hatékony bírói jogvédelemhez való jog formájában jogrendje lényeges általános jogelvévé tette az elvet. Lásd végül Stix-Hackl főtanácsnok C-467/01. sz., Ministero delle Finanze kontra Eribrand SpA ügyre vonatkozó 2003. január 14-i indítványának (2003. június 19-án hozott ítélet, EBHT 2003., I-6471. o.) 52. pontját, valamint Léger főtanácsnok C-224/01. sz., Köbler kontra Ausztria ügyre vonatkozó 2003. április 8-án ismertetett (2003. szeptember 30-án hozott ítélet EBHT 2003., I-10239. o.) 67. pontját.

23 – Garzón Clariana, G., Holding the administration accountable in respect of its discretionary powers: the roles and approaches of the Court, the Parliament and the European Ombudsman, *The European Ombudsman – Origins, establishment, evolution, Commemorative volume published on the occasion of the 10th anniversary of the institution*, 12. fejezet, 209. o.

24 – Söderman, J., The Citizen, the Administration and Community Law – General report prepared by The European Ombudsman for the 1998 FIDE congress in Stockholm, Sweden, 1998. június 3.: „Access to the Ombudsman is normally easy to obtain, direct and free of costs” (28. o.), „It should be obvious that the judiciary is the basic upholder of Community law at the national as well as at the Community level. Court proceedings are normally the first choice when a company or business wants to obtain its rights under Community law. The situation for a citizen who has a problem with the national administration in a Community law issue is different. Court proceedings can be time consuming and costly and are not a practical possibility in many cases” (35. o.); Garzón Clariana, G., hivatkozás a 23. lábjegyzetben, 209. o. A fellebbező a tárgyaláson előadta, hogy a panaszeljárás alacsony költsége egyike azon döntő érveknek, amelyek miatt az európai ombudsmanhoz és nem a közösségi bírósághoz érdemes fordulni.

66. Az ügyvédi szolgáltatások igénybevétele hagyományosan csak jogi ügyekben jön szóba.²⁵ Az ügyvéd elsődleges feladata ugyanis a jogkeresők felvilágosítása a problémájukra vonatkozó jogszabályokról, valamint annak biztosítása, hogy gondoskodjanak a bizonyítékok megőrzéséről, mint a siker legfontosabb előfeltételéről bármiféle jogi eljárásban.

67. Geelhoed főtanácsnok már az ombudsman kontra Lamberts ügyre vonatkozó indítványában hivatkozott a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára az EK 234. cikkben található bíróság fogalmára vonatkozóan, és megállapította, hogy a panasz eljárás nem felel meg valamennyi ismérvnek.²⁶ Véleményem szerint az ügyvédi támogatás szükségessége mindenekelőtt annak a kérdésnek a megválaszolásától függ, hogy jogi problémák megoldása áll-e az ombudsman előtti panasz eljárás középpontjában. Ehhez meg kell vizsgálni az EK 195. cikk első bekezdése értelmében vett „hivatali visszásság” fogalmát, mivel ez határozza meg az ombudsman tárgyi hatáskörét.

25 – Lásd Stix-Hackl főtanácsnok C-193/05. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyre vonatkozó 2006. május 11-i indítványának (2006. szeptember 19-én hozott ítélet, EBHT 2006., I-8673. o.) 64. pontját. A Bundesrechtsanwaltsordnung (az ügyvédekről szóló szövetségi törvény) 3. §-a szerint (BGBl. I 1959., 565. o., utoljára módosította a 2006.4.19-i I-866. törvény 42. cikke) az ügyvéd „megbízott független tanácsadó és képviselő valamennyi jogi ügyben”. Az Európai Unióban tevékenykedő ügyvédek etikai kódexe (eredetileg az Európai Unió Ügyvédi Kamaráinak Tanácsa 1988. október 28-i közgyűlése fogadta el, és az 1998. november 28-i és 2002. december 6-i közgyűlés módosította) szerint „az ügyvéd egy jogállamban mind az igazságszolgáltatás, mind a jogkeresők számára, akiknek jogait és szabadságait védenie kell, nélkülözhetetlen”.

26 – A 13. lábjegyzetben hivatkozott indítvány 57–61. pontja.

68. A meghatározás, amelyet Jacob Södermann, az akkori ombudsman az elsődleges jogban található jogszabályi meghatározás hiányában terjesztett az Európai Parlament elé 1997-es éves jelentésében, és amelyet azóta is alkalmaznak, a következőképpen szól: „hivatali visszásságról van szó, ha köztintzmény nem a rá nézve kötelező szabályokkal vagy alapelvekkel összhangban jár el”. Ebből a meghatározásból megállapítható, hogy elvben nemcsak a kötelező jogszabályok, hanem a szabályos hivatali magatartás azon alapelveinek bármely megsértése is hivatali visszásságnak minősül, amelyeket jogilag kötelező jellegük hiányában általában az ún. soft law-hoz szoktak sorolni. E meghatározás összhangban áll az EK 195. cikkel és a 94/262 határozat 2. cikkének (7) bekezdésével, amelyek elhatárolják az ombudsman hatáskörét a bíróságokkal szemben, és amelyek implicit módon abból indulnak ki, hogy az ombudsman is foglalkozhat jogi ügyekkel, bár nem kizárólagos jelleggel.²⁷

69. Bármilyen nehéz is a különbségtétel a joghoz nem értő panaszt benyújtó személy számára az egyes esetekben, ez az elhatárolás számára a gyakorlatban nem bír jelentőséggel, mivel az ombudsmannak nemcsak a tényállást kell hivatalból megállapítania a panaszt benyújtó személy és az intézmény vagy szerv segítségével, hanem szükségkép-

27 – Chiti, M. P., hivatkozás a 19. lábjegyzetben, 314. o., ebből azt a következtetést vonja le, hogy az európai ombudsman vizsgálati hatásköre kiterjed a „jogellenes közigazgatási cselekvésre”, de a Közösség szerveinek és intézményeinek azon aktusaira is, amelyek bár jogszerűek, jellegüknek fogva „nem megfelelő közigazgatási magatartásnak” nevezhetők.

pen meg kell vizsgálnia az esetleges jogkérdéseket is. Ezáltal az ombudsman leveszi a panaszt benyújtó személy válláról azt a terhet, hogy neki magának kelljen gondoskodni védelemre szoruló érdekei megóvásáról.

70. A fellebbező azon érvével szemben, amely szerint ügyvéd bevonása a fegyveregyenlőség fenntartása érdekében szükséges, mivel az Európai Bizottság a védekezéshez jogi szolgálatát veszi igénybe, azt lehet felhozni, hogy a Bizottság jogi szolgálata az adott ügy jogi vizsgálata szükségességének ellenére nem feltétlenül játssza ugyanazt a szerepet, mint a közösségi bíróságok előtti eljárásban. Így a jogi szolgálatnak tekintettel kell lennie arra a körülményre, hogy az ombudsman és a Bizottság erőfeszítéseinek a panasz eljárás keretében, a már említett rendelkezéseknek megfelelően, békés megoldáshoz kell vezetniük. Továbbá nem minden Bizottság elleni panasz érint jogi kérdést. A jogi szolgálat köteles gondoskodni a békés megoldás kidolgozásáról és annak megfelelő jogi formában történő előterjesztéséről.²⁸ E tekintetben a fellebbező jogállamiság elvének megfelelő eljáráshoz való jogát biztosítottaknak kell tekinteni.

71. A közösségi bíróságok előtti eljáráshoz képest fennálló, itt megvizsgált különbségek miatt, tekintettel különösen a panasz eljárás

bíróságon kívüli és túlyomóan nem jogi jellegére, valamint figyelemmel az ombudsmannak ennek során játszott különleges szerepére, véleményem szerint ügyvéd bevonása nem előírt, és nem is szükséges.

b) A Közösség szerződésen kívüli felelőssége

72. A Közösség önálló jogrendje a tagállamok jogi hagyományain alapul, amelyeket viszont az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdése szerint a jogállamiság elve kötelez. Ezért a jogállamiság is a közösségi jog általános jogelvei közé tartozik. Ezen elv lényeges megjelenési formája a hivatali felelősség,²⁹ amely az Európai Unió tagállamaiban a közhatalmi szervek jogelle-

28 – Eeckhout, J.-C., Godts, P., The European Commission's Internal Procedure for Dealing with the European Ombudsman's Inquiries, *The European Ombudsman – Origins, establishment, evolution, Commemorative volume published on the occasion of the 10th anniversary of the institution*, 10. fejezet, 176. o.

29 – V. Bogdandy, A., Die außervertragliche Haftung der Europäischen Gemeinschaften, *Juristische Schulung*, 1990, 1. füzet, 872. o.; ugyanő, in: Grabitz és Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, EK 288. cikk, 14. pont (2001. januári kiegészítés); Borchardt, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Manfred Dausen (szerk.), P-I. 221. pont; Ruffert, M., *Kommentar zum EUV/EGV*, 1. kiadás (1999), EK 288. cikk, 1. pont. A C-46/93. és C-48/93. sz., *Brasserie du Pêcheur és Factortame* egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-1029. o.) 29. és 30. pontja.

nes károkozása esetén kártérítést biztosít.³⁰ A hivatali felelősség központi szabálya az EK 288. cikk második bekezdése, amely szerint a Közösség szerződésen kívüli felelősség esetén a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat. A Bíróság a jogfejlesztésre vonatkozó e felha-

talmazás alapján kialakította a közösségi jog saját felelősségi tényállásának ismérveit.³¹

73. A Közösség EK 288. cikk második bekezdése értelmében vett szerződésen kívüli felelőssége csak abban az esetben állapítható meg, ha három feltétel – vagyis a Közösség jogellenes magatartása, a tényleges és biztosan bekövetkező kár, valamint a jogellenes magatartás és az említett kár közötti okozati összefüggés – együttesen fennáll.³² E felelősségi alaptényállást a közösségi bíróságok ítélkezési gyakorlatában megvalósuló jogfejlesztés során úgy pontosították,³³ hogy a

30 – Az Európai Unió egyes tagállamaiban alkotmányjogilag rögzítették az állam intézményei és alkalmazottai hivatali kötelezettségzegéséiért fennálló felelősségét, így például a szlovén alkotmány 26. cikkében, a német Grundgesetz (alaptörvény) 34. cikkében, a spanyol alkotmány 9. cikkének (3) bekezdésében és a bolgár alkotmány 7. cikkében. Az osztrák Bundesverfassungsgesetz (szövetségi alkotmánytörvény) 23. cikkének (1) bekezdése szerint a szövetségi állam, a tartományok, a községek és egyéb közjogi testületek és intézmények felelnek azért a kárért, amelyet a szerveiként eljáró személyek másnak a törvények végrehajtása során jogellenes magatartással vétkesen okoznak. Ezt az alkotmányjogi előírást egyszerű törvényi szabályozás hajtja végre az Amtshaftungsgesetz (a hivatali felelősségről szóló törvény, 1. §, (1) bekezdés) és az Organhaftpflichtgesetz (a közhatalmi szervek felelősségéről szóló törvény, 1. §, (1) bekezdés) formájában (lásd a hivatali felelősségi joghoz egyes tagállamokban Ossensbühl, F., *Staatshaftungsrecht*, 5. kiadás, München 1998., 10. o.; García de Enterría, E., *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el Derecho español*, Cizur Menor 2005., 71. o.; Schrammer, K., *Die Amtshaftung des bulgarischen Staates*, *Osteuropa-Recht*, 51. évfolyam (2005), 2. füzet, 167. o.; Schwarzenegger, P., *Staatshaftung – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht*, Bécs 2001., 245. és az azt követő oldalak). Néhány más, a common law országok közé tartozó tagállamban a felelősségi jog általános szabályait alkalmazzák, így például az Egyesült Királyságban (Fairgrieve, D., *State liability in tort – A comparative law study*, Oxford 2003., 16. o.; Gromitsaris A., *Die methodologische Herausforderung des Europarechts: Zum Verhältnis von Rechtsdogmatik, Rechtsgeschichte, Rechtsvergleichung und Rechtslehre am Beispiel des Staatshaftungsrechts, Theorie des Rechts und der Gesellschaft: Festschrift für Werner Krawietz zum 70. Geburtstag*, 2003., 20. o.). Egyes más jogrendekben, mint például a francia jogban a bírói gyakorlatban kidolgozott alapelveket, illetve külön törvényeket alkalmaznak, amelyek rögzítik az állam felelősségét (Braibant, G., Stirn, B., *Le droit administratif français*, 6. kiadás, Paris 2002., 315-363. o.).

31 – Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2. kiadás, London 2006., 11-001. pont, rámutat arra, hogy a Bíróság ezeket az általános jogelveket csupán inspirációs forrásnak tekinti, célja a Közösség saját hivatali felelősségi jogának kialakítása; Schockweiler, F., Wivenes, G., Godart, J. M., *Le régime de la responsabilité extra-contractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1990. január–március, 74. o.; Gellermann, M., EUV/EGV, Rudolf Streinz (szerk.), München 2003., 2397. o., 1. és 8. pont; Baratta, R., *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, Antonio Tizzano (szerk.), Milano 2004., 1291. o.

32 – A fent hivatkozott Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I., 11-024. pont; Schütz, H.J., Bruha, T., König, D., *Casebook Europarecht*, München 2004., 377. o. Lásd Poiars Maduro főtanácsnok C-243/05. P. sz., Agraz és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó 2006. szeptember 7-i indítványának (2006. november 9-én hozott ítélet, EBHT 2006., I-10833. o.) 1. pontját.

33 – A C-55/90. sz., Cato kontra Bizottság ügyben 1992. április 8-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-2533. o.) 18. pontja; a 29. lábjegyzetben hivatkozott Brasserie du pêcheur és Factortame ügyben 1996. március 5-én hozott ítélet, a C-352/98. P. sz., Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ügyben 2000. július 4-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-5291. o.) 41. és 42. pontja; a C-312/00. P. sz., Bizottság kontra Camar és Tico ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-11355. o.) 53. pontja; a C-472/00. P. sz., Bizottság kontra Fresh Marine Company ügyben 2003. július 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-7541. o.) 25. pontja; a C-234/02. P. sz., ombudsman kontra Lamberts ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-2803. o.) 49. pontja és a fent hivatkozott Agraz és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet -ban 26. pontja. A fent hivatkozott Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I., 11-024. pont és Schwarzenegger, P., *Staatshaftung – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht*, Bécs 2001., 90. és az azt követő oldalak, bemutatják az ítélkezési gyakorlat fejlődését, amely a felelősségi alaptényállás kibővítéséhez vezetett.

szervezeti cselekvés csak akkor tekinthető a közösségi jogot sértőnek, ha a jogsértés kellően súlyos. Így tehát a közösségi jog megsértésének nem minden esete alapozza meg az EK 288. cikk második bekezdése szerinti hivatali felelősséget.³⁴

a károsult vagyonát, amelyben a jogsértés nélkül lenne, vagy legalábbis közelebb vigye ahhoz a helyzethez, amely a jogsértés nélkül beállt volna. Ezek az általános elvek nem korlátozódnak a polgári jog területére, hanem a közhatalmi szervek felelősségére és különösen a Közösség szerződésen kívüli felelősségére is érvényesek.³⁶

74. Amint a felelősség valamely feltétele nem teljesül, a keresetet teljes egészében el kell utasítani, anélkül hogy a Közösség szerződésen kívüli felelősségének egyéb feltételeit vizsgálni kellene.³⁵

75. A kár jogi fogalma magában foglalja a szűkebb értelemben vett vagyonvesztést, de a vagyon olyan csökkenését is, mint a vagyon növekedésének elmaradása, amely a káresemény nélkül nem következett volna be. A kártérítés célja, hogy olyan állapotba hozza

76. Tisztán formális nézőpontból tekintve az okozatiság és a normatív beszámítás később még pontosabban megvizsgálandó szempontjainak figyelembevétele nélkül a fellebbező által az ombudsman előtti panaszeljárás keretében az ügyvédi költségek formájában elszenvedett vagyonvesztés objektív módon megfelelő lenne a természetes vagyonszűkülés feltételeinek. Más kérdés azonban, hogy az ilyen vagyonvesztés a közösségi jog, különösen az eljárási jog fényében tekinthető-e a felelősségi jog értelmében vett kárnak. Tekintettel arra, hogy a fellebbező kereseti kérelme egyértelműen ellentétben áll a költségekre vonatkozó közösségi szabályozással, kétségeim vannak a kártérítési jog útján olyan anyagi jog megítélésével szemben, amely végeredményben ugyanarra a célra irányul.

34 – A megsértett elsődleges vagy másodlagos közösségi jogi normának a jogellenes közigazgatási magatartásért való felelősség keretében nem lehet kizárólagos célja a közérdek védelme, hanem – legalább részben – a felperesi érdekeket is szolgálnia kell. Lásd a 33. lábjegyzetben hivatkozott Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 42. pontját. Koenig, C., Pechstein, M., Sander, C., *EU-/EG-Prozessrecht*, 2. kiadás, Tübingen 2002., 727. pont) rámutat ezen követelmény felelősséget korlátozó funkciójára: Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I., (hivatkozás a 31. lábjegyzetben, 11-037. pont), e kritériumban a német jogrendben kialakított ún. védő norma elmélet („Schutznormtheorie”) befolyását ismeri fel, amely manapság az Európai Unió egyes más tagállamainak jogrendjében, így például Dánia, Görögország, Olaszország, Portugália és Hollandia jogrendjében is megtalálható (11-037. pont). A kellően súlyos jogsértés („sufficiently serious breach”) ismérvét illetően véleményünk szerint az ilyen jogsértés akkor áll fenn, ha az érintett közösségi intézmény nyilvánvaló és súlyos módon megsértette mérlegelési jogkörének korlátait (11-039. pont).

35 – A C-104/97. P. sz., Atlanta kontra Európai Közösség ügyben 1999. október 14-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-6983. o.) 65. pontja.

36 – Capotorti főtanácsnok 238/78. sz., Ireks-Arkady kontra Tanács és Bizottság ügyre vonatkozó 1979. szeptember 12-i indítványa (1979. október 4-én hozott ítélet, EBHT 1979., 2998. és 2999. o.).

77. Mint azt már kifejtettük, a Közösség eljárási joga biztosítja a kártérítéshez való jogot, amely csak pontosan meghatározott, általában az eljárási cselekmények végzésével összefüggő költségekre terjed ki. A költségek megtérítésére vonatkozó, eljárásjogi igény így jogalkotói értékelést tartalmaz, amely beszámíthatósági határként értendő olyan értelemben, hogy a jogvédelem a bírósági eljárást megelőző szakaszban a fél saját kötelezettségeinek körébe tartozik. Az eljárásjogi rendelkezésekből így levonható a fél arra vonatkozó kötelezettsége, hogy ő maga viselje a bírósági eljárásból kívüli jogvédelemmel járó kiadásokat. Ez a perindításban benne rejlő kockázat, amelyet a félnek viselnie kell.

78. A költségek megtérítésére vonatkozó ezen túlmenő, azaz anyagi jogi igény elismerése a közösségi felelősségi jog alapján, amely terjedelmét tekintve túlterjed azon, amit az eljárásjog biztosít a félnek kártérítés céljából, véleményem szerint azzal a kockázattal jár, hogy a költségekre vonatkozó szabályozás alapjául szolgáló jogalkotói értékelés kiüresedik. A Közösség szerződésen kívüli felelősségén alapuló kereset olyan költségek megtérítése iránt, amelyek az érvényes jog alapján nem térítendőek meg,

csak a hatályos rendelkezések megkerülésével járhat.³⁷

79. Az Elsőfokú Bíróság ezért végzésének 50. pontjában helyesen támaszkodott először a költségekre vonatkozó szabályozásra, és utasította el az azon alapuló, az ügyvédi költségek megtérítésére vonatkozó, eljárásjogi igényt az ítélkezési gyakorlatra való

37 – A német Zivilprozessordnung (polgári perrendtartás, ZPO) (a 2005. december 5-i közzététel szerinti [BGBl. I, 3202. o.] szöveg, amelyet utoljára a 2006. december 22-i törvény [BGBl. I, 3416. o.] módosított) 91. §-a szerint a perveztes fél viseli az eljárás költségeit, különösen az ellenérdekű félnél felmerült költségeket, amennyiben azok a rendeltetésszerű joggyakorlás vagy jogvédelem érdekében szükségszerűek voltak. A törvényes illetéket és a pernyertes fél ügyvédjének készíadásait valamennyi eljárásban meg kell téríteni, ám az olyan ügyvéd utazási költségeit, aki nem járhat el a perbíróság előtt, és nem is lakik a perbíróság székhelyén, csak annyiban, amennyiben ezen ügyvéd megbízása a rendeltetésszerű joggyakorlás vagy jogvédelem érdekében szükséges volt. A közösségi eljárásjoghoz hasonlóan az ügyvédi költségeket meg kell téríteni, ha azok „szükségszerűek”. A pert megelőző intézkedések alapvetően ki vannak zárva a megtérítési kötelezettség köréből, mint azt a „jogvita” fogalma egyértelművé is teszi, amely a kereset, illetve kérelem benyújtása és az ítélet vagy egyéb, az eljárást befejező határozat kézbesítése közötti teljes eljárást átfogja. A Bundesgerichtshof állandó ítélkezési gyakorlata szerint ezen a költségek megtérítésére vonatkozó, eljárásjogi igény mellett létezik egy önálló anyagi jogi igény, amely az előbbit fedheti, vagy azon túlterjedhet abban az értelemben, hogy kivételesen kiterjedhet a pert megelőzően felmerült költségek, így többek között ügyvédi költségek megtérítésére. E költségeket akkor lehet érvényesíteni, ha ügyvéd igénybevétele az ügy jellegéből adódóan szükséges volt. Ezen ítélkezési gyakorlat mögött az az általános jogi meggyőződés áll, hogy a károsítónak önmagában nem kell valamennyi, a káresemény által a károsultnak okozott jogérvényesítési költséget megtérítenie, hanem csak azokat a költségeket, amelyek a károsult szempontjából jogai érvényesítéséhez, különösen a kérelhárításhoz szükségesek és célszerűek voltak (Sammlung zivilrechtlicher Entscheidungen des Bundesgerichtshofs, 127. kötet, 350. o.). A károsult szempontjához a körültekintő, gazdasági szemléletű ember nézőpontja szolgál mércéként (Sammlung zivilrechtlicher Entscheidungen des Bundesgerichtshofs [BGHZ], 111. kötet, 178. o.). A Bundesgerichtshof által képviselt értékelő szemlélet azon általános felfogáson alapul, amely abból indul ki, hogy ez az erőfeszítés a jogvédelem során a bírósági eljárásból kívüli szakaszban alapvetően a fél saját kötelezettségeinek körébe tartozik (BGHZ, 66. kötet, 114. o.). Ennek alapján az egyszerű ügyekben ügyvéd bevonása nem tekinthető szükségesnek, következésképpen az azzal járó kiadások nem térítendőek meg. A fél tapasztalatlansága vagy betegség azonban más elbíráláshoz vezethet.

hivatkozással, hogy ezt követően az 51. pontban rámutasson arra az értékelésben rejlő ellentmondásra, amely akkor jönne létre, ha terjedelmét tekintve azonos kártérítési jogot elismernének.

2. A második jogalap: a közösségi bíróságok ítélkezési gyakorlatának téves értelmezése

a) A Herpels kontra Bizottság ügyben hozott ítélet³⁸

80. Az Elsőfokú Bíróság megjegyzéseit az ombudsman előtti panasz eljárás lényegére vonatkozóan azon törekvés indokolja, hogy kiemeljék ezen eljárás és a közösségi bíróságok előtti eljárás közötti különbségeket. Arra irányulnak, hogy egyértelművé tegyék, az ombudsman előtti eljárás esetében nem a bírósági eljáráshoz tartozó előzetes eljárásról van szó, amikor az Elsőfokú Bíróság felhívja a figyelmet arra a körülményre is, hogy a panasz eljárás oly módon van kidolgozva, hogy ne kelljen ügyvédhez fordulni, ismét a szükségszerűség feltételét emeli ki a költségekre vonatkozó szabályozásban.

82. Ugyanígy lehet érvelni a fellebbező azon kifogásával szemben, amelyet az Elsőfokú Bíróság Herpels kontra Bizottság ügyben hozott ítéletre való hivatkozásával szemben támaszt. Közzolgálati jogi relevanciáján túl ebből az ítéletből kiszűrhetők olyan szempontok, amelyek alkalmasak a jelen ügy megoldására. Az ítélet 45. és 49. pontjában a személyzeti szabályzat 90. cikkében szabályozott előzetes eljárásra hivatkozik, amely nem határoz meg különleges formai követelményeket, és különösen nem rendelkezik a tisztviselő azon jogi kötelezettségéről, hogy ügyvéddel képviseltesse magát. Elképzelhető, hogy az Elsőfokú Bíróság párhuzamot próbált vonni az ombudsman előtti panasz eljárással, amely – mint azt már megállapítottuk – nem igényli az ügyvédi képviseletet.

81. Ez arra utal, hogy az Elsőfokú Bíróság a költségek megtérítésére vonatkozó, eljárásjogi igény és anyagi jogi igény közötti versengés problematikáját helyesen felismerte és amennyiben ez utóbbit kizárta, a jogalkotó feltételezett akaratának megfelelő megoldást talált, amely tekintettel van a közösségi jog koherenciájára. Mivel az Elsőfokú Bíróság nem alkalmazta tévesen a jogot, az első jogalapot el kell utasítani.

83. Mivel az előzetes eljárásban nincs ügyvédkenyszer, az Elsőfokú Bíróság nyilvánvalóan a fellebbező saját felelősségén alapuló döntéséből indul ki. Ennek során egyértelművé válik a közösségi felelősségi tényállásba felróhatósági elem beiktatására irányuló kísérlet, amelyet már a költségekre vonat-

38 – Hivatkozás a 6. lábjegyzetben.

kozó szabályozással összefüggésben említettünk, és amelyre a jobb megértés érdekében az okozatosság keretében részletesebben kitérünk majd.

A „jog” fogalma ezen rendelkezés értelmében magában foglalja a közösségi, illetve uniós jog valamennyi kötelező, írott és íratlan szabályát. Ez alatt az elsődleges és másodlagos jog mellett az általános jogelvek és a szokásjog is értendő.⁴⁰ A közösségi bíróságok ítéletei azonban nem tartoznak a közösségi jog forrásaihoz. Az ítéletek a jog közösségi bíróságok általi értelmezésének kifejeződései, azonban nem szabad összekeverni azokat magával a joggal.⁴¹

b) Az AFCon Management Consultants és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet³⁹

84. Amennyiben a fellebbező az AFCon Management Consultants és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítéletből jogkövetkezményeket vél levezetni a folyamatban lévő ügyre vonatkozóan, úgy ezzel szemben arra hivatkozhatunk, hogy ez sem Elsőfokú Bíróságot, sem a Bíróságot nem kötelezheti a közösségi jog meghatározott értelmezésére. Ezeket mint független bírói szerveket az Európai Unió intézményrendszerében egyedül a jog köti. Ez az EK 220. cikkből következik, amely szerint a közösségi bíróságoknak – saját hatáskörük keretén belül – biztosítaniuk kell a jog tiszteletben tartását a Szerződés értelmezése és alkalmazása során.

85. Az ítéletek precedensértékű hatása nem belső ismérve az Unió bírósági rendszerének.⁴² Bár a közösségi bíróságok a jogbiztonság és a közösségi jog egységes értelmezése érdekében alapvetően törekednek a koherens jogértelmezésre, mind a közösségi jogrend, mind a bírósági rendszer általános felépítése a közösségi bíróságok korábbi ítélkezési gyakorlathoz való kötöttsége ellen szól. Történetileg ez azzal a ténnyel magyarázható, hogy a Közösséget eredetileg a „civil law” kontinentális jogrendszeréhez tartozó államok alapították, azzal a közvetkezménnyel, hogy az így létrehozott szupranacionális jogrend ennek megfelelő jellegzetességeket mutat.⁴³ Ez továbbá arra a körülményre

39 – Az Elsőfokú Bíróság T-160/03. sz., AFCon Management Consultants és társai kontra Bizottság ügyben 2005. március 17-én hozott ítélete (EBHT 2005., II-981. o.). Az Elsőfokú Bíróság megítélte a felpereseknek azon kár megtérítését, amelyet közbeszerzési eljárás keretében a Bizottság jogellenes határozata következtében szenvedtek el. A felperesek a közbeszerzési eljárásban való részvételük következtében keletkezett veszteség formájában felmerült kár megtérítését követelték. Itt az AFCon által ajánlata benyújtásával járó, főlegesen ráfordított költségekről, valamint azon költségekről volt szó, amelyek a Bizottsághoz és az ombudsmanhoz benyújtott panaszokkal függetek össze. Az Elsőfokú Bíróság a panasz eljárásban felmerült ügyvédi költségeket a közbeszerzési eljárás jogszerűsége vitatásával összefüggő költségek részének tekintette.

40 – Lásd Rengeling, H.-W., Middeke, A., Gellermann, M., *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München 2003., 4. pont, 38. o.

41 – Lásd Arnull, A., *Interpretation and Precedent in European Community Law*, European Community Law in the English Courts (szerk. Andenas, M., Jacobs, F.), Oxford 1998., 130. o.

42 – Lásd Arnull, A., hivatkozás a 41. lábjegyzetben, 126. o.; ugyanó, *Owning up to fallibility: precedent and the Court of Justice*, *Common Market Law Review*, 30. kötet, 1993., 248. o.

43 – Stone Sweet, A., McCown, M., *Discretion and Precedent in European Law*, Judicial Discretion in European Perspective (szerk.: Ola Wiklund), Stockholm 2003., 109. o.

vezethető még vissza, hogy a Bíróságot eredetileg első- és végső fokú bíróságként alapították, mielőtt az Elsőfokú Bíróságot a tanácsi határozat létrehozta volna.⁴⁴ Az ítéletek precedens-hatásának átvétele a „common law” értelmében annyiban nem lett volna helyénvaló, hogy a Bíróság jogerős ítéleteinek módosítása csak az alapító szerződések módosítása útján lett volna lehetséges. A tagállamokban ezzel összefüggő alkotmányjogi akadályokra tekintettel olyan helyzetbe kellett hozni a Bíróságot, hogy adott körülmények között eltérhessen korábbi ítélkezési gyakorlatától, és a közösségi jog fejlődését új irányba terelhesse.⁴⁵

Bíróságtól, hogy elhatárolódjon egy korábbi ítélkezési gyakorlattól.⁴⁶ Ez a tény magától értetődik, mivel ellenkező esetben egy korábbi ítélethez való szigorú kötöttség fölöslegessé tenné a Bírósághoz való fellebbezést. Ha az Elsőfokú Bíróság ítélkezési gyakorlatában a jelen ügyszámhoz hasonló módon eltérés jelentkezik, úgy ez csak a Bíróságnak szóló felhívásként értelmezhető, hogy hozzon kötelező és végleges döntést egy tisztázásra szoruló jogkérdésben.

86. Ezek az alapelvek a később létrehozott Elsőfokú Bíróságra is érvényesek. Következésképpen nem tagadható meg az Elsőfokú

87. A fenti okokból az Elsőfokú Bíróság egy korábbi ítélettől való eltérésére önmagában nem alapítható fellebbezés. Ezért a második jogalapot is el kell utasítani.

44 – Az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának létrehozásáról szóló, 1988. október 24-i 88/591/ESZAK, EGK, Euratom tanácsi határozat (HL L 319., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 181. o. és HL 1989. L 241., 4. o.). A Nizzai Szerződés az EK 220., EK 224. és EK 225. cikk módosításával és EK 225a. cikk beillesztésével új, az elsődleges jogban gyökerező jogállást biztosított az Elsőfokú Bíróságnak.

45 – Colneric, N. (Auslegung des Gemeinschaftsrechts und gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung, *Zeitschrift für europäisches Privatrecht*, 13. évf. [2005], 2. füzet, 229. o.) rámutat a Bíróság gyakorlatára, hogy a jogbiztonság és a jogalkalmazás egysége érdekében idézi korábbi ítélkezési gyakorlatát. Véleménye szerint azonban nem elkerülhető, hogy a Bíróságnak alkalmanként ki kell igazítania saját ítélkezési gyakorlatát. Ezt a lépést azonban csak akkor teszi meg, ha nyomós érvek indokolják. A Bíróság manapság általában nyíltan rámutat az ítélkezési gyakorlat változásaira. Arnulf, A. hivatkozás a 41. lábjegyzetben, 126. o.; ugyanő, Owning up to fallibility: precedent and the Court of Justice, hivatkozás a 42. lábjegyzetben, 248. o. Barceló, J., *Precedent in European Community Law, Interpreting precedents – A comparative study* [szerk. Mac Cormick, N. és Summers, R.], Vermont 1997., 420. o.) felhívja a figyelmet, hogy a szakirodalomban széles körű egyetértés uralkodik a tekintetben, hogy a Bíróság nincs köve saját határozataihoz. Bár gyakran hivatkozik korábbi határozataira, azonban nem jogi kötelezettségként.

3. A harmadik jogalap: okozati összefüggés

88. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint csak az érintett intézmény állítólagosan jogellenes magatartása és az érvényesíteni

46 – Arnulf, A. (Owning up to fallibility: precedent and the Court of Justice, hivatkozás a 42. lábjegyzetben, 262. o.) szerint nem lehet kétséges, hogy az Elsőfokú Bíróság nincs köve saját korábbi határozataihoz. Ez azokra a határozatokra is vonatkozik, amelyeket a Bíróság helyben hagyott. Nincs olyan frott szabály, ami ilyen kötöttséget rögzítene, és különös lenne, ha egy bíróság, amelynek tagjai túnyomóan a civil law országokból származnak, kötelezőnek éreznék olyan saját korábbi határozatainak követését, amelyekről úgy gondolja, hogy a konkrét ügyben nem vezetnének helyes eredményhez.

kívánt kár közötti közvetlen okozati összefüggés alapozza meg a Közösség EK 288. cikk második bekezdése szerinti szerződésen kívüli felelősségét. Az ilyen okozati összefüggés fennállása tekintetében a fellebbezőt terheli a bizonyítási teher.⁴⁷

89. Amennyiben a fellebbező súlyos jogsértésre hivatkozik, az ilyen jogsértés fennállása nem vitatható. Az Elsőfokú Bíróság 2003. szeptember 18-án hozott, már jogerőre emelkedett ítéletében megállapította, hogy a Bizottság az 1996. és 1997. évi projektek vonatkozásában megsértette a társfinanszírozás iránti kérelmek szabályszerű vizsgálatára vonatkozó kötelezettségét, mivel elmulasztotta annak vizsgálatát, hogy a fellebbező megfelel-e a támogatásra való jogosultság előírt feltételeinek.⁴⁸ Ehelyett a Bizottság továbbra is azokra az információkra támaszkodott, amelyeket korábban harmadik személyektől kapott a fellebbező tevékenységére vonatkozóan, anélkül hogy hivatalosan lehetőséget biztosított volna a fellebbezőnek az állásfoglalásra. A fellebbező meghallgatáshoz való jogának ezen megsértését korábban az európai ombudsman hivatali visszassággként kifogásolta.⁴⁹ Így nyilvánvaló, hogy az ombudsman előtti eljárás és az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás a Bizottság jogellenes magatartásának következménye volt.

47 – A 197/80–200/80., 243/80., 245/80. és 247/80. sz., Ludwigs-hafener Walzmühle és társai kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 1981. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1981., 3211. o.) 51–56. pontja; a 310/81. sz., Ente Italiano di Servizio Sociale kontra Bizottság ügyben 1984. március 15-én hozott ítélet (EBHT 1984., 1341. o.) 16. és 17. pontja; a T-346/03. sz., Krikorian és társai kontra Európai Parlament, Tanács és Bizottság ügyben 2003. december 17-én hozott végzés (EBHT 2003., II-6037. o.) 23. pontja.

48 – Az 5. lábjegyzetben hivatkozott Internationaler Hilfsfonds kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 61. pontja.

49 – Az 5. lábjegyzetben hivatkozott Internationaler Hilfsfonds kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 13. pontja.

90. Csak azon cselekvések tekinthetők okozatosnak, amelyek esetében széles körben elfogadott, hogy tipikusan alkalmasak olyan kár okozására, mint amely bekövetkezett. Ez nem állapítható meg, ha a kár bekövetkezése a cselekmény következményeképpen teljesen valószínűtlen volt, mivel bekövetkezése bármiféle tapasztalaton kívül esik. Az érintett intézmény hibájának a kár közvetlen és főleg döntő okát kell képeznie,⁵⁰ ami azzal a következménnyel jár, hogy a távoli következmények nem róhatók fel a Közösségre.⁵¹

91. Széles körben elfogadott, hogy a közösségi intézmény jogellenes magatartása és a kár között nem áll fenn okozati összefüggés, ha az érintett maga is hozzájárult a kár

50 – A T-614/97. sz., Aduanas Pujol Rubio és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben 2000. június 15-én hozott végzés (EBHT 2000., II-2387. o.) 19. pontja; a T-611/97., T-619/97–T-627/97. sz., Transfluvia és társai kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 2000. június 16-án hozott végzés (EBHT 2000., II-2405. o.) 17. pontja és a T-201/99. sz., Royal Olympic Cruises és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben 2000. december 12-én hozott végzés (EBHT 2000., II-4005. o.) 26. pontja, amelyet fellebbezés alapján a C-49/01. P. sz., Royal Olympic Cruises és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben 2002. január 15-én hozott végzés (az EBHT-ban nem tették közzé) hagyott helyben. Rufert, M., *Kommentar zum EUV/EGV*, 1. kiadás (1999), EK 288. cikk, 20. pont.

51 – A 64/76. és 113/76., 167/78. és 239/78., 27/79., 28/79. és 45/79. sz., Dumortier és társai kontra Tanács egyesített ügyekben 1982. május 19-én hozott ítélet (EBHT 1982., 1733. o.) 19. és azt követő pontjai, a 169/83. és 136/84. sz., Leussink-Brummelhuis kontra Bizottság egyesített ügyekben 1986. október 8-án hozott ítélet (EBHT 1986., 2801. o.) 22. pontja és a C-362/95. P. sz., Blackspur DIY és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben 1997. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-4775. o.) 43. pontja.

bekövetkezéséhez.⁵² A károsultat terheli ugyanis a kötelezettség, hogy minden számára lehetséges intézkedést megtegyen a kár elhárítása vagy enyhítése érdekében. Csak azt a kárt kell megtéríteni, amely egy körülmény közötti személynél is felmerülhetett volna.⁵³ Ha az érintett nem tanúsít kellő gondosságot, akkor a Közösség vagy egyáltalán nem, vagy csak részben felel az elszenvedett kárért.⁵⁴

52 – A T-28/03. sz., Holcim kontra Bizottság ügyben 2005. április 21-én hozott ítélet (EBHT 2005, II-1357. o.) 123. pontja. A Bíróság 26/81. sz., S.A. Oleifici Mediterranei kontra Európai Gazdasági Közösség ügyben 1982. szeptember 29-én hozott ítéletének (EBHT 1982., 3057. o.) 24. pontja és a 169/73. sz., Compagnie Continentale France kontra Tanács ügyben 1975. február 4-én hozott ítéletének (EBHT 1975., 117. o.) 22. és azt követő pontjai. Több szerző mutat rá arra, hogy a közösségi intézmény jogellenes magatartása és az elszenvedett kár közötti okozati összefüggést a károsult (vétkes) magatartása teljesen vagy részben áttörheti. Az okozati összefüggés mindenekelőtt az olyan esetekben nem áll fenn, amikor a kárt legalábbis részben a körülmény hiánya és – tekintettel a rendelkezésre álló információkra – az előrelátás hiánya, számítási hiba vagy általában a piaci szereplő óvatlansága és rossz gazdálkodása okozza. Ez a következtetés azon a megfontoláson alapul, hogy egy tudatosan vállalt gazdasági kockázatot megvalósulása esetén nem lehet minden további nélkül a Közösségre áthárítani (lásd ehhez Toth, A. G., *The concepts of damage and causality as elements of non-contractual liability*, The Action for Damages in Community Law, Hága 1997., 193. o. Arnulf, A., Dashwood, A., Dougan, M., Ross, M., Spaventa, E., Wyatt, D., *Wyatt and Dashwood's European Union law*, 4. kiadás, London 2000., 496. o.; Craig, P., De Búrca, G., EU law: text, cases, and materials, 3. kiadás, 569. o.; Gellermann, M., *ELIV/EGV*, Rudolf Streinz (szerk.), München 2003., 2397. o., 27. pont; Berg W., *EU-Kommentar*, Jürgen Schwarze (szerk.), Baden-Baden 2000., 2299. o., 64. pont; Gilsdorf, P., Niejahr, *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 2004., EK 288. cikk, 76. és 81. pont; Bieber, R., Epiney, A., Haag, M., *Die Europäische Union – Europarecht und Politik*, 6. kiadás, Baden-Baden 2004., 119. és 120. pont; Lenaerts, K., Arts D., Maselis, L., hivatkozás a 31. lábjegyzetben, 11-059. pont; Baratta, R., *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, Antonio Tizzano (szerk.), Milano 2004., 1293. o.; Borchardt, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Manfred Dauses (szerk.), P-I. rész, 255. pont).

53 – A Bíróság 36/62. sz., Société des Acériés du Temple kontra Főhatóság ügyben 1963. december 16-án hozott ítéletének (EBHT 1963., 585. o.) 296. pontja.

54 – A 14/60., 16/60., 17/60., 20/60., 24/60., 26/60., 27/60. és 1/61. sz., Meroni és társai kontra Főhatóság egyesített ügyekben 1961. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1961., 321. o.), a 4/67. sz., Muller kontra Bizottság ügyben 1967. december 12-én hozott ítélet (EBHT 1967., 499. o.), a 169/73. sz., Compagnie Continentale kontra Tanács ügyben 1975. február 4-én hozott ítélet (EBHT 1975., 117. o.) 22. és 23. pontja; a T-572/93. sz., Odigitria kontra Tanács és Bizottság ügyben 1995. július 6-án hozott ítélet (EBHT 1995., II-2025. o.) és a T-514/93. sz., Cobrecaf kontra Bizottság ügyben 1995. március 15-én hozott ítélet (EBHT 1995., II-621. o.). Lásd Toth, A. G., *The concepts of damage and causality as elements of non-contractual liability*, The Action for Damages in Community Law, Hága 1997., 195. o.

92. A jelen ügyben a fellebbező panaszlejtő kezdemenyezett az ombudsman előtt, és ott ügyvédi képviselőt vett igénybe, annak ellenére, hogy ez utóbbi, mint azt már bemutattuk, sem jogilag kötelező, sem szükséges nem volt. Ez a lépés így szabad választáson alapult, amelynek következményeiért a Közösség visszamenőlegesen nem tehető felelőssé. A Bíróság Herpels kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében, amelyre végzésében az Elsőfokú Bíróság is hivatkozik, nyilvánvalóan ugyanebből az alapvető megfontolásból indul ki, amikor kifejti, hogy még akkor is, ha ilyen esetben nem lehet megtiltani az érdekelteknek, hogy a pert megelőző eljárásban ügyvédi tanácsokat szerezzenek be, ez az ő saját választásuk, amely semmi esetre sem róható fel az érintett intézménynek. A Bíróság a Herpels kontra Bizottság ügyben arra a következtetésre jutott, hogy ilyen esetben jogi szempontból semmiféle okozati kapcsolat nem áll fenn az állítólagos kár és a Bizottság magatartása között.⁵⁵

93. A közösségi jogrend, csakúgy, mint a tagállamok jogrendje ugyanis az egyén szabadságának és önálló felelősségének gondolatán alapul. E két jogrendben közös, hogy mindkettő az egyénre bízta a döntést, hogy milyen módon kívánja övni védendő érdekeit. A saját jogok védelmére vonatkozó ezen szabadság folyamánya a rendelkezési elv, mint az anyagi jogi magánautonómia eljárásjogi következménye. Ez az Európai Unió eljárásjogában is elismert elv kimondja, hogy kizárólag a felek döntésén alapul az eljárás megindítása, befejezése és a jogvita tárgyának

55 – A 6. lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet 45-49. pontja.

módosítása.⁵⁶ E szabadságnak még inkább vonatkoznia kell a bírósági eljárást megelőző szakaszra.

94. A közösségi jogrend lehetővé teszi a polgároknak a választást a közösségi bíróságok előtti eljárás és az ombudsman előtti panasz eljárás között. Alapvetően elvárható a polgároktól, hogy előzetesen tájékozzódjanak az adott eljárás jellegzetességeiről, így például az ügyvédi képviselet szükségességéről, és ezzel megfelelően számoljanak. Következésképpen a polgároknak maguknak kell helytállniuk ezen gondossági kötelezettség megsértésének következményeiért. A megfelelő eljárás kiválasztása során mindig az elérni kívánt cél az irányadó. Ha a polgár azt kívánja elérni, hogy egy közösségi intézményre jogi kötelezettséget rójanak, úgy a közösségi bíróságokhoz kell fordulnia jogvédelemért.⁵⁷ Ezzel szemben az ombudsmanhoz való fordulás elsősorban az olyan esetekben biztosítja a polgár számára sérelme

orvoslásának lehetőségét, ahol jogorvoslat nem áll rendelkezésre, vagy nem vezetne megfelelő eredményre. Az ombudsmanhoz való fordulást ezért a tényleges jogvédelmi eljárás kiegészítésének kell tekinteni.⁵⁸

95. A fentiek alapján nem áll fenn okozati összefüggés a Bizottság magatartása és a fellebbező ombudsman előtti eljárásban ügyvédi költségek formájában felmerült kiadásai között. Ezen kiadások egy normatív-értékelő szemlélet alapján sokkal inkább a fellebbezőnek felróhatók. Az Elsőfokú Bíróság tehát joggal nem ismerte el az okozati összefüggés fennállását. Így a harmadik jogalapot is el kell utasítani.

96. A felelősségi jogra vonatkozó vizsgálat ezen eredménye összhangban áll az eljárásra és költségekre vonatkozó közösségi szabályozással, és véleményem szerint, figyelemmel a közösségi jogrend egységességének elvére, a jelen ügyben az egyetlen elfogadható megoldás. A kártérítés megítélése intézményi szempontból is a lényeges szabályok megkerüléséhez vezetne, mivel arra bátoríthatná a polgárokat, hogy a közösségi bíróságokhoz való fordulás előtt kezdeményezzenek panasz eljárást az ombudsman előtt, hogy így egy további fórumot vegyenek igénybe. A

56 – Lennarz, T., *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz zu prozessualen Fragen des Verfügungsgrundsatzes und der Fristen*, Frankfurt am Main 2004., 21. o.

57 – Diamandouros, N., *Reflections on the Future Role of the Ombudsman in a Changing Europe, The European Ombudsman – Origins, establishment, evolution, Commemorative volume published on the occasion of the 10th anniversary of the institution*, 14. fejezet: „The right to seek a judicial remedy is fundamental and wherever the rule of law exists, the courts are its most essential guarantors. Where ombudsmen also exist, citizens can choose the non-judicial ombudsman remedy as an alternative to going to court. It is important to underline that this does not involve duplication of roles, nor the possibility of inconsistent interpretation and application of the law, primarily because the decisions and recommendations of ombudsmen are not legally binding” (236. o.).

58 – Geelhoed főtanácsnok 13. lábjegyzetben hivatkozott, ombudsman kontra Lamberts ügyre vonatkozó indítványának 65. pontja.

polgár számára ez nem járna költségkockázattal, mivel az általában nem megtérítendő ügyvédi költségeket hivatali felelősségi keret útján érvényesíthetné. A panasz eljárás így egyfajta előzetes eljárássá válna, amelyre a közösségi bírósághoz való fordulás előtt kerülne sor, ami azonban nem felelhet meg az uniós jogalkotó szándékának.

V – Költségek

B – *A vizsgálat eredménye*

97. A fentiek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az Elsőfokú Bíróság joggal utasította el az Internationaler Hilfsfonds eV Közösség elleni kártérítésre irányuló keresetét, mint nyilvánvalóan megalapozatlant. A fellebbezést ezért el kell utasítani.

98. A Bíróság eljárási szabályzatának 122. cikke szerint, ha a fellebbezés megalapozott és a Bíróság maga hoz a jogvita kapcsán végleges határozatot, a Bíróság határoz a költségekről. Ugyanezen szabályzat 69. cikkének 2. §-a értelmében – amely a 118. cikk alapján a fellebbezési eljárásban is alkalmazandó – a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A fellebbezőt, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

VI – Véggözetkeztetések

99. Javaslom, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a fellebbezést;
- az Internationaler Hilfsfonds eV-t kötelezze a költségek viselésére.