



# Határozatok Tára

MICHAL BOBEK  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2020. szeptember 23.<sup>1</sup>

**C-397/19. sz. ügy**

**AX**

**kontra**

**Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice**

(a Tribunalul București [bukaresti törvényszék, Románia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A Bolgár Köztársaságnak és Romániának az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés – Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus (MCV) létrehozásáról szóló 2006/928/EK bizottsági határozat – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése – Jogállamiság – Bírói függetlenség – Állami felelősség – A bírói kar tagjainak bírói hiba miatti polgári jogi felelőssége”

## I. Bevezetés

1. Az alapeljárás felperesét első fokon bűncselekmény elkövetése miatt elítélték, ezt követően azonban a fellebbviteli bíróság felmentette. Most a kérdést előterjesztő bíróság, egy polgári bíróság előtt kártérítést követel a román államtól a bűncselekmény miatti elítélése és többek között előzetes letartóztatása következtében állítólag elszenvedett károkért.

2. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság a bírói hibáért való állami felelősség nemrég módosított romániai meghatározása és az ahhoz kapcsolódó eljárás számos vonatkozásáról, valamint annak a jogállamiság követelményeivel való összeegyeztethetőségéről tesz fel kérdést. A jelen ügy az állami felelősségre vonatkozó, a román állammal szembeni eljárásra vonatkozik. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor az esetleges következő szakaszra irányadó nemzeti rendelkezésekkel kapcsolatban is kétségeit fejezi ki: ha az államnak valóban kártérítést kell fizetnie, lehetőség van arra, hogy az állam megtérítés iránti keresetet indítson a magisztrátussal (bíróval vagy ügyésszel) szemben. E forgatókönyv esetén a Ministerul Finanțelor Publice (államháztartási minisztérium, Románia) polgári bírósághoz fordulhat, és a hibát elkövető bíró vagy ügyész polgári jogi felelősségének megállapítása iránti keresetet indíthat, amennyiben a bírói hibát, illetve az abból eredő kárt rosszhiszeműen vagy súlyos gondatlanságból követték el, illetve okozták.

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: angol.

3. A jelen ügy a román jogrendszer különböző aspektusainak az úgynevezett „igazságügyi törvények” reformja révén történő módosításaival foglalkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmek sorozatának részét képezi. A kérdést előterjesztő bíróságok ezekben az ügyekben megkérdőjelezik a nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségét, és a 2006/928/EK bizottsági határozattal<sup>2</sup> létrehozott „együtműködési és ellenőrzési mechanizmus” (a továbbiakban: MCV) jelentése és jogi kötőereje tekintetében kérnek felvilágosítást. Ezzel az átfogó kérdéssel a mai napon ismertetett másik, az Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, az Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor és PJ egyesített ügyekre, valamint az SO ügyre és az Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ügyre vonatkozó indítványomban<sup>3</sup> foglalkoztam.

4. A jelen indítványban ezért az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikke második bekezdésének és az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének értelmezésére fogok összpontosítani, figyelemmel az állami felelősséggel és a bírák bírói hibáért fennálló polgári jogi felelősségével kapcsolatos nemzeti rendelkezésekre, valamint ez utóbbi rendelkezéseknek az előbbi rendelkezésekben rögzített bírói függetlenség elvével való összeegyeztethetőségére.

## II. Jogi háttér

### A. Az uniós jog

5. Az uniós jog vonatkozó rendelkezéseit az Asociația Forumul Judecătorilor din România és társai indítványom 5–12. pontja tartalmazza.

### B. A román jog

6. A Codul civil (a polgári törvénykönyv) 1381. cikke úgy rendelkezik, hogy minden kár jogosultságot keletkeztet a megtérítésére.

7. A Codul de procedură penală (a román büntetőeljárás törvénykönyv) 539. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy a személyi szabadságától jogellenesen megfosztott személy kártérítésre jogosult. E törvénykönyv 539. cikkének (2) bekezdése szerint a személyi szabadságtól való jogellenes megfosztást az esettől függően ügyészi végzésnek, a vizsgálóbíró, a kényszerintézkedésekről döntő bíró jogerős határozatának, vagy az eljáró igazságszolgáltatási szerv jogerős végzésének vagy ítéletének kell megállapítania.

8. A büntetőeljárás törvénykönyv 541. cikke kimondja:

„(1) Kártérítési keresetet az 538. és az 539. cikk alapján erre jogosult személy indíthat; e személy halála után a halála időpontjában az elhunyt eltartottjának minősülő személyek az eljárást folytathatják, illetve a keresetet megindíthatják.

<sup>2</sup> A Romániában felállítandó együtműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról szóló, 2006. december 13-i bizottsági határozat (HL 2006. L 354., 56. o.; a továbbiakban: MCV-határozat).

<sup>3</sup> A C-83/19., C-127/19. és C-195/19. sz. egyesített ügyekre, a C-291/19. sz. ügyre és a C-355/19. sz. ügyre vonatkozó 2020. szeptember 23-i indítvány (EU:C.), a továbbiakban: Asociația Forumul Judecătorilor din România és társai indítvány, amelyet a hivatkozás céljára AFJR-indítványként fogok rövidíteni.

(2) A keresetet a bírói hibát vagy a személyi szabadságtól való jogellenes megfosztást megállapító bírósági határozat, ügyészi végzés vagy az eljáró igazságszolgáltatási szerv végzésének jogerőre emelkedésétől számított 6 hónapon belül lehet megindítani.

(3) Az elszenvedett kár megtérítése érdekében az e kártérítésre jogosult személy polgári jogi keresetet indíthat az állam ellen a lakóhelye szerint illetékes Tribunalul (törvényszék) előtt; a keresetet az állam részére az államháztartási minisztériumon keresztül kell kézbesíteni.

[...]

9. A bírák polgári jogi felelősségének az eredetileg a Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătoriesor și procuroriesorban (a bírák és ügyészek jogállásáról szóló 303/2004. sz. törvény) rögzített rendszerét a Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătoriesor și procuroriesor (a bírák és ügyészek jogállásáról szóló 303/2004. sz. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 242/2018. sz. törvény)<sup>4</sup> módosította.

10. A 242/2018. sz. törvénnyel módosított 303/2004. sz. törvény 96. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az állam a vagyonával felel a bírói hibákból eredő károkért.

(2) Az állam felelőssége a törvényben meghatározott feltételekkel áll fenn, és nem helyettesíti azon bírák és ügyészek felelősségét, akik, noha már nincsenek hivatalban, feladatukat a 99<sup>1. cikk</sup> értelmében rosszhiszeműen vagy súlyosan gondatlanul látták el.

(3) Bírói hiba a következő esetekben áll fenn:

a) valamely bírósági eljárásban az anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszabályi rendelkezések nyilvánvaló megsértésével rendelték el valamely eljárási cselekmény végrehajtását, amely súlyosan sérti az egyének jogait, szabadságait vagy jogos érdekeit, és ezzel olyan kárt okoztak, amelyet rendes vagy rendkívüli jogorvoslat eszközzel nem lehetett orvosolni;

b) a törvénnyel vagy az eljárás során gyűjtött bizonyítékokból megállapítható tényállással nyilvánvalóan ellentétes jogerős ítéletet hoztak, amely súlyosan sérti az egyének jogait, szabadságait vagy jogos érdekeit, és ezzel olyan kárt okoztak, amelyet rendes vagy rendkívüli jogorvoslat eszközzel nem lehetett orvosolni.

(4) A polgári eljárási törvénykönyv, a büntetőeljárási törvénykönyv, valamint más külön törvények előírhatják a bírói hibák meghatározott eseteit.

(5) A sérelmet szenvedett fél a kár megtérítésére kizárólag az államháztartási minisztérium által képviselt állam ellen indíthat keresetet. A polgári jogi kereset elbírálása a felperes lakóhelye szerint illetékes bíróság feladata.

(6) Az állam a kártérítés címén járó összeget legkésőbb a jogerős bírósági határozat közlését követő egy éven belül megfizeti.

<sup>4</sup> Monitorul Oficial al României, I. rész, 2018. október 15-i 868. szám.

(7) Az államháztartási minisztérium a (6) bekezdés szerinti jogerős bírósági határozat közlését követő két hónapon belül kérelmet nyújt be az Inspectoria Judiciarăhoz (igazságügyi felügyelet), hogy a többször módosított 317/2004. sz. törvény 74<sup>1. cikk</sup>e szerinti eljárásban megállapítsák, hogy a bírói hibát a feladatát rosszhiszeműen vagy súlyosan gondatlanul ellátó bíró vagy ügyész okozta-e.

(8) Az állam az államháztartási minisztérium útján visszkereseti igényt érvényesít a bíróval vagy az ügyéssel szemben, ha az igazságügyi felügyelet (7) bekezdés szerinti jelentése és saját mérlegelése alapján álláspontja szerint a bírói hibát az okozta, hogy a bíró vagy az ügyész a feladatát rosszhiszeműen vagy súlyosan gondatlanul látta el. A visszkereseti igény érvényesítésének határideje az igazságügyi felügyelet jelentésének közlésétől számított hat hónap.

(9) A visszkereseti igény első fokon történő elbírálására az alperes lakóhelye szerint illetékes Curtea de Apel (ítélőtábla) polgári kollégiuma rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel. Amennyiben a bíró vagy ügyész, aki ellen e keresetet indították, az adott Curtea de Apelen (ítélőtábla) vagy az amellet működő ügyészségen látja el feladatait, a visszakereseti igényt a felperes által kiválasztandó szomszédos Curtea de Apel (ítélőtábla) előtt kell érvényesíteni.

(10) A (9) bekezdésben leírt eljárásban hozott határozattal szemben az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék) illetékes részlegéhez benyújtott fellebbezésnek van helye.

(11) A Consiliul Superior al Magistraturii (a magisztratúra legfelsőbb tanácsa) a jelen törvény hatályba lépését követő hat hónapon belül meghatározza a bírák és ügyészek kötelező szakmai felelősségbiztosításával kapcsolatos feltételeket, határidőket és eljárásokat. A biztosítás teljes egészében a bírót vagy az ügyészt terheli, és hiánya nem késleltetheti, korlátozhatja és zárhatja ki a bíró vagy az ügyész kártérítési felelősségét a feladata rosszhiszemű vagy súlyosan gondatlan ellátásával okozott bírói hibáért.”

11. Végül a módosított 303/2004. sz. törvény 99<sup>1. cikk</sup>e a következőként határozza meg a rosszhiszeműség és a súlyos gondatlanság fogalmát:

„(1) Valamely bíró vagy ügyész akkor jár el rosszhiszeműen, ha tudatosan megszeg anyagi jogi vagy eljárásjogi szabályokat, és szándékában áll valamely más személynek kárt okozni, vagy belenyugszik, hogy a szabályok megszegése másnak kárt fog okozni.

(2) Valamely bíró vagy ügyész akkor jár el súlyos gondatlansággal, ha súlyos, vitathatatlan és nem kimenthető módon gondatlanul figyelmen kívül hagy anyagi jogi vagy eljárásjogi szabályokat.”

### **III. A tényállás, a nemzeti eljárás és a feltett kérdések**

12. A felperest a 2015. január 21. és 2015. október 21. közötti időszakban őrizetbe vették, előzetes letartóztatásba helyezték, majd házi őrizetbe vették. Ezeket az intézkedéseket a Tribunalul București (bukaresti törvényszék, Románia) rendelte el, majd hosszabbította meg, és később a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla, Románia) helyben hagyta.

13. 2017. június 13-i ítéletével a Tribunalul București (bukaresti törvényszék) folytatólagosan elkövetett költségvetési csalás bűncselekménye miatt négy év szabadságvesztésre ítélte a felperest, és a büntetés végrehajtását felfüggesztette. A felperest továbbá kötelezték, hogy kártérítést fizessen a magánfélnek.

14. A Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla) a felperest másodfokon felmentette, és megállapította, hogy a felperes nem követte el a bűncselekményt, amelyért első fokon elítélték. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy ez az ítélet nem tartalmazott a felperessel szemben hozott biztosítéki intézkedések jogszerűségére vonatkozó megállapítást.

15. A Tribunalul București (bukaresti törvényszék) polgári ügyekben eljáró harmadik tanácsához 2019. január 3-án benyújtott keresetében a felperes a Ministerul Finanțelor Publice (államháztartási minisztérium, Románia) által képviselt román állammal (a továbbiakban: alperes) szemben folyamatban lévő eljárásban kérte, hogy az alperest kötelezzék vagyoni kár címén 50 000 euró, nem vagyoni kár címén pedig 1 000 000 euró megfizetésére. A felperes úgy véli, hogy a Tribunalul București (bukaresti törvényszék) büntetőügyekben eljáró első tanácsa által elkövetett, a megalapozatlan elítélés, valamint a büntetőeljárás során a személyi szabadságtól való jogellenes megfosztás, továbbá annak jogellenes korlátozása által megvalósított bírói hiba áldozatává vált.

16. Az állam nevében eljáró államháztartási minisztérium előadta többek között, hogy a kereset elfogadhatatlan, mindenesetre pedig megalapozatlan, mivel nem állnak fenn az állam polgári jogi felelősségének megállapításához szükséges feltételek. A felperes nem bizonyította a biztosítéki intézkedések és a személyi szabadságát korlátozó intézkedések jogellenességét.

17. E körülmények között a Tribunalul București (bukaresti törvényszék) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) A [z MCV]-határozattal létrehozott [MCV-t] valamely európai uniós intézmény EUMSZ 267. cikk értelmében vett jogi aktusának kell-e tekinteni, amely a [Bíróság] által értelmezhető?
- 2) A [csatlakozási] szerződés elválaszthatatlan részét képezi-e a [z MCV]-határozattal létrehozott [MCV], és így azt a hivatkozott szerződés rendelkezéseire figyelemmel kell-e értelmezni és alkalmazni? Az említett mechanizmus keretében készült jelentésekben megfogalmazott követelmények kötelező jellegűek-e a Román Államra nézve, és igenlő válasz esetén köteles-e a saját hatáskörében uniós jogi rendelkezéseket alkalmazó nemzeti bíróság biztosítani a hivatkozott szabályok alkalmazását, szükség esetén hivatalból elutasítani az említett mechanizmus alkalmazása során készült jelentésekben megfogalmazott követelményekkel ellentétes nemzeti jogi rendelkezéseket?
- 3) Úgy kell-e értelmezni az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUSZ 2. cikket, hogy Románia azon kötelezettsége, hogy tiszteletben kell tartania a [z MCV]-határozattal létrehozott [MCV] keretében készült jelentésekben előírt követelményeket, a jogállamiság elveinek tiszteletben tartására vonatkozó tagállami kötelezettség körébe tartozik?
- 4) Ellentétes-e az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUSZ 2. cikkel, különösen pedig a jogállamiság értékeinek tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettséggel a bírák és az ügyészek jogállásáról szóló 303/2004. sz. törvény 96. cikke (3) bekezdésének a) pontjához hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely tömören és absztrakt módon úgy határozza meg a bírói hibát, mint valamely eljárási cselekménynek az anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszabályi rendelkezések nyilvánvaló megsértésével történő végrehajtása, ugyanakkor nem határozza meg a megsértett jogszabályi rendelkezések jellegét, a hivatkozott rendelkezések tárgyi és időbeli hatályát az eljárás során, a jogszabályok megsértése

megállapításának módját, határidejét és eljárását, az említett jogszabályi rendelkezések megsértésének megállapítására hatáskörrel rendelkező bírói szervet, és ezzel lehetővé teszi, hogy a bírákra közvetett módon nyomást gyakoroljanak?

- 5) Ellentétes-e az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUSZ 2. cikkel, különösen pedig a jogállamiság értékeinek tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettséggel a bírák és az ügyészek jogállásáról szóló 303/2004. sz. törvény 96. cikke (3) bekezdésének b) pontjához hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely úgy határozza meg a bírói hibát, mint a törvénnyel vagy az eljárás során gyűjtött bizonyítékokból megállapítható tényállással nyilvánvalóan ellentétes jogerős ítélet meghozatala, ugyanakkor nem jelöli meg az említett ellentét megállapítására irányuló eljárást, és nem határozza meg, hogy konkrétan mit is jelent az, hogy a bírósági határozat ellentétes az alkalmazandó jogszabályi rendelkezésekkel vagy a tényállással, és ezáltal akadályozhatja a bírák (a bírák és ügyészek) jogszabály-értelmezési és bizonyítékértékelési tevékenységét?
- 6) Ellentétes-e az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUSZ 2. cikkel, különösen pedig a jogállamiság értékeinek tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettséggel a bírák és az ügyészek jogállásáról szóló 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (3) bekezdése, amely alapján a bírák (bírák és ügyészek) állammal szembeni polgári jogi anyagi felelőssége kizárólag annak alapján kerül megállapításra, hogy az állam mérlegelése, és esetleg az igazságügyi felügyelet jelentése szerint a bíró az érdemi hiba elkövetésekor szándékosan vagy súlyosan gondatlanul járt el, a bíró ugyanakkor nem gyakorolhatja korlátozásmentesen a védelemhez való jogát, és ezáltal lehetőség nyílik a bírák állammal szembeni anyagi felelősségének megállapítására irányuló eljárás önkényes megindítására és befejezésére?
- 7) Ellentétes-e az EUSZ 2. cikkel, különösen pedig a jogállamiság értékeinek tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettséggel a büntetőeljárás törvénykönyvnek az ugyanezen törvénykönyv 541. cikkének (2) és (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 539. cikke (2) bekezdésének utolsó mondatához hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely implicit módon, időbeli korlátozás nélkül egy *sui generis* rendkívüli jogorvoslati eszközt biztosít az alperes számára az előzetes letartóztatás jogszerűségéről szóló jogerős bírósági határozattal szemben, ha a terheltet érdemben felmentik, és ezt a jogorvoslati eszközt – amennyiben az előzetes letartóztatás jogellenességét a büntetőbíróság ítélete nem állapította meg – kizárólag a polgári bíróság bírálja el, sértve a jogi norma kiszámíthatóságának és érthetőségének, a bíróság szakosodásának és a jogbiztonságnak az elvét?”

18. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben gyorsított eljárás alkalmazását kérte. Ezt a Bíróság elnöke a 2019. június 26-i határozatában elutasította. A Bíróság elnöke 2019. szeptember 19-i határozatával elrendelte, hogy az ügyet soron kívül bírálják el.

19. Írásbeli észrevételeket a lengyel és a román kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be. 2020. január 20-án és 21-én a C-83/19., C-127/19. és C-195/19. sz. Asociația „Forumul Judecătoralor din România” és társai egyesített ügyekben, a C-291/19. sz. SO ügyben és a C-355/19. sz. Asociația „Forumul Judecătoralor din România” és társai ügyben közös tárgyalásra került sor, amelyen a következő érdekelt felek adtak elő szóbeli észrevételeket: az Asociația „Forumul Judecătoralor din România” („a bírák fóruma egyesület”), az Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” („mozgalom az ügyészek jogállásának védelmére” egyesület), a magisztratúra legfelsőbb tanácsa, OL, a Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție –

Procurorul General al României (főügyész), a belga, a dán, a holland, a román és a svéd kormány, valamint a Bizottság. A holland és román kormány, valamint a Bizottság kifejezetten a jelen ügyre vonatkozó szóbeli észrevételeket adott elő.

#### IV. Elemzés

20. A mai napon ismertetett párhuzamos Asociația Forumul Judecătorilor din România és társai indítványom 120–172. pontjában javaslatot tettem a kérdést előterjesztő bíróság első, második és harmadik kérdésére adandó válaszra, amelyre itt hivatkozom. Ezért a jelen indítványban nem fogok az első, második és harmadik kérdés elfogadhatóságával vagy érdemével foglalkozni. Az alábbiakban a negyedik, ötödik, hatodik és hetedik kérdésre, vagyis az állami felelősség és a bírák polgári jogi felelősségének kérdéseire fogok összpontosítani.

21. Kifejezetten a jelen ügyre tekintettel hozzátehető még, hogy az Asociația Forumul Judecătorilor din România ügyben szóban forgó nemzeti rendelkezésekhez<sup>5</sup> hasonlóan a jelen ügy is az MCV-határozat mellékletének hatálya alá tartozó nemzeti rendelkezésekre vonatkozik. Az állami felelősség rendszere és a bírák ezt követő, bírói hibáért fennálló esetleges polgári jogi felelőssége a bírák függetlensége és elszámoltathatósága közötti területen helyezkedik el. Így a fent említett ügyekre vonatkozó indítványomban tárgyalt elemekhez hasonlóan kétségtelenül besorolható az MCV-határozat mellékletében szereplő, az „átláthatóbb és hatékonyabb igazságszolgáltatási folyamat biztosítás[ára]” vonatkozó kötelezettség alá.

22. A jelen indítvány az alábbi struktúrát követi. Az előterjesztett kérdések elfogadhatóságának vizsgálatával és az átfogalmazásukra vonatkozó javaslattal kezdem (A.). Az ügy érdemére (B.) rátérve először bemutatom az általános háttérrel (1), majd rátérek a rendszer vitatottnak tűnő elemeire, hogy megvizsgáljam főként a Charta 47. cikkének második bekezdésével való összeegyeztethetőségüket (2).

23. Végül ez az indítvány csak az állami felelősséggel és *a bírák* polgári jogi felelősségével foglalkozik. Noha a nemzeti jogszabályok és a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések egyaránt *a bírák és az ügyészek* polgári jogi felelősségére is vonatkoznak, a jelen ügy tényállását tekintve kizárólag egy potenciálisan bírósági határozatnak tulajdonítható bírói hibát érint.

#### A. Az előterjesztett kérdések elfogadhatósága és átfogalmazása

##### 1. Elfogadhatóság

24. A román kormány írásbeli észrevételeiben azt állította, hogy valamennyi, a jelen ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatatlan. Ami a negyedik, ötödik és hatodik kérdés elfogadhatóságát illeti, a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott uniós jogi szabályok – az EUSZ 2. cikk és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése – az alapeljárásban nem relevánsak. E rendelkezések, valamint a Charta, csak annyiban relevánsak, amennyiben a tagállamok az uniós jog alkalmazása során járnak el. Ezenkívül a hatodik kérdés, amely valójában a 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (8) bekezdésére hivatkozik, túlterjed az alapeljárás tárgyán. E rendelkezés a bírák személyes felelősségének megállapítása iránti keresetre vonatkozik, amely nem tárgya a

<sup>5</sup> Lásd az AFJR-indítvány 173–182. pontját.

kérdést előterjesztő bíróság előtti ügynek. Végül, a hetedik kérdés megalapozatlan megállapításokat tartalmaz és hipotetikus értelmezési kérdést vet fel, amelynek semmi befolyása nincs az alapjogvita elbírálására.

25. A Bizottság szintén azt állítja, hogy valamennyi előterjesztett kérdés elfogadhatatlan. Hangsúlyozza, hogy a 303/2004. sz. törvény 96. cikkének hatálya alá tartozó eljárás két szakaszból áll. Az első szakasz az állam felelősségére vonatkozik. Ha az első szakaszban megállapították az állam felelősségét, az államháztartási minisztérium a második szakaszban az érintett bíró bírói hibáért való személyes felelősségének megállapítása iránti keresetet indíthat. Az állammal szembeni eredményes kereset azonban nem vezet automatikusan a bíróval szembeni eljáráshoz. E jellemzőkre tekintettel a Bizottság előadja, hogy az elsőtől a hatodikig terjedő kérdések elfogadhatatlanok, mivel az értelmezni kért uniós jogi rendelkezések ezen eljárás második szakaszára vonatkoznak, míg ez az ügy az állam felelősségét érintő első szakaszra vonatkozik. Következésképpen a Bizottság azt állítja, hogy az uniós jog kért értelmezése nem függ össze az alapkereset tényállásával vagy tárgyával. A Bizottság végül előadja, hogy a hetedik kérdés is elfogadhatatlan, mivel a kérdést előterjesztő bíróság nem bocsátotta a Bíróság rendelkezésére a hasznos válasz adásához szükséges elemeket.

26. A lengyel kormány csak a negyediktől a hetedikig terjedő kérdés vonatkozásában tett észrevételeket. E kormány szerint e kérdések elfogadhatatlanok, mivel az uniós jog nem alkalmazandó az alapeljárásban szóban forgó jogi problémákra. Az uniós jogi rendelkezések kérdést előterjesztő bíróság által kért értelmezése nem szükséges az ügy elbírálásához. A kérdéseket olyan ügyben terjesztették elő, amely tisztán belső jellegű, és egy tagállam által a kizárólagos hatáskörébe tartozó területen elfogadott nemzeti rendelkezésekre vonatkozik. Az alapeljárásban a felperes nem az uniós jog megsértésével összefüggésben követel kártérítést. Az uniós jog semmilyen kötelezettséget nem ír elő a nemzeti jog megsértése miatti kártérítés iránti eljárások tekintetében.

27. Megértem és részben osztom a különösen a Bizottság által a hatodik kérdés elfogadhatóságával kapcsolatban kifejezett kétségeket. Összességében azonban mégis azt javasolnám a Bíróságnak, hogy nyilvánítsa elfogadhatónak a negyedik, ötödik és hatodik kérdést. Ezzel szemben a hetedik kérdés valóban elfogadhatatlan.

28. Először is, amint azt az Asociația Forumul Judecătoralor din România és társai indítványomban megjegyeztem,<sup>6</sup> az Európai Uniónak a bírói hibáért való állami felelősség területén fennálló hatáskörének hiányával kapcsolatos érvek nem annyira a kérdések elfogadhatóságára, mint inkább a Bíróság hatáskörére vonatkoznak. Az említett indítványban kifejtettekkel azonos okokból úgy vélem, hogy a kérdések az EUMSZ 267. cikk alapján a Bíróság hatáskörébe tartoznak.<sup>7</sup>

29. Másodszor, egyetértek azzal, hogy a kérdést előterjesztő bíróság akkor, amikor az EUSZ 2. cikkre és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésére hivatkozott annak értékelése érdekében, hogy e rendelkezésekkel ellentétesek-e a szóban forgó nemzeti szabályok, nem a megfelelő rendelkezésekre támaszkodott. Ugyanakkor, ha e rendelkezéseket a Chartával és/vagy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével összefüggésben alkalmazott MCV-határozattal váltanánk fel, aligha állítható, hogy különösen a negyedik és az ötödik kérdés nem releváns a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő tényleges ügy szempontjából.

<sup>6</sup> Lásd az AFJR-indítvány 78. pontját.

<sup>7</sup> Lásd az AFJR-indítvány 79. pontját.



30. Így a Bizottság állításával ellentétben *a negyedik és az ötödik kérdés* a bírói hiba 303/2004. sz. törvény 96. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontjában szereplő meghatározásával kifejezetten annak az állam felelősségének megállapítására irányuló eljárás szakaszában történő alkalmazása céljából foglalkozik, és pontosan ez képezi a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárás hátterét. E körülmények között úgy tűnik, hogy az azzal kapcsolatos kérdések, hogy milyen következményekkel jár a bírói függetlenség uniós elve a bírói hibáért való állami felelősség rendszer értékelése szempontjából, valóban az ügy érdemét érintik.

31. *A hatodik kérdés* esetén kétségtelenül más a helyzet. Ez a kérdés, noha a 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (3) bekezdésére hivatkozik, valójában a bírói kar tagjainak (ezt követő) polgári jogi felelősségére vonatkozik, amelyet e törvény 96. cikkének (7)–(10) bekezdése szabályoz. Így az a felvetés, hogy az államháztartási minisztérium később esetleg megtérítés iránti keresetet indíthat az állítólag bírói hibát elkövető bíróval szemben, amennyiben az állami felelősség megállapítása iránti, jelenleg folyamatban levő keresetnek helyt adnak, a kérdést előterjesztő bíróság előtt jelenleg folyamatban levő eljárásban valóban a pusztá feltételezés szintjén marad.

32. Ezenkívül a Bíróság nemrégiben hozott Miasto Łowicz ítéletére tekintettel az is állítható, hogy a hatodik kérdésre adandó válasz a jelen eljárás keretében nem szükséges a kérdést előterjesztő bíróság által az előtte folyamatban lévő ügyben kialakítandó ítélete meghozatalához.<sup>8</sup> Ha ugyanis az a körülmény, hogy több bíróval szemben fegyelmi eljárás indul, és a szóban forgó ügyekben a konkrét előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket előterjesztő adott bírakkal szemben a jelek szerint előzetes fegyelmi vizsgálat van folyamatban,<sup>9</sup> nem elegendő ahhoz, hogy egy illető ügy átlépje az elfogadhatóság küszöbét, valóban nehezen látható, hogy a hatodik kérdés hogyan léphetné valaha át e küszöböt.

33. Én ugyanakkor úgy értelmezem a Bíróság által a Miasto Łowicz ítéletben megfogalmazott állítást, hogy az a feltett, rendkívül tágran megfogalmazott kérdések és az azon konkrét ügyek közötti kapcsolat hiányának problémáját juttatja kifejezésre, amelyeken belül e kérdések felmerültek. Egyetlen bíróság számára sem lehetséges ugyanis, e Bíróságot is beleértve, hogy minimális információk birtokában elvégezze a fegyelmi eljárásokkal való állítólagos politikai visszaélés elvont elemzését. A Bíróság nem nemzetközi tanácsadó szerv, amely szabadon észrevételeket tehetne valamely politikai helyzetre vonatkozóan, és bevált gyakorlatokat ajánlhatna. A Bíróság konkrét szabályok vagy elvek megsértését állapíthatja meg. Ehhez azonban konkrét érveket, sőt, bizonyítékokat kell benyújtani. Ez különösen igaz egy olyan helyzetben, amikor lényegében azt állítják, hogy bizonyos szabályok vagy gyakorlatok eltérően működnek, mint ami papíron rögzítésre került.<sup>10</sup>

34. Ezért nem értelmezném úgy a Miasto Łowicz ítéletet, hogy megtiltja azt, amit talán leginkább „bírói önvédelemnek” lehetne nevezni, vagyis azt a helyzetet, amelyben egy bíró, aki egy, érdemét tekintve hagyományos értelemben egyértelműen az uniós jog hatálya alá tartozó ügyben jár el, a nemzeti eljárásokra vagy intézményekre vonatkozó tágabb strukturális kérdéseket vet fel, mivel úgy véli, hogy ezek a bírói függetlenségével kapcsolatos problémákhoz vezethetnek.<sup>11</sup> Ez ugyanis a

<sup>8</sup> 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Bírakra vonatkozó fegyelmi rendszer) ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 45. pont).

<sup>9</sup> Ugyanott, a 20., 21. és 54. pont.

<sup>10</sup> Az egyes forgatókönyvek bemutatásához, az arra vonatkozó javaslatokkal együtt, hogy az egyes esetekben mivel kell érvelni és mit kell bizonyítani, lásd az AFJR-indítvány 240–248. pontját.

<sup>11</sup> Ez bizonyos fokig csak a kérdés formális megfogalmazásától függ: i. az a kérdés, hogy a fegyelmi eljárások nemzeti rendszere összeegyeztethető-e a bírói függetlenségre vonatkozó uniós követelményekkel, mivel X bíró attól tart, hogy fegyelmi szankcióval fogják fenyegetni, könnyedén átfogalmazható úgy, hogy ii. egy, az uniós jogot érintő ügyben nem sérti-e Y felperes tisztességes eljáráshoz való jogát az a körülmény, hogy az ügyet X bíró tárgyalja, akit fegyelmi eljárással fenyegetnek, ha nem egy adott módon határoz?

Bíróság gyakorlatától való meglehetősen radikális eltérést jelentene, mivel a Bíróság mindig is viszonylag engedékeny volt a tekintetben, hogy a konkrét ügy keretein túlterjedő ilyen általános kérdéseket elfogadhatónak tekintett, hagyományosan a tagállami bíróságok által feltett kérdések releváns voltának vélelmezésére hivatkozva.<sup>12</sup>

35. E pontosításokat szem előtt tartva azt javaslom, hogy a Bíróság a kérdést előterjesztő bíróság hatodik kérdését nyilvánítsa elfogadhatónak, lényegében három okból.

36. Először is, szoros összefüggés áll fenn. Az állammal szembeni eljárásra vonatkozó első szakasz, a bírói hiba meghatározását is beleértve, jelenti a bíró esetleges személyes felelősségét érintő második szakasz kapuját és elengedhetetlen feltételét. Ezenkívül úgy tűnik, hogy a bírói hiba 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (3) bekezdésében szereplő meghatározása az eljárás mindkét szakaszában releváns marad. Az esetleges második szakaszban ehhez csupán az adódik hozzá, hogy bizonyítani kell a szóban forgó bíró részéről fennálló – a 303/2004. sz. törvény 99<sup>1.</sup> cikk<sup>e</sup> alapján rosszhiszeműségnek vagy súlyos gondatlanságnak minősülő – szubjektív elemeket.

37. Másodszor, a használt kulcsfogalmat illetően fennálló ezen anyagi jogi átfedéstől eltekintve úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság aggályait éppen az állami felelősségre vonatkozó eljárás és az ezt követő, a bírói hibáért felelős bíróval szemben az államháztartási minisztérium által indított esetleges megtérítés iránti kereset közötti kapcsolat indokolja. Az állammal szembeni, felelősség megállapítása iránti eredményes kereset és a bíróval szembeni keresetindítás közötti „automatikus” kapcsolat vagy annak hiánya ezenkívül olyan kérdés, amely a felek közötti vita tárgyát képezte, és rendezetlennek tűnik.

38. Harmadszor, éppen a két szakasz közötti ezen anyagi jogi és eljárásjogi kapcsolat kulcsfontosságú az egész ügy értékelése szempontjából. Végül is elsődlegesen az állam által az adott bíróval szemben utóbb indított megtérítés iránti kereset lehetősége ugyanis az, amely a bírói függetlenséggel kapcsolatos potenciális probléma szempontjából vitatható. Ezzel szemben a Bíróság (uniós jog megsértése miatti) állami felelősséggel kapcsolatos ítélezési gyakorlatára tekintettel sem lenne rögtön egyértelmű, hogy az a strukturális kérdés, hogy az egyénnek lehetősége van-e arra, hogy bírósági jogsértés miatt kérje az állam felelősségének megállapítását, hogyan vezetne közvetlenül az adott bíró függetlenségét érintő potenciális fenyegetéshez.<sup>13</sup>

39. Végül azonban egyetértek a Bizottsággal és a román kormánnyal abban, hogy *a hetedik kérdést* elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

40. A hetedik kérdés arra kérdez rá, hogy ellentétes-e az uniós joggal a büntetőeljárás törvénykönyvnek az ugyanezen törvénykönyv 541. cikkének (2) és (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 539. cikkének (2) bekezdéséhez hasonló olyan szabályozás, amely a kérdést előterjesztő bíróság szerint a polgári bíróságok előtt időbeli korlátozás nélkül rendkívüli jogorvoslati eszközt biztosít az előzetes letartóztatás jogszerűségével szemben egy olyan személy számára, akit érdemben felmentettek, amennyiben az előzetes letartóztatás jogellenességét a büntetőbíróság ítélete nem állapította meg. A kérdést előterjesztő bíróság utal arra, hogy ez sérti a jogi norma kiszámíthatóságának és érthetőségének, a bíróság szakosodásának és a jogbiztonságnak az elvét.

<sup>12</sup> Szemléltetésképpen lásd: 2013. március 14-i Aziz ítélet (C-415/11, EU:C:2013:164, 32. és azt követő pontok); 2017. november 9-i Ispas ítélet (C-298/16, EU:C:2017:843, 20. és azt követő pontok).

<sup>13</sup> A Bíróság, amint azt alábbiakban a kérdések érdemével foglalkozó 93. pontban tárgyalni fogom, kizárta, hogy a bírósági jogsértések miatti állami felelősség rendszerének fennállására vonatkozó követelmény egy adott bíró függetlenségét érintő fenyegetést jelentene.

41. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ugyanakkor nem tartalmaz semmilyen magyarázatot azon konkrét okokat illetően, amelyek a kérdést előterjesztő bíróságot e kérdés feltevésére indították, illetve a tekintetben, hogy e kérdés miként releváns az alapeljárás szempontjából. Maga az előzetes döntéshozatalra utaló végzés a büntetőeljárás törvénykönyv 539. cikke (2) bekezdésének, valamint 541. cikke (2) és (3) bekezdésének idézésére szorítkozik. Az előterjesztett kérdés – az e rendelkezésekre vonatkozó bármilyen magyarázat adása vagy háttér megjelölése nélkül – e rendelkezések értékelő értelmezését tartalmazza. Ez az értelmezés nem egyértelmű, és nem tűnik ki a vonatkozó nemzeti rendelkezések szövegéből. Ez a kérdés tehát arra kéri a Bíróságot, hogy támogassa a nemzeti jog egy adott értelmezését,<sup>14</sup> anélkül hogy rendelkezésre bocsátaná a szóban forgó rendelkezések alapeljárás keretében való relevanciájára vonatkozó szükséges információkat.

42. A hetedik kérdés tehát nem tesz eleget a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikke követelményeinek.

## ***2. A kérdések átfoglalması***

43. A negyedik, ötödik és hatodik kérdés lényegében az EUSZ 2. cikk és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének értelmezésére kérdez rá annak értékelése céljából, hogy e rendelkezésekkel ellentétesek-e a szóban forgó nemzeti szabályok. Míg a negyedik és az ötödik kérdés a bírói hiba állami felelősségre vonatkozó eljárás céljára elfogadott meghatározásának különböző elemeire vonatkozik, a hatodik kérdés a megtérítés iránti keresetre irányul, amellyel az államháztartási minisztérium az e hibát okozó bíró polgári jogi felelősségének megállapítása érdekében polgári bíróság előtt keresetet indíthat.

44. Először is, e kérdéseket véleményem szerint együtt kell vizsgálni. E kérdések egy olyan rendszer különböző vetületeire és szakaszaira vonatkoznak, amely végső soron egy adott bíró által elkövetett bírói hibáért való polgári jogi felelősség megállapításához vezethet. Ez utóbbi tárgykör ugyanis az, amely a fentiekben az elfogadhatóság szakaszában vázoltakhoz hasonló okokból<sup>15</sup> a bírói függetlenség szempontjából potenciálisan problematikusnak lehet tekinthető.

45. Másodszor, annak érdekében, hogy e kérdésekre hasznos választ adhassak, szükségesnek tartom, hogy átfogalmazzam azokat. Az alkalmazandó uniós jog szintjén e kérdések kizárólag az EUSZ 2. cikkre és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésére hivatkoznak. E kérdéseket véleményem szerint úgy kell értelmezni, hogy azok a Charta 47. cikkének második bekezdésére hivatkoznak, esetleg az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével együttesen.

46. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés indokolásában széles körben hivatkozik az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésére, még ha az a kérdések szövegében nem is szerepel. Ezen túlmenően, a valamennyi előterjesztett kérdés alapjául szolgáló aggályt az indokolja, hogy az állami felelősségre vonatkozó ezen eljárás, amennyiben azt később az adott bíró elleni megtérítés iránti kereset követi, milyen következményekkel járhat a bíróságok függetlenségére nézve. Ezt az elvet a Charta 47. cikkének második bekezdése rögzíti, és azt az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének

<sup>14</sup> Lásd hasonlóképpen: a Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe ügyre vonatkozó közelmúltbeli indítványom (C-620/17, EU:C:2019:340, 36. pont).

<sup>15</sup> A jelen indítvány fenti 35–38. pontja.

második albekezdése is magában foglalja. E két rendelkezés jelenti tehát a konkrétbb jogi referenciakeretet, így ezek pontos kifejeződései az EUSZ 2. cikkben foglalt jogállamiság értékének.<sup>16</sup>

47. Ami egy, a jelen ügghöz hasonló ügyben a Charta 47. cikkének második bekezdése és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése közötti viszonyt illeti, már részletesen kifejtettem, hogy miért tartom elsődlegesen a Charta 47. cikkének második bekezdését – amelyet az MCV-határozat és a csatlakozási okmány a román igazságszolgáltatási rendszer szervezetének bizonyos elemeire alkalmazandóvá tesz – az értékeléshez alkalmazandó megfelelő mércének.<sup>17</sup> E megfontolások álláspontom szerint átültethetők a jelen ügyre is. Az MCV szerinti értékelési kritériumok hatálya alá tartozó konkrét területeken ugyanis úgy tekintendő, hogy Románia a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében uniós jogot hajt végre, így alkalmazandóvá válik a Charta 47. cikke.<sup>18</sup>

48. Ezenkívül az előterjesztett kérdések a bírói kar „egészének” függetlenségére vonatkoznak. Így egyértelműen átfogó kérdést vetnek fel, amely releváns lesz olyan bíróságok függetlensége szempontjából, amelyek az uniós jog alkalmazása vagy értelmezése tárgyában határozhatnak.<sup>19</sup> Noha ismét csak feltehető a kérdés, hogy egy, a jelen ügghöz hasonló ügyben a jogalapot vagy az elemzés lényegre törőségét illetően milyen hozzáadott értéket nyújtana az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésére való párhuzamos vagy akár kizárólagos hivatkozás,<sup>20</sup> nem tagadható, hogy a jelen ügy – a negyedik és az ötödik kérdés tekintetében minden bizonnyal<sup>21</sup> – e rendelkezés hatálya alá is tartozna.

49. E háttérre tekintettel szem előtt kell tartani, hogy a Bíróság feladata az uniós jog minden olyan rendelkezésének értelmezése, amelyre a nemzeti bíróságoknak az eléjük terjesztett jogviták eldöntése érdekében szükségük van, még akkor is, ha e bíróságok az általuk feltett kérdésekben nem jelölik meg kifejezetten ezeket a rendelkezéseket.<sup>22</sup>

50. Ezért javaslom a kérdések oly módon történő átfogalmazását, hogy azok arra irányuljanak, hogy a Charta 47. cikkének második bekezdését és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes a bírói hibáért való állami felelősség megállapítására irányuló eljárásra vonatkozó, a 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (3) bekezdéséhez hasonló nemzeti szabályozás, figyelemmel a bírói hiba állami felelősségre vonatkozó eljárás céljára elfogadott meghatározásának szövegére, valamint annak az ezt követő, az állam által a bírói hibáért felelős bíró ellen indítható megtérítés iránti kereseten alapuló polgári eljárásban felmerülő következményeire.

<sup>16</sup> Lásd az AFJR-indítvány 220. pontját.

<sup>17</sup> Az AFJR-indítvány 186–225. pontja.

<sup>18</sup> Lásd még a jelen indítvány fenti 21. pontját.

<sup>19</sup> Lásd ebben az értelemben: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 51. pont); 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 83. pont); 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Bírakra vonatkozó fegyelmi rendszer) ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 34. pont).

<sup>20</sup> Részletesen az AFJR-indítvány 212–225. pontja.

<sup>21</sup> A jelen indítvány fenti 30. pontja.

<sup>22</sup> Egy újabb példáért lásd: 2020. április 2-i I.N. ítélet (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 43. pont).

## B. Az ügy érdeméről

51. A szóban forgó rendelkezések jogi, valamint – jelenleg nagy részben ismeretlen – működési hátterének bemutatásával kezdem (1). Ezt követően rátérek az új jogi keret vitatottnak tűnő elemeire (2), nevezetesen a bírói hiba alkotóelemeinek az állami felelősség céljára elfogadott meghatározásában mutatkozó kifogásolt homályosságra (a), majd a bírák polgári jogi felelősségének megállapítására irányuló, ezt követő eljárás eljárási keretének állítólagos hiányosságaira (b).

### 1. Háttér

52. Három elemet kell figyelembe venni: az általános jogszabályi háttér, amelyben a vitatott módosításokat elfogadták (a), e módosításoknak a különböző nemzetközi szervek általi értékelését és az ezek által azonosított problémákat, valamint e szervek ajánlásainak jellegét (b), és az új eljárás és rendszer nemzeti szintű gyakorlati alkalmazásának hiányát.

#### a) Az általános jogszabályi háttér

53. A 242/2018. sz. törvény 2018-ban módosította a 303/2004. sz. törvény 96. cikkét, vagyis azt a nemzeti rendelkezést, amelyre az előterjesztett kérdések vonatkoznak.

54. Azonban, amint azt a Bizottság és a román kormány írásbeli észrevételeiben kifejtette, a bírói hiba meghatározásának jelenlegi szövege az eredeti szövegtervezet módosításának következménye, mivel azt a Curtea Constituțională României (Románia alkotmánybírósága) két egymást követő, a vonatkozó rendelkezés korábbi tervezeteit alkotmányellenesnek nyilvánító határozata<sup>23</sup> nyomán megváltoztatták. A román kormány egyértelművé tette, hogy az előző két változattal ellentétben a törvény e harmadik változata az alkotmányosság Curtea Constituțională (alkotmánybírósága) általi vizsgálata során megfelelőnek bizonyult.<sup>24</sup>

55. A 303/2004. sz. törvény fent említett módosításai mellett a 234/2018. sz. törvény<sup>25</sup> új 74<sup>1</sup>. cikk beiktatásával módosította a Consiliul Superior al Magistraturii-ról (a magisztratúra legfelsőbb tanácsa) szóló 317/2004. sz. törvényt, amely cikk azt az eljárást szabályozza, amelynek keretében az igazságügyi felügyelet az államháztartási minisztérium kérelmére értékeli, hogy a bírói hibát okozó bíró vagy ügyész rosszhiszeműen vagy súlyosan gondatlanul járt-e el.<sup>26</sup>

56. Az ügy e Bíróság rendelkezésére álló irataiból úgy tűnik, hogy a 2018. évi módosítás előtt az állam bírói hibáért való felelősségét a 303/2004. sz. törvény rendelkezései szerint csak akkor lehetett megállapítani, ha korábban jogerős határozat állapította meg a bíró büntetőjogi vagy

<sup>23</sup> A Curtea Constituțională (alkotmánybírósága) 2018. január 30-i 45/2018. sz. határozata (*Monitorul Oficial al României*, I. rész, 2018. március 5-i 199. szám) és 2018. április 19-i 252/2018. sz. határozata (*Monitorul Oficial al României*, 2018. május 9-i 399. szám).

<sup>24</sup> 2018. június 19-i 417/2018. sz. határozat (*Monitorul Oficial al României*, 2018. június 27-i 534. szám).

<sup>25</sup> *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 2018. október 8-i 850. szám.

<sup>26</sup> E rendelkezést összefoglalva, az igazságügyi felügyelet általi értékelést az értékelés alá vont személy jogállásától függően három bíróból vagy három ügyészből álló bizottság végzi el. Az értékelést a kérelemtől számított 30 napon belül be kell fejezni, amely időtartam a vezető felügyelő utasítására legfeljebb 30 nappal meghosszabbítható. Ilyen értékelésre akkor is van lehetőség, ha az érintett személy már nem tölti be a bírói vagy ügyészi hivatalt (az (1), (2), (3) és (6) bekezdés). Kötelező az érintett bíró meghallgatása, amennyiben azonban az érintett bíró megtagadja a nyilatkozattételt vagy a meghallgatásokon való részvételt, ezt jegyzőkönyvbe kell venni, és ez nem akadályozza az értékelés befejezését. Az érintett bíró jogosult arra, hogy az értékelési eljárás valamennyi eljárási cselekményét megismerje, valamint, hogy a védelme érdekében bizonyításfelvételt kérjen. Az értékelés jelentéssel zárul, amelyet a vezető felügyelőnek jóvá kell hagynia; a vezető felügyelő indokolás mellett egy alkalommal elrendelheti az értékelés kiegészítését (a (4), (5) és (8) bekezdés). Végül, a jelentést közlik az államháztartási minisztériummal és az érintett bíróval (a (7) bekezdés).

fegyelmi felelősségét.<sup>27</sup> Ezt követően a törvény – a hatáskörrel rendelkező hatósággal vagy az eljárással kapcsolatos további pontosítás nélkül – úgy rendelkezett, hogy az állam súlyos gondatlanság vagy rosszhiszeműség esetén megtérítés iránti keresetet indíthat a bíróval szemben.<sup>28</sup>

57. A 303/2004. sz. törvény tehát két fontos strukturális változást érvényesített a bírák felelősségére vonatkozó korábbi megközelítésben. Először is módosította a bírói hibáért való állami felelősség megállapítása iránti kereset megindítására vonatkozó követelményeket. Az állami felelősség megállapítása iránti kereset megindításához már nem szükséges a bírói hibát megállapító jogerős büntető vagy fegyelmi határozat. A bírói hiba fennállását közvetlenül az állammal szembeni eljárásban állapítják meg, a 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (3) bekezdésében szereplő, újonnan meghatározott kritériumok szerint.

58. Másodsor, a korábbi helyzettől eltérően most már nincs – további pontosítás nélkül – az állam belátására bízva annak lehetősége, hogy megtérítés iránti keresetet indítson azon bíróval szemben, akinek a határozata az állami felelősség alapjául szolgált. A 96. cikk (7)–(10) cikke új eljárást ír elő, amelynek keretében hatáskörrel rendelkező hatóságként az államháztartási minisztérium kerül kijelölésre. E minisztérium két hónapon belül kérelmet *nyújt be* az igazságügyi felügyelethez, amelynek értékelnie kell, hogy a bírói hibát a bíró által a feladatainak ellátása során tanúsított rosszhiszeműség vagy gondatlanság okozta-e. Az államháztartási minisztérium e jelentés és saját mérlegelése alapján – amennyiben álláspontja szerint a bírói hibát az okozta, hogy a bíró a feladatát rosszhiszeműen vagy súlyosan gondatlanul látta el – megtérítés iránti keresetet indít a bíróval szemben az alperes bíró lakóhelye szerint illetékes Curtea de Apel (ítélőtábla) polgári kollégiuma előtt (vagy valamely szomszédos Curtea de Apel [ítélőtábla] előtt, amennyiben az alperes a lakóhelye szerinti Curtea de Apel [ítélőtábla] bírója).

59. A tárgyaláson a román kormány azt állította, hogy a 303/2004. sz. törvény módosításainak célja az volt, hogy a magánszemélyek számára hatékony bírói jogvédelmet biztosítson. A korábbi eljárási szabályokat tekintve valóban kétséges lehet, hogy egy magánszemély úgy látná-e, hogy egy ilyen rendszer tisztességes és biztosítja a jogai hatékony védelmét. Ha jól értem az előző rendszert, ahhoz, hogy valaki egyáltalán megindíthassa az állami felelősség megállapítása iránti keresetet (ami most az első szakasz), először a szóban forgó bíróval szembeni jogerős büntető vagy fegyelmi határozatra volt szükség. Ha azonban valóban ez volt a rendszer, igencsak meglepő lenne, ha bárki valaha is kártérítést tudott volna szerezni az államtól. A bíró felelősségét megállapító korábbi ítélet, amely természetesen a csalás és/vagy súlyos gondatlanság szubjektív elemeinek bizonyítását is megköveteli, az állami felelősség nagyon magas küszöbét jelenti. Az utóbbi, ha részét képezi az államot a közhatalom gyakorlásának betudható jogsértésekért terhelő általános felelősség rendszerének, sokkal közelebb kerül az adott eredményért való objektív felelősséghez.<sup>29</sup> Ezenkívül az is meglehetősen egyértelmű, hogy ilyen (akár büntetőjogi, akár

<sup>27</sup> A 303/2004. sz. törvény 96. cikke (4) bekezdésének korábbi, a módosítás előtti szövege szerint, amelyet a Velencei Bizottság 924/2018. sz. véleményét kísérő CDL-REF(2018)023 dokumentuma idéz, „a károsult személy – büntetőeljáráson kívüli bírósági eljárásban elkövetett – bíró hiba révén okozott vagyoni kár megtérítéséhez való jogát csak akkor érvényesítheti, ha a bíró vagy ügyész bírósági eljárás során végrehajtott cselekményért való büntetőjogi vagy fegyelmi felelősségét korábban jogerős határozat állapította meg, és e cselekmény valószínűleg bírói hibának minősül”.

<sup>28</sup> A 303/2004. sz. törvény 96. cikke (7) bekezdésének korábbi, a módosítás előtti szövege szerint, amelyet a Velencei Bizottság 924/2018. sz. véleményét kísérő CDL-REF(2018)023 dokumentuma idéz, „azt követően, hogy az állam a (6) bekezdésnek megfelelően hozott jogerős határozat alapján megtérítette a kárt, az állam megtérítés iránti keresetet indíthat azon bíró vagy ügyész ellen, aki a kárt okozó bírói hibát rosszhiszeműen vagy súlyos gondatlanságból elkövette”.

<sup>29</sup> Az uniós jog területén a bírósági aktusokért való felelősséghez lásd például: Martín Rodríguez, P., „State Liability for Judicial Acts in European Community Law: the Conceptual Weaknesses of the Functional Approach”, *Columbia Journal of European Law*, 11. kötet, 3. kiadás, 2005, 605–621. o., valamint 614. és azt követő oldalak. Általában véve lásd például: Fairgrieve, D., *State Liability in Tort: a Comparative Law Study*, Oxford University Press, 2003, vagy Oliphant, K. (szerk.), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Intersentia, 2016.

fegyelmi) keresetre, annak megindítására és annak alapján az eljárás folytatására valószínűleg nem lenne lehetősége bármely állítólag kárt szenvedett személynek, akinek a jogorvoslati lehetőségekhez való hozzáférése teljes mértékben attól függene, hogy az állami hatóságok eljárnak-e.

60. Hasonlóképpen, úgy tűnik, hogy az állam azon lehetősége, hogy az egyénnel szemben megtérítés iránti keresetet indítson, mindig is az érvényes jog részét alkotta. Feltételezem azonban, hogy e lehetőség – több más tagállamhoz hasonlóan – valahogy a nemzeti alkotmányjog poros padlását képezte, ahová ritkán mennek fel, és gyakorlatilag soha nem használják. Az egyetlen körülmény, ami megváltozni látszott, az, hogy az előző rendszertől eltérően, amelyben fennállt az ilyen kereset megindításának lehetősége, azonban semmilyen eljárás nem kapcsolódott hozzá, most létrehoztak egy eljárást.

### ***b) Az általános jogszabályi háttérnek a nemzetközi szervek általi értékelése és e szervek ajánlásai***

61. A Bizottság által az MCV keretében elfogadott jelentések – anélkül, hogy e tekintetben konkrét ajánlásokat fogalmaztak volna meg – a bírák anyagi felelősségére vonatkozó új rendelkezéseket az igazságügyi törvények reformjának problematikus elemei között sorolták fel,<sup>30</sup> megismételve a Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (a továbbiakban: Velencei Bizottság) és a Korruptió Elleni Államok Csoportja (a továbbiakban: GRECO) aggályait.<sup>31</sup> A bírák és az ügyészek polgári jogi felelősségére vonatkozó, a 242/2018. sz. törvénnyel beiktatott rendelkezéseket ugyanis a Velencei Bizottság, a GRECO és az Európa Tanács Európai Bírák Konzultatív Tanácsa (a továbbiakban: CCJE) is kritikusan fogadta.

62. A Velencei Bizottság megállapította, hogy a 303/2004. sz. törvény 96. cikke (3) bekezdésének jelenlegi szövege megfelel a bírói hiba kielégítő meghatározásával szemben támasztott fő követelményeknek.<sup>32</sup> Ugyanakkor problematikusnak ítélte, hogy a magisztratúra legfelsőbb tanácsának teljes ülését kizárják az eljárásból,<sup>33</sup> és az államháztartási minisztérium játssza a fő szerepet. Ennek az volt az oka, hogy az államháztartási minisztérium a bírói karhoz képest külső szereplő, valamint hogy nem kerülnek meghatározásra a „saját értékelésre” vonatkozó kritériumok, amely értékelésre – az igazságügyi felügyelet jelentésével együtt – e minisztériumnak a döntését alapítania kell a tekintetben, hogy megtérítés iránti kereset indít-e a bíróval szemben. Ezért, noha a Velencei Bizottság kijelenti, hogy mivel állami források elvesztéséről van szó, az államháztartási minisztérium valóban lehet az aktív felperes, hangsúlyozza, hogy e minisztériumnak ugyanakkor nem lehet szerepe a bírói hiba fennállásának vagy okainak értékelésében.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> A Bizottság 2018. november 13-i jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a Románia által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért haladásról, COM(2018) 851 final (a továbbiakban: 2018. évi bizottsági MCV-jelentés), 3.1. pont, 3. o. E jelentésben a Bizottság azt az ajánlást tette, hogy „[h]aladéktalanul függesszék fel az igazságügyi törvények és az azokat követő sürgősségi kormányrendeletek végrehajtását”, valamint hogy „[v]izsgálják felül az igazságügyi törvényeket, figyelembe véve az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében született, valamint a Velencei Bizottság és a GRECO által kiadott ajánlásokat”.

<sup>31</sup> Bizottsági szolgálati munkadokumentum. Románia: A 2018. évi bizottsági MCV-jelentést kísérő technikai jelentés, SWD(2018) 551, 6. o.

<sup>32</sup> A Velencei Bizottság 924/2018. sz. véleménye a bírák és ügyészek jogállásáról szóló 303/2004. sz. törvény, az igazságszolgáltatási rendszer szervezetről szóló 304/2004. sz. törvény és a magisztratúra legfelsőbb tanácsáról szóló 317/2004. sz. törvény módosításának tervezetéről, amelyet a Bizottság a 116. plenáris ülésén (Velence, 2018. október 19-20.) fogadott el, CDL-AD(2018)017 (a továbbiakban: a Velencei Bizottság 924/2018. sz. véleménye), 115. pont.

<sup>33</sup> Ugyanott, 116. pont.

<sup>34</sup> Ugyanott, 117. pont.

63. A Velencei Bizottság megjegyezte továbbá, hogy a magisztratúra legfelsőbb tanácsának kizárását más rendelkezésekkel, például a Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (az igazságszolgáltatási rendszeren belül elkövetett bűncselekmények nyomozásával megbízott ügyosztály, a továbbiakban: SIII) létrehozásával összefüggésben kell tekinteni. Ezeket együtt vizsgálva a Velencei Bizottság úgy ítélte meg, hogy e különböző elemek a bírakra való nyomásgyakorláshoz vezethetnek, és alááshatják a bíróságok függetlenségét.<sup>35</sup> A Velencei Bizottság ezért azt az álláspontot képviselte, hogy előnyben részesítendő lenne, ha a bíró polgári jogi felelősségének megállapítására irányuló, megtérítés iránti keresetre csak a magisztratúra legfelsőbb tanácsa előtti fegyelmi eljárás befejeződése után kerülhetne sor.<sup>36</sup>

64. A GRECO egy első jelentésében azt ajánlotta, hogy a bírák bírói hibáért való felelősségét érintő módosításokat „vizsgálják felül az érintett szabályok kellő egyértelműségének és előreláthatóságának biztosítása, valamint annak elkerülése érdekében, hogy azok a bíróságok függetlenségét érintő fenyegetéssé váljanak”<sup>37</sup>. A 303/2004. sz. törvény 96. cikke végleges szövegének egy nyomon követési jelentésben történő értékelése során a GRECO úgy ítélte meg, hogy ezt az ajánlást nem hajtották végre. Megjegyezte, hogy a személyes felelősség e rendelkezéssel kialakított rendszere a bírák végrehajtó hatalomtól való függetlenségét csökkentő hatása miatt megkérdőjelezhető. A GRECO a bírói kar tagjainak biztosítandó „funkcionális mentességgel” kapcsolatos álláspontját felidézve kijelentette, hogy a bírói hibákat inkább egy felsőbb bírósági fórum előtti fellebbezés útján vagy a bírói karon belül kezelendő fegyelmi ügyként kellene elbírálni. A GRECO aggodalomra okot adó elemként jelölte meg azt, hogy az állam által indítandó megtérítés iránti kereset kötelező, hogy a hatóságok nem iktattak be a bírakra történő nyomásgyakorlás kockázata ellen védő további biztosítékokat, hogy a magisztratúra legfelsőbb tanácsát kizárták ebből az eljárásból, valamint az államháztartási minisztérium jelentős szerepét a bírói hiba fennállásának és okainak értékelésében.<sup>38</sup>

65. Végül, a Velencei Bizottság és a GRECO által már megjelölt elemeken kívül a CCJE hangsúlyozta, hogy a bírák teljes funkcionális mentességét támogatja. E szerv véleménye szerint a bírák bírói hibáért való felelősségét csak a rosszhiszeműségnek kellene megalapoznia, a súlyos gondatlanságot mint a bírák anyagi felelősségét megalapozó okot az e fogalommal kapcsolatos értelmezési és alkalmazási nehézségek miatt elutasította.<sup>39</sup> A CCJE azt ajánlotta, hogy a bírói hiba meghatározását egészítsék ki annak félreérthetetlen rögzítésével, hogy a bírák csak akkor tartoznak felelősséggel, ha a részükről fennálló rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság megfelelő eljárásban megállapítást nyert.

### **c) A rendszer (gyakorlati) működése?**

66. A nemzeti háttérrel és a nemzetközi háttérrel meglehetősen részletességgel mutattam be, azzal a céllal, hogy két fontos elemet kiemeljek, és ezekhez hozzátegyek egy további elemet.

<sup>35</sup> Ugyanott, 121. pont.

<sup>36</sup> Ugyanott, 118. és 122. pont.

<sup>37</sup> GRECO, Romániáról szóló *ad hoc* jelentés (34. szabály), 2018. március 23., Greco-AdHocRep(2018)2 (a továbbiakban: 2018. évi GRECO jelentés), 47. pont.

<sup>38</sup> GRECO, A Romániáról szóló *ad hoc* jelentés (34. szabály) nyomkövetési jelentése, 2019. június 21., Greco-AdHocRep(2019)1 (a továbbiakban: 2019. évi GRECO nyomkövetési jelentés), 45–52. pont.

<sup>39</sup> A CCJE elnökségének a romániai bírók fóruma egyesület kérelmére kibocsátott véleménye a romániai igazságszolgáltatás függetlenségének helyzetéről, 2019. április 25., CCJE-BU(2019)4, (a továbbiakban: 2019. évi CCJE vélemény), 34–44. pont.



67. Először a nemzeti háttér: a 303/2004. sz. törvény módosításaira egy, a romániai bírói kar számára összességében igencsak nehéznek tűnő időszakban került sor.<sup>40</sup> Ugyanakkor, hacsak valamely bíróság nem kíván az időbeli összefüggés alapján marasztalni, mindig részletesen meg kell vizsgálni, hogy pontosan mit változtattak meg és miért. A részleteket közelebbről vizsgálva az derül ki, hogy először is, felmerült a szándék, hogy az állami felelősséget leválasszák a bíró korábbi, akár büntetőjogi, akár fegyelmi felelőssége megállapításának szükségességétől. Ez a két eljárás eltérő céljaira és rendeltetésére tekintettel érthető, különösen, ha úgy véljük, hogy az egyének az állami felelősség alapján, legalábbis időnként, akár kártérítésben is részesülhetnek. Másodszor, előrelátható és kiszámítható keretet biztosítottak a megtérítés iránti kereset lehetősége számára, amely mindig is fennállt, azonban korábban láthatóan bármely eljárás és így ellenőrzés nélkül.

68. Másodszor, milyen problémák merülnek fel ilyen módosítások folytán? A különböző nemzetközi szervek előző szakaszban idézett értékes ajánlásainak alapos tanulmányozása alapján megjegyzendő, hogy ezek az ajánlások normatív és előretekintő, és ilyen értelemben politikai jellegűek. Úgy tűnik, hogy különösen a CCJE egyértelműen elismerten normatív elképzeléssel rendelkezik a tekintetben, hogy az államok által e területen elfogadni tervezett jogszabályoknak mit kellene tartalmazniuk. Így e jelentésekben egy államot lényegében amiatt rónak meg, hogy az általa elfogadott modell nem felel meg valamely nemzetközi szerv reményeinek és elvárásainak, emellett pedig megjegyzik, hogy valamivel esetleg vissza lehet majd élni.

69. Ezzel semmiképp sem kisebbíteni kívánom az értékes segítséget, amelyet az ilyen jelentések egy megfelelő modellt kereső állam számára nyújthatnak. Inkább azt kívánom hangsúlyozni, hogy e Bíróságnak eltérő típusú értékelést kell végeznie, amely nem alapulhat *ex ante* kifejtett *normatív* elképzeléseken, amelyeket valamely tagállam jogrendjének át kellene vennie. E Bíróság értékelése csak valamely rendszer tényleges működésére és funkciójára vonatkozó, *ex post* megállapított *tényeken* vagy legalábbis észszerűen hihető érveken alapulhat, amelyek ezt követően valamely jogi kötelezettség megsértése alapján a *jogi összeegyeztethetlenségre* vonatkozó – akár elvont, azonban még mindig egyértelműen alátámasztott – állításhoz vezethetnek.

70. A nemzetközi szervek idézett jelentései azonban éppen az arra vonatkozó konkrét részletek szintjén, hogy pontosan mi a gond az állami felelősség ilyen modelljével, amelyet potenciálisan az adott bíróval szembeni megtérítés iránti kereset követ, feltűnően szűkszavúak. Ami ehelyett szembetűnik, azt talán a CCJE ajánlása ragadja meg legjobban, amely lényegében kimondja, hogy problematikus minden olyan modell, amely nem fogadja el a bírói kar tagjainak teljes „funkcionális mentességét”. Ez ugyanis egy egyértelműen kinyilvánított normatív elképzelés arról, hogy a függetlenség és az elszámoltathatóság közötti egyensúlynak hogyan kell alakulnia.<sup>41</sup> Önmagában véve azonban aligha bizonyítja – amennyiben nem akarjuk, hogy a nemzeti eljárási és intézményi autonómia alapértelmezett elve üres szófordulattá váljon –, hogy egy, a szóban forgó tagállamban fennállóhoz hasonló modell pontosan hogyan összeegyeztethetetlen a bírói függetlenség követelményeivel.

71. Harmadszor és utoljára fontos megjegyezni azt is, hogy – amint azt a román kormány a tárgyaláson megerősítette – mindeddig nem került sor a vitatott nemzeti rendelkezések gyakorlati alkalmazására. Az előadottakból azt vettem ki, hogy eddig nincs olyan ügy, amely a második

<sup>40</sup> Lásd az AFJR-indítvány 250–256. pontját.

<sup>41</sup> Vagy esetleg arról, hogy hogyan nem kellene alakulnia: a különösen közép- és kelet-európai országokban az 1990-es évek óta gyűjtött jelentős mennyiségű empirikus bizonyíték alapján kezdenek arra utalni, hogy a különböző európai szereplők által több éve ajánlott intézményi modellek és struktúrák az igazságszolgáltatás elszámoltathatóságára és hatékonyságára gyakorolt hatásukat illetően nem feltétlenül ideálisak. Lásd például különösen: Kosar, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, 2016.

szakaszba jutott volna, amelyben azt követően, hogy egy magánszemély az állami felelősség alapján eredményesen kártérítésben részesült az államtól, az államháztartási minisztérium az igazságügyi felügyelet jelentését követően megtérítés iránti keresetet indítana egy adott bíróval szemben.

72. Egy 2018-ban létrehozott rendszer esetében ez érthető. Ez azonban két további következménnyel jár. Egyrészt, a következő szakaszban elvégzendő tartalmi értékelés szempontjából a rendszer több eleme a feltételezés szintjén marad, mivel nincs gyakorlati alkalmazás.

73. Másrészt, ez strukturális szempontból korlátozza, hogy a jelen ügyben az összeegyeztethetőség milyen típusú értékelése végezhető el. Ez ahhoz vezet, hogy a Bíróság csak a „tervrajzot” tudja figyelembe venni, vagyis egy papíron rögzített modellt. Amint azt a párhuzamos indítványomban megfogalmaztam,<sup>42</sup> az összeegyeztethetőség tulajdonképpen absztrakt felülvizsgálatának elvégzése során egy bíróság három típusú értékelést folytathat: i. értékelhet tervrajz vagy „csak papír” alapján, ii. vizsgálhatja a papírokat együttesen vagy a papírok alkalmazását, amelynek során az absztrakt modell egyes elemeinek értelmezését a tagállam jogrendjében szereplő más problematikus rendelkezésekkel együttesen vizsgálva korrigálja, vagy az alkalmazási gyakorlat alapján árnyalja, és végül iii. vizsgálhatja csak a gyakorlatot.

74. A iii. lehetőség hiányára és a ii. lehetőséggel kapcsolatos rendkívül korlátozott információkra tekintettel az értékelés, amelyre most rátérek, lényegében csak az i. lehetőségből állhat, a ii. lehetőség felé tett korlátozott kitéréssel, amikor a „tervrajz” elemeit esetlegesen összekapcsolom a nemzeti szabályok vagy eljárás más elemeivel. Ez ugyanakkor nem változtat azon, hogy alkalmazási gyakorlat vagy erre vonatkozó érvek hiányában – a jelen ügyben a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra utaló végzését is beleértve – lényegében nincs kézzelfogható összefüggés, amely cáfolhatná a modell papíron leírt működését.

## 2. Értékelés

75. Azon elv kimondásától, hogy az államnak felelősséggel kell tartoznia az egyéneknek az uniós jog bíróságok általi megsértésével okozott kárért, valamint az e felelősség feltételeinek tényleges harmonizálásától<sup>43</sup> eltekintve az uniós jog nem tartalmaz további szabályokat sem általában véve a bírósági jogsértések miatt állami felelősségre, sem a bírák polgári jogi felelősségére vonatkozóan.

76. A kiindulópontot ezért a tagállamok eljárási autonómiájának elve jelenti, valamint az, hogy a tagállamok igazságszolgáltatási rendszerének szervezete, a bírói hibáért való felelősségre irányadó szabályokat is beleértve, a tagállamok hatáskörébe tartozik. Ez azonban nem zárja ki, hogy a tagállamoknak e hatáskör gyakorlása során tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogból és különösen a Charta 47. cikkének második bekezdéséből (amennyiben a Charta alkalmazási körében járnak el), mindenesetre pedig az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő kötelezettségeiket.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Lásd az AFJR-indítvány 240–243. pontját.

<sup>43</sup> Lásd például: a 2003. szeptember 30-i Köbler ítéletben (C-224/01, EU:C:2003:513); a 2006. június 13-i Traghetti del Mediterraneo ítéletben (C-173/03, EU:C:2006:391); a 2015. szeptember 9-i Ferreira da Silva e Brito és társai ítéletben (C-160/14, EU:C:2015:565).

<sup>44</sup> Lásd ebben az értelemben: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 52. pont).

77. E megfontolásokat szem előtt tartva először azon problémákkal fogok foglalkozni, amelyeket a bírói hiba meghatározása az állami felelősségre vonatkozó eljárásban felvet (a). Ezt követően megvizsgálom az ilyen bírói hiba megállapításának az ezt követő esetleges eljárásra gyakorolt következményeit, amely eljárásban az államháztartási minisztérium által képviselt állam a rosszhiszeműség és a súlyos gondatlanság eseteiben keresetet indíthat az adott bíró polgári jogi felelősségének megállapítása iránt (b).

#### ***a) A bírói hiba meghatározása az állami felelősség céljára***

78. A módosított 303/2004. sz. törvény 96. cikke (1) bekezdésében kiindulópontként rögzíti a bírói hibáért való állami felelősség elvét. Ezt követően (2) bekezdésében kimondja, hogy az állam felelőssége nem helyettesíti azon bírák (ezt követő) felelősségét, akik, noha már nincsenek hivatalban, feladatukat rosszhiszeműen vagy súlyosan gondatlanul látták el. E rendelkezés (5) bekezdése szerint a sérelmet szenvedett fél *kizárólag* az államháztartási minisztérium által képviselt állam ellen indíthat keresetet.

79. A 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (3) bekezdése ezenkívül meghatározza a bírói hibát, amelyet két különböző helyzetben lehet elkövetni: a) bírósági eljárásban elrendelt eljárási cselekmények tekintetében, és b) jogerős ítélet meghozatala során. A bírói hibát mindkét helyzetben három elem jellemzi: i. az eljárási cselekmény végrehajtását az anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszabályi rendelkezések *nyilvánvaló megsértésével* rendelték el, vagy a jogerős ítélet *nyilvánvalóan ellentétes* a törvénnyel vagy az eljárás során gyűjtött bizonyítékokból megállapítható tényállással, ii. az ilyen eljárási cselekmény vagy jogerős ítélet *súlyosan sérti* az egyének jogait, szabadságait vagy jogos érdekeit, és iii. olyan kárt okoz, amelyet rendes vagy rendkívüli jogorvoslat eszközzel *nem lehetett orvosolni*.

80. E meghatározás alapján úgy tűnik, hogy a bírói hibáért való állami felelősség fennállhat eljárási cselekmények következtében, de jogerős bírósági határozatok tartalma miatt is, a jog értelmezését és a bizonyítékok értékelését is beleértve. Ezenkívül, amint azt a román kormány írásbeli észrevételeiben a Curtea Constituțională (alkotmánybíróság) ítélkezési gyakorlatára hivatkozással kifejtette, az állami felelősség rendszere „közvetlennek és objektívnek” minősíthető, amely nem függ a bíró magatartásától (szubjektív elemek) (rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság).

81. A kérdést előterjesztő bíróság ebben az összefüggésben, és az állami felelősségre vonatkozó első szakaszon belül kérdez rá a bírói hiba fentiekben felidézett meghatározásának az uniós joggal való összeegyeztethetőségére. Noha az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem tartalmaz a kérdést előterjesztő bíróság ezzel kapcsolatos kétségeit kifejtő indokolást, a negyedik kérdés szövegéből következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság megítélése szerint a 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (3) bekezdésében adott meghatározás *túl tömör és absztrakt*. Közelebbről, a kérdést előterjesztő bíróság e kérdésben azt állítja, hogy e rendelkezés nem határozza meg az e hibához vezető, megsértett jogszabályi rendelkezések jellegét vagy hatályát, valamint nem állapítja meg a jogszabályok megsértése megállapításának módját, határidejét és eljárását, sem pedig az említett jogszabályi rendelkezések megsértésének megállapítására hatáskörrel rendelkező bírói szervet. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ez lehetővé teszi, hogy a bírókra közvetett módon nyomást gyakoroljanak.

82. A 303/2004. sz. törvény 96. cikke (3) bekezdésének b) pontját illetően a kérdést előterjesztő bíróság – ötödik kérdés szövegében kifejezésre jutó – aggályai abból erednek, hogy e rendelkezés nem határozza meg, hogy konkrétan mit is jelent az alkalmazandó jogszabályi rendelkezésekkel vagy a tényállással „ellentétes” jellegre való hivatkozás. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint ez akadályozhatja a bírák jogszabály-értelmezési és bizonyítékértékelési tevékenységét.

83. Egyetértek a Bizottság tárgyaláson kifejezett álláspontjával, amely szerint a fent említett meghatározás önmagában véve nem tűnik problematikusnak. Nem látom be, hogy a bírói hiba ilyen meghatározása önmagában hogyan lenne alkalmas azon kockázat megteremtésére, hogy a bírákra közvetett módon nyomást gyakoroljanak. Ha bármilyen potenciális probléma azonosítható lehet a bírói hiba *állami felelősség céljára* ily módon (viszonylag szűken) megfogalmazott elvont meghatározását illetően, úgy az inkább az ellentéte lenne annak, mint amire a kérdést előterjesztő bíróság utalt.

84. Először is, főszabály szerint és ez e tekintetben fennálló nemzeti eltérések ellenére a bírói magatartásért való állami felelősség a tagállamokban széles körben elismert.<sup>45</sup> Az uniós jog nem zárja ki, hogy az állam felelőssé tehető legyen a bíróságok által feladatuk ellátása során okozott károkért.<sup>46</sup> Sőt, az uniós jog *megköveteli*, hogy álljon fenn az állami felelősség (legalább) az uniós jog bíróságok általi megsértése miatt. Amint azt a Bíróság a Köbler ítéletben megjegyezte, „egy ilyen jogi út létezése, mely bizonyos körülmények között lehetővé teszi egy hibás bírói döntés káros következményeinek orvoslását, ugyanúgy jelentheti a jogrendszer minőségének javítását, és végső soron az igazságszolgáltatás tekintélyének növelését”<sup>47</sup>.

85. Másodszor, a jelen ügyben szóban forgó meghatározás több olyan elemet tartalmaz, amelyek körülírják az állami felelősséget potenciálisan megalapozó bírói hiba hatályát.<sup>48</sup> Úgy tűnik, hogy a fenti meghatározás alapján csak a *nyilvánvaló* hibák minősülnek bírói hibának („az anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszabályi rendelkezések nyilvánvaló megsértés[e]” vagy „a törvénnyel vagy [a] [...] tényállással nyilvánvalóan ellentétes” ítélet). Ebben az összefüggésben a Bíróság más kontextusban megállapította, hogy az állami felelősségnek arra a kivételes esetre való korlátozása, ha a bíróság az alkalmazandó jogot nyilvánvaló módon hagyta figyelmen kívül, olyan elem, amely biztosítja az igazságszolgáltatás különleges természetének és a jogbiztonság követelményének tiszteletben tartását.<sup>49</sup> A szóban forgó meghatározás a bírói hiba fennállását ezenkívül *az okozott kár súlyosságára* hivatkozással is korlátozza („súlyosan sérti az egyének jogait, szabadságait vagy jogos érdekeit”). Okozati összefüggésre is szükség van („és ezzel [...] kárt okoztak”). Ezen túlmenően a „végső megoldás” jellegre vonatkozó követelmény is érvényesül, mivel az szükséges, hogy a kárt „rendes vagy rendkívüli jogorvoslat eszközzel” *nem lehetett orvosolni*.

<sup>45</sup> A néhány évvel ezelőtti helyzethez lásd: Léger főtanácsnok Köbler ügyre vonatkozó indítványa (C-224/01, EU:C:2003:207, 77–84. pont). Ezen elemzésből a főtanácsnok azt a következtetést vonta le, hogy „a legfelsőbb bíróságok eljárásáért vagy mulasztásáért való állami felelősség elve a közösségi jog általános elveként ismerhető el” (az indítvány 85. pontja). A „belső helyzetekben” fennálló ilyen felelősség kritériumai azonban számos tagállamban lényegesen szigorúbbnak tűnnek. Lásd például: Scherr, K. M., „Comparative aspects of the application of the principle of State liability for judicial breaches”, *ERA Forum*, 2012, 565–588. o.; vagy Varga, Zs., „Why is the Köbler Principle not Applied in Practice?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 984–1008. o., a 989–991. oldalon.

<sup>46</sup> A tagállami bíróságok által magánszemélyeknek okozott kárért való állami felelősség tekintetében lásd: 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513); 2006. június 13-i Traghetti del Mediterraneo ítélet (C-173/03, EU:C:2006:391); vagy újabban: 2019. július 29-i Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe ítélet (C-620/17, EU:C:2019:630).

<sup>47</sup> 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 43. pont).

<sup>48</sup> A román kormány a tárgyaláson hozzátette továbbá, hogy a bírói hiba meghatározását illetően a Curtea Constituțională (alkotmánybíróság) ítélkezési gyakorlata, és különösen a 417/2018. sz. határozat legalább nyolc feltételt vezetett be az állam felelősségének megállapítására irányuló keresetek elfogadhatóságára vonatkozóan.

<sup>49</sup> Lásd ebben az értelemben: 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 53. pont).

86. A leírt kritériumok szó szerint történő értelmezése esetén valóban úgy tűnik, hogy az állami felelősség feltételei a gyakorlatban csak azon végső fokon hozott határozatokra fognak korlátozódni, amelyekben az elkövetett nyilvánvaló hibák valamely egyénnek súlyos kárt okoztak. Ha valóban ez lenne a helyzet, úgy nem feltétlenül azt kellene kérdezni, hogy az ilyen kritériumok nem túl tágak-e, oly módon, hogy azokkal esetlegesen vissza lehetne élni annak érdekében, hogy az egyes bírásokra egyedi határozataik miatt nyomást gyakoroljanak, hanem az állami felelősséget illetően inkább azt, hogy az állami felelősség ilyen meglehetősen szűk feltételei nem teszik-e rendkívül nehézé vagy gyakorlatilag lehetetlenné, hogy az egyének az államtól kártérítésben részesüljenek.

87. Az igazságszolgáltatási feladatkörben okozott kárért való felelősség fennállása szükségszerűen összefügg a bírósághoz fordulással és a hatékony jogorvoslathoz való joggal.<sup>50</sup> Ebből a szempontból az állami felelősségre vonatkozó túlságosan szűk kritériumok – a magukkal a bírásokkal szemben polgári jogi felelősség megállapítása miatti közvetlen keresetindítási lehetőségek hiányában – problematikussá válhatnak.

88. Amint azt a Bíróság a *Traghetti del Mediterraneo* ítéletben megjegyezte ugyanis, „noha nem zárható ki, hogy a nemzeti jog a jogsértés természetére és fokára vonatkozó feltételeket határozzon meg, amelyeknek teljesülniük kell a [z uniós] jognak a végső fokon ítélkező bíróság általi megsértése miatti állami felelősség megállapíthatóságához, e feltételek semmi esetre sem írhatnak elő az alkalmazandó jog [...] nyilvánvaló megsértésére vonatkozó feltételből eredőnél szigorúbb követelményeket”<sup>51</sup>.

89. A Bíróság azt is megállapította, hogy az uniós jognak a végső fokon eljáró nemzeti bíróság által elkövetett megsértésével magánszemélyeknek okozott károkért való állami felelősség uniós elvével ellentétesek az olyan nemzeti rendelkezések, amelyek kizárják az állam felelősségét amiatt, hogy az uniós jog megsértése bíróság általi jogszabály-értelmezéshez, valamint a tényállási elemek és a bizonyítékok értékeléséhez kapcsolódik, valamint az olyan nemzeti jogszabályok, amely az ilyen felelősséget kizárólag a nemzeti bíróság általi szándékos vagy súlyos kötelességszegésre korlátozzák, amennyiben e korlátozás az érintett tagállam felelősségének olyan esetekben történő kizárásához vezet, amelyekben az alkalmazandó jog nyilvánvaló megsértését követték el.<sup>52</sup> Ezzel az elvvel ellentétesek az olyan nemzeti szabályok is, amelyek előzetes feltételként a bíróság kárt okozó határozatának visszavonását írják elő, jóllehet e visszavonás a gyakorlatban kizárt.<sup>53</sup>

90. Harmadszor, itt van a bírói hiba meghatározásának a nemzeti bíróság által kifogásolt tömör és absztrakt jellege. El kell ismernem azonban, hogy e tekintetben valamelyest tanácstalan vagyok. Hogyan másként lehetne – valóban végtelenül változatos jellegére tekintettel – meghatározni a bírói hibát? A bírói hibának minősülő cselekmények kimerítő felsorolásával aligha. Bármely ilyen rendelkezés hamarosan telefonkönyvvé válna, mivel folyamatosan felfedeznének újabb és újabb olyan cselekményeket, amelyek korábban még nem szerepeltek a felsorolásban. Ezért – például a bírói fegyelmi vétség meghatározásához hasonlóan – azon meghatározás szerkezetét, hogy mi minősülhet bírói hibának, csak meghatározatlan jogi fogalmakat alkalmazó, általános és

<sup>50</sup> Lásd például: *EJEB*, 2003. július 15., *Ernst és társai kontra Belgium* ítélet (CE:ECHR:2003:0715JUD003340096, 47–57. §); *EJEB*, 2012. június 12., *Gryaznov kontra Oroszország* ítélet (CE:ECHR:2012:0612JUD001967303, 76. és azt követő §-ok). Lásd még: 2003. szeptember 30-i *Köbler* ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 36. pont).

<sup>51</sup> 2006. június 13-i ítélet (C-173/03, EU:C:2006:391, 44. pont).

<sup>52</sup> Lásd: 2006. június 13-i *Traghetti del Mediterraneo* ítélet (C-173/03, EU:C:2006:391, 46. pont); 2011. november 24-i *Bizottság kontra Olaszország* ítélet (C-379/10, nem tették közzé, EU:C:2011:775, 35–37. pont).

<sup>53</sup> 2015. szeptember 9-i *Ferreira da Silva e Brito és társai* ítélet (C-160/14, EU:C:2015:565, 60. pont).

valamelyest absztrakt meghatározás alkothatja.<sup>54</sup> Ez pedig rávilágít a meghatározás vonatkozó nemzeti bíróságok és hatóságok általi értelmezésének fontosságára és ismeretére. A mai napig nincs azonban ilyen gyakorlat, vagy azt legalábbis nem hozták e Bíróság tudomására.

91. Következésképpen nem gondolom, hogy a bírói függetlenség Charta 47. cikkének második bekezdésében és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében rögzített elvével főszabály szerint ellentétes lenne a bírói hiba olyan meghatározása, amely az állami felelősség céljára a jelen eljárásban bemutatottakhoz hasonló elemekre támaszkodik.

## ***b) A bírák polgári jogi felelősségére gyakorolt következmények***

### *1) Általános megfontolások*

92. A bírói függetlenség elve szempontjából kulcsfontosságú egyrésről az állami felelősség rendszerének és másrésről a bírói kar tagjai személyes – akár polgári jogi vagy fegyelmi – felelősségének elkülönítése. A bírói hibáért való állami felelősség rendszerének létrehozása a bírósági jogsértések esetén biztosítandó hatékony bírósági jogorvoslat elve és a bíróságok függetlensége közötti kompromisszumot jelent. Lehetővé teszi, hogy a kárt szenvedett egyének kártérítésben részesüljenek, ugyanakkor megvédi a bírákat a károsult jogalanyok által velük szemben indított közvetlen keresetektől.

93. A Bíróság a Köbler ügyben már szemesült a tagállamok által előadott olyan érvekkel, amelyek szerint az állami felelősség uniós jogi elvének a bírósági eljárásnak vagy mulasztásnak tulajdonítható károokra történő kiterjesztése veszélyeztetheti a bírói függetlenséget. Ezen érvekre válaszul a Bíróság hangsúlyozta, hogy „az itt vizsgált felelősségi elv nem a bíró személyes felelősségére, hanem az állam felelősségére vonatkozik. Ezért nem tűnik úgy, hogy [az uniós] joggal ellentétes bírósági határozatokért való állami felelősség elismerése bizonyos feltételek mellett különleges kockázatot jelentene a végső fokon ítélező bíróság függetlensége vonatkozásában”<sup>55</sup>. Amint azt Léger főtanácsnok az ügyre vonatkozó indítványában megjegyezte, a bíróságok függetlenségének kérdését nem az állam felelősségére irányadó szabályokkal, hanem a bírák személyes felelősségére irányadó szabályok elfogadásával összefüggésben kell felvetni.<sup>56</sup>

94. A bírák esetleges személyes felelősségét érintő második szakasz az, amely a bírói függetlenség szempontjából kulcsfontosságú. Ez nem azt jelenti, hogy az állam felelősségére vonatkozó első szakasz egyáltalán nem lenne releváns. Ott azonban távolibb a fenyegetés. A második szakasz értékelése során az bírói függetlenség uniós elvének külső vetülete megköveteli, hogy a bírák – a károsult személyek részére kifizetett kártérítés állam általi közvetlen megtérítésére való lehetőségen keresztül fennálló – polgári jogi felelősségére vonatkozó szabályok biztosítsák, hogy a bírák védettek legyenek az olyan nyomással szemben, amely veszélyeztetheti határozathozataluk függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja.<sup>57</sup> Az e két eljárás közötti egzisztenciális kapcsolatot szem előtt tartva, mivel a második eljárás nem létezhet az első nélkül, megfelelően

<sup>54</sup> Lásd hasonlóképpen a Velencei Bizottság következtetését a bírói hiba meghatározása jelenlegi szövegének vizsgálata során, ahol megjegyezték, hogy „a bírói hibát nem lehet általános fogalmakra való hivatkozás nélkül meghatározni, amelyeket pedig a bíróságoknak kell értelmezniük”. A Velencei Bizottság 924/2018. sz. véleménye, 115. pont.

<sup>55</sup> 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 42. pont).

<sup>56</sup> Léger főtanácsnok Köbler ügyre vonatkozó indítvány (C-224/01, EU:C:2003:207, 90. pont).

<sup>57</sup> Lásd ebben az értelemben: 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 121. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

figyelembe kell venni a kettő közötti kapcsolat mértékét is, valamint az állammal szembeni, felelősség megállapítására irányuló eljárások keretében érvényesülő anyagi jogi követelményekre és a bírák számára biztosított eljárási garanciákra vonatkozó részletes szabályokat.

95. A bírói függetlenség főszabály szerint egyértelműen nem jelenti a bírák akár polgári jogi, akár fegyelmi felelősség alóli mentességét. Annak lehetősége, hogy az állam konkrét esetekben megtérítést követeljen, véleményem szerint nem ellentétes a bírói függetlenség elvével. E lehetőség visszaállít egy, a bíróságok elszámoltathatóságára vonatkozó elemet, amely az igazságszolgáltatási rendszerbe vetett közbizalom fenntartása szempontjából is kulcsfontosságú.

96. Ezt a megoldást az összehasonlító jog is szilárdan alátámasztja. A *common law* hagyományhoz tartozó tagállamok kivételével, ahol ugyanis a bírói függetlenség biztosítékaként a bírói mentességre vonatkozó stabil hagyomány áll fenn,<sup>58</sup> az állam bíróságok által okozott károkért való felelőssége széles körben elfogadott, amint azt a fentiekben megjegyeztem. Közelebbről, ahol ilyen állami felelősség létezik, több tagállam (noha nem mindegyik) lehetővé teszi az állam számára, hogy – olyan esetekben, amikor a rosszhiszeműséghez vagy súlyos gondatlansághoz hasonló súlyosító körülmények állnak fenn – a kifizetett összegeket az érintett bíróval megtéríttesse.

97. A bírák polgári jogi, személyes felelősségével kapcsolatos nemzeti megoldások e tekintetben igen változatos képet mutatnak. Egyes (kontinentális) jogrendszerek a köztisztviselőkkel történő megtérítetés általános rendszerét alkalmazzák a bírákra. Mások további követelményeket és biztosítékokat írnak elő, például a korábbi büntető vagy fegyelmi határozatot, vagy felső határt állapítanak meg a kártérítés bíró által viselendő összegére nézve. Ismét más államokban az állam által viselt károk részleges megtérítésére sor kerülhet magában a büntető- vagy fegyelmi eljárásban.<sup>59</sup> Ezek az eltérések azt mutatják, hogy az elszámoltathatóság és a bírói függetlenség közötti egyensúlyt az egyes jogrendszerekben – az igazságszolgáltatási hagyományoktól és a hatalmi ágak elválasztásának elvére vonatkozó alkotmányos koncepcióktól, valamint az e hatalmi ágak közötti fékek és ellensúlyok különböző rendszereitől függően – igen eltérően értelmezik. Talán az egyetlen közös nevező az, hogy az ilyen esetek a gyakorlatban ritkán fordulnak elő, és a bírák személyes felelősségére vonatkozó nemzeti szabályok valóban az alkotmányjog poros padlását jelentik.

98. E meglehetősen nagy változatosságot szem előtt tartva több nemzetközi szerv javasolt erre vonatkozó bizonyos követelményeket. Ezek az ajánlások ugyanakkor az adott nemzetközi szerv jellegétől és típusától függően valójában eltérni látszanak egymástól. A választóvonal – bizonyos leegyszerűsítéssel élve – a maguk a bírák által nemzetközi szinten megfogalmazott követelmények, illetve a szakmai hátterüket illetően változatosabb összetételű nemzetközi szervek vagy intézmények által javasolt követelmények között látszik húzódni. Egyrészt ott van

<sup>58</sup> Lásd például: Frau, M., „The Doctrine of Judicial Immunity from Civil Liability in a Comparative Perspective”, in: Cygan, A., és Spadacini, L., (szerk.) *Constitutional Implications of the Traghetti Judgment*, biblioFabbrica, Brescia, 2010, 163–179. o.; kritikus beszámolóért: Toner, H., „Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts after Factortame (III)”, *Yearbook of European Law* 1997, 165–189. o.

<sup>59</sup> Lásd például: Canivet, G., és Joly-Hurard, J., „La responsabilité des juges, ici et ailleurs”, *Revue internationale de droit comparé*, 2006, 58. kötet, 4. szám, 1049–1093. o., az 1074. és azt követő oldalakon. Egy régebbi beszámolóért lásd: a CCJE 3. sz. véleménye (2002) a bírák szakmai magatartására, különösen az etikára, az összeegyeztethetetlen magatartásra és a pártatlanságra irányadó elvekről és szabályokról.

például a CCJE széles körű vagy akár teljes mentesség mellett szóló egyértelmű álláspontja.<sup>60</sup> Másrészt a Velencei Bizottság álláspontját a 924/2018. sz. véleményében a következőképpen foglalt össze: „a bírák általában véve ne legyenek kitéve visszkereseti igénynek, amikor igazságszolgáltatási feladatukat a jogszabályban meghatározott szakmai normáknak megfelelően látják el (funkcionális mentesség)”, valamint hogy „a bírák felelőssége elfogadható, feltéve, hogy a bíró részéről szándékosság vagy súlyos gondatlanság áll fenn”.<sup>61</sup>

99. Ebben a konkrét kérdésben azonban egyes nemzetközi szervek álláspontját, különösen azon szervekét, amelyeket nem korlátoznak olyan politikai folyamatok, amelyekben belül nemzetközi szinten az állam más hatalmi ágai is képviselve lennének, és tényleges befolyásuk lenne ezen álláspontok jóváhagyásra, némi (sőt meglehetősen) fenntartással kell fogadni. A bírói függetlenség és a bírák elszámoltathatósága közötti megfelelő egyensúly inkább a hatalmi ágak szétválasztása keretében folytatott, gyakran fájdalmas és hosszadalmas két- vagy többoldalú párbeszéd során alakul ki, ahol az egyes hatalmi ágak olykor egyoldalú elképzeléseit a többi hatalmi ág kölcsönösen ellensúlyozza és kiegyensúlyozza.

100. Összefoglalva, véleményem szerint a bírói függetlenség uniós elvével önmagában véve nem ellentétes annak lehetősége, hogy olyan esetekben, amelyekben megállapították az állam felelősségét az igazságszolgáltatási feladatok ellátása során okozott károkért, az állam a rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság eseteiben a fizetett összeget az érintett bíróval meg kívánja téríttetni. Ezenkívül, figyelemmel a tagállamokban megtalálható nemzeti modellek sokféleségére, egyszerűen nem állítható, hogy a bírói függetlenség uniós elve egy meghatározott felelősségi rendszert írna elő, amely például korábbi, már meghozott, a felelősséget megállapító büntetőítélthez vagy fegyelmi szankcióhoz kapcsolódik, vagy akár azt irányozza elő, hogy a bírói felelősség csak ezen eljárásokban, a szankciók egy típusaként legyen megállapítható.

101. Ami fontos, az a választott keretrendszer minősége és az azon belüli garanciák. Bármilyen modellről van is szó, az e modellen belüli szabályoknak, például a bírák – a károsult személyek részére kifizetett kártérítés állami általi megtérítésére való lehetőségen keresztül fennálló – polgári jogi felelősségre vonatkozó szabályoknak biztosítaniuk kell, hogy a bírák védettek legyenek az olyan nyomással szemben, amely veszélyeztetheti határozathozataluk függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja. A fentiekben kifejtett okokból – a tényleges visszaélésre utaló nemzeti alkalmazási gyakorlat hiányában – az alábbiakban csak a „*tervrajz*” *absztrakt felülvizsgálatára* fogok összpontosítani, a bírói felelősségre vonatkozó szabályok és az igazságügyi törvények 2018. évi reformja területén nemrégiben elfogadott más szabályok közötti lehetséges kölcsönhatással együtt.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> A CCJE-nek az Európa Tanács Miniszter Bizottságának figyelmébe ajánlott 3. sz. véleménye (2002) a bírák szakmai magatartására, különösen az etikára, az összeegyeztethetetlen magatartásra és a pártatlanságra irányadó elvekről és szabályokról. E véleményben a CCJE úgy ítélte meg, hogy „nem megfelelő, hogy egy bírót az igazságszolgáltatási feladatok ellátása tekintetében – akár az állam általi megtérítés útján is – bármilyen személyes felelősség terheljen, a szándékos jogsértés esetét kivéve”. Hasonlóképpen, a CCJE által 2010. november 17-én Strasbourgban elfogadott Bírák Magna Chartájának 22. pontja kimondja, hogy „nem megfelelő, hogy egy bírót az igazságszolgáltatási feladatok ellátása tekintetében – akár az állam általi megtérítés útján is – bármilyen személyes felelősség terheljen, a szándékos jogsértés esetét kivéve”. Ezt az álláspontot a jelen ügyben szóban forgó rendelkezések tekintetében a 2019. évi CCJE vélemény 39. pontja hangsúlyozza.

<sup>61</sup> Lásd: a Velencei Bizottság 924/2018. sz. véleménye, 113. pont, amely az alkotmánybíróknak címzett, az állam bírakkal szembeni visszkereseti jogáról szóló *amicus curiae* levél (CDL-AD (2016)015) 77–80. pontjára hivatkozik. Lásd még például: az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által a tagállamokhoz intézett CM/Rec(2010)12 ajánlás a bírákról: függetlenség, hatékonyság és felelősség, elfogadva 2010. november 17-én a miniszteri megbízottak 1098. ülésén, 66. és 67. pont: „a jogértelmezés, a tények értékelése vagy a bizonyítékok mérlegelése ne vezessen polgári jogi vagy fegyelmi felelősséghez, a rosszhiszeműség vagy a súlyos gondatlanság esetét kivéve. Csak az állam kérheti bírósági eljárásban valamely bíró polgári jogi felelősségének megállapítását, amennyiben kártérítést kellett nyújtania”.

<sup>62</sup> Lásd a jelen indítvány fenti 53–60. és 66–74. pontját.



## 2) A vitás elemek

102. Amint azt a jelen ügyben előterjesztett kérdések elfogadhatóságának vizsgálata során megjegyeztem, az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szűkszavú azon okok kifejtése terén, amelyek a kérdést előterjesztő bíróságot a kérdései feltevésére indították. Közelebbről, noha az alapeljárás az államnak a szabadságtól való állítólag jogellenes megfosztás egy esete tekintetében fennálló felelősségére vonatkozik, a kérdést előterjesztő bíróság semmilyen magyarázattal nem szolgált a bírói hiba 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (3) bekezdésében szereplő általános meghatározása és az állam büntetőeljárásban fennálló felelősségére vonatkozó, a büntetőeljárás törvénykönyv 539. és 541. cikkében foglalt különös rendelkezések közötti viszonyt illetően.

103. Ez a körülmény indokolja a hetedik kérdés elfogadhatatlanná nyilvánítására vonatkozó javaslatomat. Ezenkívül a negyedik, ötödik és hatodik kérdésre adandó válasszal összefüggésben is releváns. Ezért az alábbi elemzésem azon az előfeltételezésen alapul, hogy a 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (3) bekezdése valóban releváns az alapeljárás szempontjából.

104. Ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak hasznos választ lehessen adni, három különböző kérdéskört érdemes megvizsgálni, amelyek a felek beadványaiból kitértek és a tárgyaláson is felmerültek: azt, hogy a bírák polgári jogi felelősségét megalapozó szubjektív elemek jogszerűen köthetők-e a rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság eseteihez (i); azt, hogy a megtérítésre irányuló eljárás megindításáról való döntéssel kapcsolatos eljárás tartalmaz-e konkrét garanciákat (ii); valamint azt, hogy ez az eljárás – az állam bírói hibáért való felelősségét elbíráló eljárással való szoros összefüggésre figyelemmel – tiszteletben tartja-e az érintett bírák védelemhez való jogát (iii).

### *i) Rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság*

105. A 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állam megtérítés iránti igénye a bírói hibáért felelős bíróval szemben a rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság eseteire korlátozódik. Ez utóbbi fogalmakat a 303/2004. sz. törvény 99<sup>1. cikk</sup>e határozza meg, amely rendelkezés a törvénynek a bírák és ügyészek fegyelmi felelősségével foglalkozó szakaszában található. Értelmezésem szerint ahhoz, hogy az első szakaszban az állami felelősség alapján kifizetésre kerüljön sor, a 303/2004. sz. törvény 96. cikke (3) bekezdésének a) vagy b) pontjában foglalt valamennyi kritériumnak megfelelő bírói hibának kell fennállnia. Ezt követően ahhoz, hogy a második szakaszban a bíróval szembeni megtérítés iránti keresetnek helyt adjanak, e feltételeken túlmenően az érintett bíró vonatkozásában egy – a rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság formájában megjelenő – szubjektív elemet is bizonyítani kell.

106. Ha valóban ez a helyzet, akkor e tekintetben egyet kell értenem a Bizottság és a román kormány által előadottakkal. Ismét hangsúlyozom, hogy az a körülmény, hogy rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság esetén megtérítés iránti keresetre van lehetőség, önmagában véve nem problematikus. E fogalmakat a törvény oly módon határozza meg, amely nem látszik eltérni e fogalmak általánosan elfogadott meghatározásaitól. A 303/2004. sz. törvény 99<sup>1. cikk</sup>ének (1) bekezdése szerint rosszhiszeműséget akkor állapítanak meg, ha a bíró „tudatosan megszeg anyagi jogi vagy eljárásjogi szabályokat, és szándékában áll valamely más személynek kárt okozni, vagy belenyugszik, hogy a szabályok megszegése másnak kárt fog okozni”. A 99<sup>1. cikk</sup> (2) bekezdése szerint súlyos gondatlanság akkor áll fenn, ha a bíró „súlyos, vitathatatlan és nem kimenthető módon gondatlanul figyelmen kívül hagy anyagi jogi vagy eljárásjogi szabályokat”. Ezenkívül úgy tűnik, hogy a bírói feladatok rosszhiszemű vagy súlyos gondatlansággal történő ellátása az

esetleges büntetőjogi felelősségtől függetlenül, még ha e cselekmény nem is felel meg valamely bűncselekmény tényállási elemeinek, e törvény 99. cikkének t) pontja szerint fegyelmi vétséget is megvalósíthat.

107. E Bíróság előtt nem terjesztettek elő olyan érvet, amely megmagyarázná, hogy pontosan miért ne lenne megfelelő ez a meghatározás, és azt sem támasztották alá, hogy e fogalmak bíróságok általi értelmezése kétségeket támasztana a gyakorlati alkalmazásukat illetően vagy visszaélésre utalna. Ismét hangsúlyozom, hogy amennyiben nem fogadjuk el azt az érvet, hogy a „valódi bírói függetlenséghez” teljes funkcionális mentesség szükséges, akkor a rosszhiszeműen vagy súlyos gondatlansággal okozott károkért való felelősség elismerése összhangban áll azzal, ami valóban az általános követelményszintnek látszik megfelelni, amint azt a Velencei Bizottság is kiemelte.<sup>63</sup>

108. Azt sem tudom belátni, hogy a bírói függetlenség uniós elve által előírt követelményeknek miért kellene eltérniük ettől az egyensúlytól. Amennyiben a bírák ténylegesen védve vannak a felelősség megállapítására irányuló közvetlen keresetektől, azáltal hogy az egyének számára a kártérítés követelésének egyetlen lehetséges útját az állam felelősségének megállapítása jelenti, az államnak a bíró általi hatáskörrel való visszaélés<sup>64</sup> és súlyos gondatlanság valóban kirívó eseteiben fennálló, megtérítésre való szűkebb körű lehetősége az igazságszolgáltatási funkciót egy olyan gondossági szintre tekintettel teszi elszámoltathatóvá, amely szerint csak e követelmények súlyos megsértése alkalmas arra, hogy megalapozza a bíró polgári jogi felelősségét.

109. Összességében véve azonban a jelen ügyben a vitást kérdést nem annyira a bírói kar tagjainak polgári jogi felelősségét megalapozó anyagi jogi feltételek jelentik, hanem inkább az eljárás, amely lehetővé teszi a felperesként eljáró államháztartási minisztérium számára, hogy a második szakaszban keresetet indítson. Most erre a kérdésre térek rá.

*ii) Az államháztartási minisztérium mint a felperes?*

110. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyezte, hogy a második szakaszban, amelyben azt vizsgálják, hogy a bírói kar tagja a hibát rosszhiszeműen vagy súlyosan gondatlanul követte-e el, a 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (3) bekezdésében rögzített szabályozás nyilvánvalóan önkényes jellegű, mivel a bírói kar tagjának felelősségéről kizárólag az állam dönt.

111. A tárgyaláson a holland kormány előadta, hogy a bírói kar tagjai polgári jogi felelősségének új rendszere akkor problematikus, ha a végrehajtó hatalomnak diszkrecionális és meghatározó szerepe van a megtérítés iránti kereset megindításában. E kormány megjegyzi továbbá, hogy e rendszert az igazságügyi rendszer romániai reformjainak átfogó értékelésére figyelemmel kell vizsgálni.

112. A Bizottság azt állítja, hogy még ha a bírák rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság esetén fennálló felelőssége önmagában véve nem is problematikus, bizonyos eljárási garanciákat azonban biztosítani kell. Véleménye szerint az, hogy a megtérítés iránti keresetet független bíróság vizsgálja, már eljárási garanciát jelent. Ezenkívül az is szükséges, hogy a megtérítés iránti kereset megindításának feltételeihez konkrét garanciák kapcsolódjanak. A Bizottság szerint e tekintetben

<sup>63</sup> A jelen indítvány fenti 98. pontja.

<sup>64</sup> Megjegyzendő, hogy a 303/2004. sz. törvény 99. cikkének (1) bekezdése kettős szubjektív szándékot követel meg: nem csupán azt, hogy a bíró *tudatosan* szegje meg az alkalmazandó szabályokat (jogellenességi szándék), hanem azt is, hogy ezzel *arra törekedjen*, hogy másnak kárt okoz, vagy ebbe *belenyugodjon* (*dolus directus* vagy *dolus indirectus* formájában megjelenő szándék). Ez ránézésre a hivatallal való visszaélés bűncselekménye szintjének tűnik.

különböző lehetőségek vannak. A megtérítés iránti keresetet lehetne azokra az esetekre korlátozni, amelyekben jogerős határozattal már megállapították a bíró büntetőjogi vagy fegyelmi felelősségét. Egy másik lehetséges garanciát az jelenthetne, hogy a megtérítés iránti kereset megindításáról egy független igazságügyi szerv, például a magisztratúra legfelsőbb tanácsa döntsön. A Bizottság előadja, hogy e garanciákat a jelen ügyben szóban forgó rendelkezések nem biztosítják, mivel az államháztartási minisztérium belátása szerint indíthatja meg a megtérítés iránti keresetet, és az igazságügyi felügyelet véleménye pusztán tanácsadó jellegű. E tekintetben a Bizottság álláspontja összhangban áll a GRECO és a Velencei Bizottság egyes észrevételeivel.<sup>65</sup>

113. E megfontolásokból úgy tűnik, hogy a bírák polgári jogi felelősségére vonatkozó új rendelkezésekkel kapcsolatos főbb aggályok két szervnek: az államháztartási minisztériumnak és az igazságügyi felügyeletnek a megtérítés iránti kereset megindításáról való állam általi döntéshez vezető folyamatban történő részvétele körül forognak.

114. A 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (7) bekezdése szerint az államháztartási minisztérium az állam bírói hibáért való felelősségéről döntő jogerős bírósági határozat közlését követő két hónapon belül kérelmet *nyújt be* az igazságügyi felügyelethez. E szerv a 317/2004. sz. törvény 74<sup>1.</sup> cikk szerinti eljárásban megállapíthatja, hogy a bírói hibát a bíró rosszhiszeműen vagy súlyosan gondatlanul eljárva okozta-e. A 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (8) bekezdése szerint az állam e jelentés közlésétől számított hat hónapon belül az államháztartási minisztérium útján visszakereseti *igényt érvényesít*, ha az igazságügyi felügyelet fent említett jelentése és „saját mérlegelése” alapján álláspontja szerint a bírói hibát az okozta, hogy a bíró rosszhiszeműen vagy súlyosan gondatlanul járt el.

115. Véleményem szerint kiindulásként érdemes hangsúlyozni egy elemet: ha jól értettem a nemzeti szabályokat, az államháztartási minisztérium szerepe arra korlátozódik, hogy dönt arról, megindítja-e a megtérítés iránti kereset, és ezzel megindítja-e a második szakaszt. Így e minisztérium gyakorlati szempontból csupán a potenciális felperes egy olyan eljárásban, amelynek független bíróság előtt kell zajlania. Ráadásul e minisztérium csak akkor járhat el, ha egy másik független bíróság előtti másik eljárást követően olyan jogerős bírósági határozat született, amelyben megerősítést nyert, hogy valóban bírói hiba történt, és az államot felelősség terheli.

116. Gyakorlati szempontból tehát az államháztartási minisztérium általi döntéshozatal során fennálló mérlegelési lehetőség ténylegesen a független polgári bíróságok előtti két eljárás közé van „beszorítva”. Egy ilyen összefüggésben megint csak nehezen látom, hogy önmagában véve pontosan mi lenne összeegyeztethetetlen abban a megoldásban, amely az államháztartásnak – amelynek egy polgári bíróság független értékelését követően pénzt kellett kifizetnie a károsult magánszemély részére – felperesi keresetelési jogot biztosít a tekintetben, hogy esetlegesen visszakereseti igényt érvényesítsen a bíróval szemben, aki ezt a kárt rosszhiszeműen vagy súlyos gondatlansággal okozta.<sup>66</sup> Ezenkívül maga a minisztérium nem tud egyedül dönteni a polgári jogi felelősség kérdésében – csupán arról dönt, hogy egy másik (független) bírósághoz fordul-e.

117. Milyen további, a bírákra a közhatalom által gyakorolt nyomásban megnyilvánuló potenciális visszaéléssel szembeni garanciának kellene fennállnia egy ilyen rendszerben? Először is, az az állítás, hogy bizonyos további garanciákra van szükség, arra utal, hogy e tagállamban a független

<sup>65</sup> Lásd a jelen indítvány 62–64. pontját.

<sup>66</sup> Amint azt a Velencei Bizottság megjegyezte, mivel e minisztérium felelős az államkincstárért, egyáltalán nem zárható ki, hogy ilyen típusú eljárásokban az állam képviselője legyen. Lásd a jelen indítvány 62. pontját.

bíróságok előtti két eljárás, az összes jogorvoslati lehetőséggel együtt,<sup>67</sup> nem elegendő a strukturális visszaélések megakadályozásához. Ha azonban valóban ez a kiinduló feltételezés, milyen bírósági függetlenség áll fenn egy ilyen rendszerben, amelyet védeni kellene? Két bírósági eljárással vissza lehet élni, de ha ezekhez hozzáteszünk egy harmadikat, esetleg fegyelmi eljárás formájában, akkor minden rendben lesz? Ezenkívül strukturális szempontból az a gondolat, hogy az állami felelősségre vonatkozó első eljárást befolyásolhatnák annak érdekében, hogy ezt követően nyomást gyakoroljanak egy adott bíróra azáltal, hogy szelektíven döntenek a megtérítés iránti kereset megindításáról, abból a meglehetősen különös feltételezéséből indul ki, hogy egy „kamikaze” tagállam kész lenne a bíróságait a saját hátrányára befolyásolni és így arra készíteni őket, hogy vele szemben egyedi kártérítést ítéljenek meg, hogy ezt követően a második szakaszban nyomást tudjon gyakorolni egyes bírókra.

118. Akárhogy is, ismét nem látom be, hogy egy, a tagállamok eljárási autonómiáját és intézményi sokféleségét tiszteletben tartó uniós jogrendben hogyan lenne önmagában véve összeegyeztethetetlen a bírói függetlenség uniós elvével egy olyan nemzeti rendszer, amelyben a bírák esetleges polgári jogi felelősségét a (független) bíróságok előtti, a nemzeti rendszerben felülvizsgálható és jogorvoslattal megtámadható két külön bírósági eljárást követően lehet csak megállapítani.

119. Kétségtelen, hogy más intézményi vagy eljárási megoldások is elképzelhetők. A bírák akár polgári jogi, akár fegyelmi felelősségét lehet kizárólag a bírói karra vonatkozó fegyelmi eljárásokban döntő szerv jogerős határozatától függővé tenni. Ez bizonyos körülmények között valóban logikusabb és tanácsosabb intézményi megközelítést jelenthet, amely biztosítja a fegyelmi és a polgári eljárás közötti koherenciát.<sup>68</sup> Ezek a – feltételezetten jobb intézményi struktúra mellett érvelő – megfontolások azonban nem jelentik automatikusan azt, hogy a bírói függetlenség elve követelményeinek megsértéséről van szó pusztán amiatt, hogy más intézményi struktúra is elképzelhető.<sup>69</sup> A bírói függetlenség uniós elvének követelményei szempontjából ugyanis nem a végleges döntést meghozó bíróság fegyelmi, polgári jogi vagy büntetőjogi jellege a döntő, hanem annak függetlensége.

120. Ugyanakkor, közelebbről megvizsgálva az államháztartási minisztérium által a megtérítés iránti kereset megindításáról való döntésben játszott szerep konkrét elemét, úgy tűnik, nem igazán egyértelmű, hogy pontosan melyek ezek a szabályok. Értelmezésem szerint ez annak tulajdonítható, hogy e tekintetben nincs gyakorlati alkalmazás. A román kormány először azt állította, hogy a keresetindítás *nem automatikus*. E kormány azonban a tárgyaláson kifejtette, hogy az igazságügyi felügyelet jelentése, amely megállapítja, hogy a bírói hibát rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság okozta, a megtérítés iránti kereset megindításának *feltétele*.

121. Úgy tűnik tehát, hogy a 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (7) bekezdése ahelyett, hogy kötelezné az államháztartási minisztériumot a kereset megindítására, szisztematikus eljárást állapít meg, amelyet az államháztartási minisztériumnak minden alkalommal, amikor az állammal szemben valamely bírói hiba megállapítása iránti keresetnek helyt adnak,

<sup>67</sup> A második szakaszban az alperes lakóhelye szerint illetékes Curtea de Apel (ítélőtábla) előtt, ezzel szemben pedig az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék) előtti jogorvoslatra van lehetőség – lásd a jelen indítvány fenti 10. pontját.

<sup>68</sup> Biztosítja a koherenciát és az összehangolást, azonban nem feltétlenül jelent több garanciát a strukturális függetlenség szempontjából. Amennyiben attól tartanak, hogy a politikai spektrum bizonyos részei vagy akár a bírói kar bizonyos részei visszaélhetnek bizonyos eljárásokkal, az összes döntéshozatali jogkör egyetlen központi hatóságnál történő összpontosítása az intézményi kialakítás szempontjából igen rossz ötlet. Az AFJR-indítvány 307. pontjában kifejtettekhez hasonlóan, a strukturális függetlenség lehetősége szempontjából egy rossz szándékú személy számára könnyebb lesz egy vagy több, a fővárosban működő fegyelmi bizottságot ellenőrizni, mint az ország különböző pontjain található 15 fellebbviteli bíróságot.

<sup>69</sup> Lásd még a jelen indítvány fenti 68–70. pontját.

kezdeményeznie *kell* azzal, hogy az ügyre vonatkozó kérelmet nyújt be az igazságügyi felügyelethez. Ez azt jelenti, hogy az állami felelősség automatikusan a bíró részéről fennálló rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság vizsgálatához vezet, amelyről ezt követően jelentés készül.

122. Véleményem szerint, feltéve hogy az állami felelősségről vagy rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság esetén a bíró ezt követő polgári jogi felelősségéről való döntést csak független bíróság hozhatja meg, ez önmagában elegendő garanciát jelent. Ugyanakkor, figyelembe véve a nemzeti jogalkotó azon szándékát, hogy a felperesnek az eljárás második szakaszát megelőző mérlegeléséhez kapcsolódóan egyértelműen további garanciákat biztosítson, az igazságügyi felügyelet mint a magisztratúra legfelsőbb tanácsán belül a bírói karra vonatkozó fegyelmi jellegű vizsgálatokért felelős független szerv részvétele a rendszerben meglévő garanciák erősítésére alkalmas elemet alkot. Ez azonban két feltétellel van így: először, magának az igazságügyi felügyeletnek függetlennek kell lennie. Másodsor, az igazságügyi felügyelet által kiadott jelentésnek, amennyiben az nemleges következtetést tartalmaz, kötnie kell az államháztartási minisztériumot.

123. Ami az első feltételt illeti, amint azt Asociația Forumul Judecătorilor din România és társai indítványomban megjegyeztem, annak ellenére, hogy az igazságügyi felügyelet nem dönt fegyelmi kérdésekben, meglehetősen nyilvánvaló, hogy vizsgálati jogkörei – a fegyelmi eljárásban a végleges határozatot hozó testület által kínált garanciáktól függetlenül – már alkalmasak arra, hogy bizonyos nyomást gyakoroljanak a valamely jogvita elbírálásának feladatával megbízott személyekre.<sup>70</sup> Ezért álláspontom szerint a jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló rendszerben alapvető jelentőségű, hogy maga a rosszhiszeműségre vagy súlyos gondatlanságra vonatkozó szakértői értékelés adásáért felelős szerv – észszerű mértékben – pártatlan legyen. Ugyanakkor e Bíróság előtt sem az előzetes döntéshozatalra utaló végzés, sem a felek nem adtak elő olyan érveket, amelyek e tekintetben alkalmasak lennének az igazságügyi felügyelet pártatlanságának megkérdőjelezésére.<sup>71</sup>

124. Ami a második feltételt illeti, noha a Bíróság a tárgyaláson kifejezetten pontosítást kért, továbbra sem világos, hogy az államháztartási minisztérium akkor is megindíthatja-e a keresetet, ha az igazságügyi felügyelet jelentése megállapítja, hogy *nem állt fenn* rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság. A román kormány a tárgyaláson kifejtette, hogy még ha ez a rendelkezés szövegéből nem is tűnik ki, a rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság igazságügyi felügyelet jelentésében történő megállapítása a feltétele annak, hogy az államháztartási minisztérium a megtérítés iránti keresetet megindíthassa.

125. Amennyiben valóban ez a helyzet, amit végső soron a nemzeti bíróságnak kell ellenőriznie, úgy a rendszer nem csupán tartalmazná a szükséges garanciákat (vagyis, hogy a bírák személyes felelősségének megállapítása viszonylag szigorú feltételekhez kötött, és arról csak független bíróság dönthet), hanem még olyan garanciákat is nyújtana, amelyek meghaladják azt a szintet, amely magától értetődő módon szigorúan szükséges (például azt, hogy a második szakaszban felperesként eljáró minisztériumnak különös követelményeket kell tiszteletben tartania ahhoz, hogy az ilyen független bíróság előtt megtérítés iránti keresetet indíthasson).

<sup>70</sup> Lásd az AFJR-indítvány 267–269. pontját.

<sup>71</sup> Igaz ugyan, hogy az AFJR-indítvány 274–278. pontjában szereplő javasolt következtetéseim kétségeket támasztottak a vezető igazságügyi felügyelőnek a 77/2018. sz. sürgősségi kormányrendelet alapján történő ideiglenes kinevezésével kapcsolatban (lásd). Ez azonban nem értelmezhető úgy, hogy azt állítanám, hogy maga az intézmény nem pártatlan. Ezenkívül egy igazságszolgáltatási rendszer valamely strukturális eleme összeegyeztethetlenségének megállapítása aligha értelmezhető úgy, hogy emiatt minden, ami az adott intézményhez és elemhez kapcsolódik, ezzel szintén automatikusan érintett. E logikát követve „az összefüggés alapján” előbb-utóbb az egész igazságszolgáltatási rendszert összeegyeztethetetlennek lehetne minősíteni.

iii) Védelemhez való jog

126. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben azt állította, hogy a bírónak nincs lehetősége arra, hogy teljes körűen gyakorolja a védelemhez való jogát. A nemzeti bíróság először is úgy ítéli meg, hogy az első szakasz, amely kizárólag a sérelmet szenvedett fél mint felperes és az állam mint alperes között zajlik, ténylegesen kizárja az eljárásból a bírói kar érintett tagját. Ez azt követő eljárásban, amelyben az állam közvetlenül a bíróval szemben visszakereseti igényt érvényesíthet, veszélyeztetheti a kontradiktórius eljárás elvét és a bíró védelemhez való jogát, mivel az első szakaszban bírálják el a bírói hiba fennállására vonatkozó jogkérdést.

127. A Bizottság a tárgyaláson előadta, hogy a bírói hiba megállapítása nem alapozhatja meg a bíró felelősségét, amennyiben e bírónak az e bírói hiba megállapításához vezető eljárásban nincs lehetősége arra, hogy az álláspontját kifejtse. A bírót a román állam bírói hibáért való felelősségének megállapítására irányuló eljárásban is meg kell hallgatni.

128. A román kormány a tárgyaláson pontosította, hogy az alperes bíró a felelősségére vonatkozó eljárásban megkérdőjelezheti az állam felelősségét elbíráló ítéletben szereplő, a bírói hiba fennállására vonatkozó összes megállapítást. E bíró ezenkívül beavatkozó félként részt vehet az állam elleni eljárásban.

129. Attól tartok, hogy e konkrét kérdést illetően a Bíróság meglehetősen kevés információval rendelkezik. Nem világos, hogy az első szakaszban a bírói hibáról határozó bíróság köteles-e helyt adni a beavatkozás iránti kérelemnek. Nem egyértelmű, hogy ebben az eljárásban mi a bíró perbeli jogállása. Végül, annak következtében, hogy a nemzeti bíróság előtti ügy éppenséggel az első, nem pedig a második szakaszban van, határozottan nem világos, hogy a polgári bíróság által az első szakaszban a bírói hiba fennállását illetően tett bármely jogerős megállapítást a második szakaszban hogyan vesznek majd figyelembe. A bírói hiba pontos anyagi jogi meghatározása ugyanis mindkét szakasz tekintetében azonosnak tűnik: a második szakasz kiegészül a rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság szubjektív elemével, azonban ugyanazon bírói hiba tekintetében.

130. Álláspontom szerint mindenesetre egy, a második szakaszban polgári jogi felelősség megállapítása iránti keresettel szembesülő bírónak lehetősége kell, hogy legyen arra, hogy az ügyre vonatkozó *valamennyi elemet* vitathassa: az általa állítólag elkövetett, a 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (3) bekezdése szerinti bírói hiba megállapításához felhasználható valamennyi fogalmi elemet, valamint az e hibához kapcsolódó, a 303/2004. sz. törvény 99<sup>1.</sup> cikké szerinti szándékát (vagy annak hiányát) is. Az, hogy a két eljárás keretében az ilyen teljes körű védelemhez való jogot hogyan juttatják érvényre, valóban nemzeti jogi kérdés. Csak az egyértelmű, hogy mi az a következmény, amelyre *nem kerülhet sor*, nevezetesen az, hogy a bíró a második szakaszban azzal szembesüljön, hogy noha semmilyen érdemi szerepben nem vett részt az első szakaszban, e szakaszban már döntöttek a bírói hiba fennállásáról, ami ténylegesen prejudikálná a személyes felelősségét.

131. A nemzeti bíróságnak kell megállapítania, hogy az állam által indított megtérítés iránti kereset keretében alkalmazandó nemzeti eljárásjogi rendelkezések az érintett bíró számára biztosítanak-e ilyen teljes körű védelemhez való jogot. Amennyiben nem ez a helyzet, úgy a kérdést előterjesztő bíróságnak a nemzeti eljárásjogi rendelkezéseket az Charta 47. cikkében foglalt védelemhez való jog követelményeivel összhangban kell értelmeznie annak érdekében, hogy az érintett bíró számára vagy a károsult fél és az állam közötti eljárás, vagy legkésőbb

mindenképpen az állam és az érintett bíró közötti eljárás keretében lehetőséget biztosítson arra, hogy a vele szemben állított valamennyi elem tekintetében teljes körűen ismertethesse az álláspontját.

*c) Következtetés és egy figyelmeztetés*

132. Véleményem szerint a Charta 47. cikkének második bekezdésével és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével nem ellentétesek a bírói hibáért való állami felelősségre vonatkozó, a 303/2004. sz. törvény 96. cikkének (3) bekezdéséhez hasonló nemzeti rendelkezések, valamint nem ellentétes az állam arra vonatkozó lehetősége sem, hogy rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság esetén ezt követően a polgári jogi felelősség megállapítására irányuló, megtérítés iránti keresetet indítson az érintett bíróval szemben, feltéve hogy ezek az eljárások megfelelő garanciákat nyújtanak annak biztosítása érdekében, hogy a bírói kar tagjai ne legyenek kitéve a határozataik befolyásolására alkalmas közvetlen vagy közvetett nyomásgyakorlásnak. Az elé terjesztett releváns tényezők összességére tekintettel a nemzeti bíróságnak kell értékelnie, hogy a 303/2004. sz. törvény 96. cikke, a további releváns nemzeti szabályok, valamint az alkalmazási gyakorlat megfelel-e ezeknek a feltételeknek.

133. A jelen ügy és a jelen eljárásban a Bíróság rendelkezésére bocsátott információk összefüggésében véleményem szerint bármely más következtetés veszélyesen közel kerülne vagy annak állításához, hogy az uniós jog alapján a nemzeti bírák számára teljes funkcionális mentességet kell biztosítani, vagy ahhoz, hogy e Bíróság valójában a nemzeti intézmények és eljárások átalakításába bocsátkozna azáltal, hogy egyes hatásköröket elvesz egy adott intézménytől (polgári bíróságok) és azt ténylegesen áthelyezi egy másik intézményhez (potenciálisan a fegyelmi bizottságok vagy a magisztratúra legfelsőbb tanácsán belüli más szervek), anélkül hogy erre – a bírák elszámoltathatóságára vonatkozó adott struktúrával kapcsolatos előzetes elképzeléstől eltekintve – bármely konkrét oka lenne. Mondanom sem kell, hogy ez nem csupán ellentmondana a nemzeti intézményi és eljárási autonómia elvének, de a tagállamokban fennálló számos más nemzeti megoldást is az uniós joggal összeegyeztethetetlené tenné.

134. Amint azt az Asociația Forumul Judecătorelor din România és társai indítványom,<sup>72</sup> valamint a Bíróságnak a lengyel bíróságok függetlenségével kapcsolatos újabb ítéletei<sup>73</sup> is egyértelművé teszik, az igazságszolgáltatás szervezetét és a hatalmi ágak elválasztását érintő szabályok értékelése szorosan kapcsolódik a tágabb jogi, valamint a körülmények alkotta összefüggéshez. Amennyiben nem csak egy adott intézményi „tervrajz” absztrakt összeegyeztethetőségét kell vizsgálni, e szabályok értékelése nem választható el a ténybeli körülményeiktől és a gyakorlati alkalmazásuk példáitól. Ebben az értelemben a bíróságok elszámoltathatóságának erősítésére irányuló nemzeti szabályok, bármilyen tökéletesnek tűnnek is „a papíron”, a gyakorlatban kétségkívül nem immunisak a belső vagy külső nyomásgyakorlással szemben.

135. Ugyanakkor, amint azt ebben az indítványban többször hangsúlyoztam, a jelen ügyben semmi olyat nem tártak fel, ami azt mutatná, hogy a jelen ügyben szóban forgó szabályok más szabályokkal kombinálva pontosan hogyan alkalmasak a visszaélésre, vagy hogy ténylegesen hogyan élnek vissza azokkal a gyakorlatban.

<sup>72</sup> Az AFJR-indítvány 242–244. pontja, valamint a jelen indítvány 73. és 74. pontja.

<sup>73</sup> 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 142. pont).

136. A fentiekben levont következtetésem tehát a Bíróság előtt bemutatott elvont összefüggésben érvényes, ahol a felek kifejezetten elismerték, hogy nincs gyakorlat, illetve nincsenek arra utaló jelek, hogy az új rendszerrel a gyakorlatban a bírákra való nyomásgyakorlás érdekében (vissza)élnek. Ez a következtetés természetesen nem zárja ki, hogy a nemzeti bíróság vagy akár e Bíróság az imént értékelt rendszer gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos jövőbeli fejleményekre tekintettel más eredményre jusson.

## V. Végkövetkeztetés

137. A fenti megfontolásokra tekintettel véleményem szerint a Bíróságnak az előterjesztett kérdésekre a következő választ kell adnia: az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének második bekezdésével és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével nem ellentétesek a bírói hibáért való állami felelősségre vonatkozó, a Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorelor și procurorilor (a bírák és ügyészek jogállásáról szóló 303/2004. sz. törvény) 96. cikkének (3) bekezdéséhez hasonló nemzeti rendelkezések, valamint nem ellentétes az állam arra vonatkozó lehetősége sem, hogy rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság esetén ezt követően a polgári jogi felelősség megállapítására irányuló, megtérítés iránti keresetet indítson az érintett bíróval szemben, feltéve hogy ezek az eljárások megfelelő garanciákat nyújtanak annak biztosítása érdekében, hogy a bírói kar tagjai ne legyenek kitéve a határozataik befolyásolására alkalmas közvetlen vagy közvetett nyomásgyakorlásnak. Az elé terjesztett releváns tényezők összességére tekintettel a nemzeti bíróságnak kell értékelnie, hogy a 303/2004. sz. törvény 96. cikke, a további releváns nemzeti szabályok, valamint az alkalmazási gyakorlat megfelel-e ezeknek a feltételeknek.