

Az európai ombudsman szerződésen kívüli kártérítési felelőssége*

I. BEVEZETÉS

Felvetődik a kérdés, hogy mennyire tekinthető valamely intézmény, vagy szerv alkalmassága mérőszámának, ha olyan „hibát” követ el, amelynek ellenőrzésére, sőt megelőzésére felállították. Az európai ombudsman hivatala tevékenysége során többször szembesült azzal, hogy vele szemben feltételezett hivatali visszásság miatt bírósághoz fordultak. Az ombudsman tehát éppen olyan magatartás feltételezett megvalósítása miatt került alperesi helyzetbe, amelynek felderítésére ellenőrző tevékenysége irányul, sőt, amelynek megelőzésére fókuszál, hiszen például kritikai észrevételével megpróbálja megelőzni egy hivatali visszásság megismétlődését.

Az európai ombudsman hivatalát a maastrichti szerződés állította fel. A maastrichti szerződésre nagy szükség volt annak érdekében, hogy megfelelőbb keretet tudjanak adni a belső politikáknak a bel- és igazságügyi együttműködés terén, és koherensebb keretet az egyesített közösségi akcióknak. Ugyanakkor a Közösség és az Európai Unió kibővített hatáskörének gyakorlása voltaképpen a politikai és gazdasági élet teljes spektrumán sürgőssé tette az egyének még hatékonyabb védelmét a *rule of law* alapján,^[1] amely átszövi az Unió rendszerét, de a különböző politikák területén eltérő hangsúllyal és legfőképpen eltérő intenzitással.^[2] Dahrendorf szerint a demokrácia a nép – valamennyi polgár – hangjaként, olyan intézményeket állít fel, amelyek ellenőrzik a kormányzatot, és lehetővé teszik, hogy erőszak nélkül változtassanak rajta. Ilyen értelemben a *demos*, a nép a szuverén, amely a demokrácia intézményeinek adja a legitimitációt.^[3] Az európai ombudsman intézményét azzal a céllal állították fel, hogy erősítse az uniós intézményrendszer feletti felügyeletet, és az uniós intézményrendszert még demokratikusabbá tegyék egy olyan szerv felállításával, ahova a polgárok közvetlenül fordulhatnak.^[4] Ahogy Peters is rámutatott, az uniós közigazgatás és a polgárok kapcsolatának

[*]A tanulmány az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíja keretében készült..

[1] Bradley – Sutton, 1996, 246.

[2] Wennerström, 2007, 157.

[3] Dahrendorf, 2003, 103.

[4] Lásd bővebben Marias A. Epaminondas: *European Citizenship*. EIPA, 1994; Katja •

erősítése volt a *raison d'être* az európai hivatal felállításánál.^[5] És bár az ombudsman megállapításainak nincsen kötelező ereje, az intézmény által alkalmazott, a jogon alapuló megközelítés lehetővé teszi, hogy az ombudsmant elhelyezhessük a jogi elszámolhatóság mechanizmusában.^[6]

A tanulmány két alapeleme az európai ombudsman intézménye és a szerződésen kívüli kárfelelősség. Ennek megfelelően először egy rövid általános áttekintést adunk a szerződésen kívüli kártérítési felelősségről, valamint az Európai ombudsmanról, ezt követően pedig az uniós bíróság vonatkozó ítéletén keresztül szemléltetjük az ombudsmani kárfelelősség megvalósulását.

II. A SZERZŐDÉSEN KÍVÜLI KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG

A szerződésen kívüli kártérítési felelősség érvényesítéséről az EUMSZ 268. (volt EKSz 235. cikk) cikke rendelkezik, mely szerint az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a 340. cikk második és harmadik bekezdésében említett kártérítési vitákban. A 340. cikk szerint:

„Az Unió szerződéses felelősségét az adott szerződésre alkalmazandó jog szabályozza.

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

A második bekezdéstől eltérve, a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően az Európai Központi Bank köteles megtéríteni az általa vagy alkalmazottai által feladataik ellátása során okozott károkat.

Az Unió alkalmazottainak az Unióval szembeni személyes felelősségét a személyzeti szabályzatukban vagy a rájuk vonatkozó alkalmazási feltételekben megállapított rendelkezések szabályozzák”.

A kártérítési vitákban a felperes olyan természetes, illetve jogi személy, aki a kárt elszenvedte, és a kár elszenvedését követő öt éven belül kezdeményezi a per megindítását. Az elévülés megszakad, ha a Bírósághoz keresetet nyújtottak be, vagy

* Heede: *European Ombudsman: redress and control at Union level*. Kluwer, 2000; John Marcus Meese: *Das Petitionsrecht beim Europäischem Parlament und das Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten der Europäischen Union*. Peter Lang, 2000; Linda C. Reif: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Martinus Nijhoff, 2004; Peter Biering: *The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union*, In: *The European Ombudsman, Origins, Establishment and Evolution*, [online] (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities) 2005; Ezio Perillo: *The Process of Drafting the European Ombudsman's Statute*, In: *The European Ombudsman, Origins, Establishment and Evolution*, [online] (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities), 2005; Ana María Moure Pino: *The European Ombudsman in the Framework of the European Union*. *Revista Chilena de Derecho* (2011) 38.

[5] Peters, 2005, 699–700.

[6] Vogiatzis, 2013, 1685.

ha a károsult fél az eljárás megindítása előtt követelésével az Unió megfelelő intézményéhez fordult.^[7]

Az EUMSZ-ben nem találunk további rendelkezést a kártérítési vitára vonatkozóan, a 340. cikk viszont eléggé tágan fogalmaz, hiszen a tagállamok jogában közös általános elvekre utal, ugyanakkor mivel nincsen ebben a tárgyban közös általános elv, a Bíróság elég széles körben alakíthatta ki a vonatkozó elveket.^[8] Első lépéseként a *Société commerciale Antoine Vloeberghs SA vs. Főhatóság* ügyben mutatott rá arra, hogy abban különbözik a megsemmisítés iránti keresettől, hogy nem egy meghatározott intézkedés megsemmisítésére irányul, hanem a valamely közösségi intézmény által okozott kár megtérítésére.^[9] A *Lütticke GmbH* ügy kapcsán kiemelte, hogy a 215. (EUMSZ 340.) cikk második bekezdésénél, és az e rendelkezés által hivatkozott általános elveknél fogva a Közösség felelőssége feltételezi egyes körülmények fennállását, mely átfogja a tényleges kárt, az intézmény állítólagos magatartása és a kár közötti okozati összefüggést, és egy ilyen magatartás jogellenességét.^[10] Czúcz szerint ez a *Lütticke* ügy azért is volt jelentős a *Zuckerfabrik Schöppenstedt* ügygel együtt, mert míg korábban a kártérítési felelősség megállapítását összekötötték a megsemmisítés iránti keresettel, a két ügy ítéletét követően már önállóan is lehetett kártérítési keresetet indítani.^[11] Utóbbi ügyben a Bíróság ugyanis leszögezte, hogy a kárfelelősség megállapítása iránti kereset egy önálló kereseti forma, amely a keresetek rendszerében külön funkciót tölt be, és sajátos tárgyára figyelemmel meghatározott feltételekkel vehető figyelembe.^[12] A kárfelelősség megállapítása iránti kereset valamely közösségi intézmény vagy szerv aktusából, vagy jogellenes magatartásából eredő sérelem orvoslására irányul, míg a másik két kereset valamely jogilag kötelező erejű aktus jogellenességének, vagy egy ilyen aktus hiányának szankcionálására irányul.^[13] A kártérítési kereset autonómiájának elve ezáltal abban találja jogalapját, hogy e kereset célja különbözik a megsemmisítés iránti kereset céljától.^[14] Fontos kiemelnem, hogy azoknak a jogalanyoknak, akik

[7] 46. cikk: „A szerződésen kívül okozott károkért való felelősségre vonatkozó ügyekben az Unió elleni eljárás megindításának joga az erre okot adó esemény felmerülésétől számított öt év alatt évül el. Az elévülés megszakad, ha a Bírósághoz keresetet nyújtottak be, vagy ha a károsult fél az eljárás megindítása előtt követelésével az Unió megfelelő intézményéhez fordult. Ez utóbbi esetben az eljárást az Európai Unió működéséről szóló szerződés 263. cikkében előírt két hónapos határidőn belül kell megindítani; adott esetben Európai Unió működéséről szóló szerződés 265. cikke második bekezdésének rendelkezéseit kell alkalmazni.”

[8] Caranta, 2013, 239.

[9] 9, 12/60 *Antoine Vloeberghs SA vs. High Authority of the European Coal and Steel Community*, 3. pont

[10] 12/60 *Société commerciale Antoine Vloeberghs SA vs. Főhatóság*.

[11] Lásd részletesebben Czúcz, 2010, 27–34.

[12] *Zuckerfabrik Schöppenstedt kontra Tanács* ügyben 1971. december 2-án hozott ítéletének [EBHT 1971., 975. o.] 3. pontja

[13] C-234/02. P számú *European Ombudsman v Frank Lamberts*, 59. pont.

[14] 178/98.sz., *Fresh Marine kontra Bizottság* ügyben 2000. október 24-én hozott ítélet [EBHT 2000., II-3331. o.] 45. pontja

az EUMSZ 263. cikkben (EKSz 230. cikk) említett elfogadhatósági feltételek okán nem támadhatnak egyes közösségi aktusokat és intézkedéseket, a szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti kereset benyújtásával lehetőségük van jogvita tárgyává tenni az olyan határozati jelleget nélkülöző magatartást, amely emiatt nem képezheti megsemmisítés iránti kereset tárgyát, amennyiben egy ilyen magatartás olyan természetű, hogy felveti a Közösség felelősségét.^[15]

III. AZ EURÓPAI OMBUDSMAN

Az EUMSZ 228. cikke (az EKSz. korábbi 195. cikke) szerint bármely uniós polgártól vagy valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személytől érkező, az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát – tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszok átvételére az Európai Parlament által megválasztott ombudsman jogosult. Az európai ombudsman feladata, hogy segítséget nyújt a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során jelentkező hivatali visszasságok feltárásához – kivéve a Bíróság és az Elsőfokú Bíróság igazságszolgáltatási jogkörének gyakorlása során felmerülő visszasságokat –, és megszüntetésükre ajánlásokat tesz, ugyanakkor más hatóság vagy szerv eljárása panasz tárgyát nem képezheti.^[16]

Az ombudsman döntésével, vagy a panasz kezelésével szemben sem a Szerződés, sem az Alapokmány nem biztosít jogorvoslatot a hivatalhoz forduló panaszos számára. Ezt a Bíróság is megerősítette a *Srinivasan vs. Ombudsman*, illetve az *Apostolov vs. European Ombudsman* ügyek kapcsán: amennyiben indoklással ellátott döntésében – egy panasz érdemi vizsgálatát magában foglalva – arról határoz, hogy további lépéseket nem tesz az ügyben, ez nem olyan intézkedés, amelyet meg lehetne semmisíteni, mivel az EUMSZ 263. cikke^[17]

[15] Amire egyébként a 193/04. számú Hans-Martin Tillack kontra Európai Közösségek Bizottság 2006. október 4-én hozott ítéletében is hivatkozott az ítélet 98. pontjában.

[16] Az Európai Parlament határozata az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (röviden Alapokmány) 2. cikk (1) bekezdés. Elfogadta 1994. március 9-i határozatával (HL L 113., 1994.5.4., 15. o.), módosította 2002. március 14-i (HL L 92., 2002.4.9., 13. o.) és 2008. június 18-i (HL L 189., 2008.7.17., 25. o.) határozatával.

[17] A cikk kimondja, hogy az Európai Unió Bírósága megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait. Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. E célból az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság nyújt be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt. Az Európai Unió Bírósága azonos feltételek mellett rendelkezik hatáskörrel a Számvevőszék, az Európai Központi Bank és a Régiók Bizottsága által előjogaik megóvása érdekében indított keresetek tekintetében. Bármely természetes vagy jogi személy az első és második bekezdésben

alapján a döntés nem jár joghatással harmadik félre.^[18]

Bár az ombudsman döntését határozat formájában hozza meg, a Bíróság a Komninou és társai kontra Bizottság ügyben rámutatott arra, hogy ennek nincs kötelező ereje.^[19] Az *Associazione delle Cantine Sociali Venete vs. European Ombudsman and European Parliament* ítélete alapján az éves és a különjelentések sem járnak joghatással harmadik fél irányába, és ezek nem kötik a Parlamentet sem.^[20] Különjelentés benyújtására egyébként akkor kerül sor, amikor hivatali visszásságot állapít meg vizsgálata eredményeképpen, de ajánlástervezetét vagy nem fogadják el, vagy az érintett szerv ajánlástervezettel kapcsolatos véleményét nem találja kielégítőnek. Ekkor az Európai Parlamentnek és a panasszal érintett feleknek benyújtja azt a különjelentést, amelyben megállapítja a hivatali visszásságot és ajánlásokat is tehet.

Az európai ombudsman kárfelelőssége elsőként a Lamberts kontra Ombudsman ügyben merült fel, de ekkor még az Elsőfokú Bíróság a szerződésen kívüli kárfelelősséget nem állapította meg, mivel az ombudsman nem követett el hivatali visszaélést, így a kártérítésre vonatkozó igényt elutasította.^[21]

Ugyanakkor felhívnom a figyelmet a pert követő fellebbezésre, ahol már látható a Bíróság magatartásában bekövetkezett változás. A bíróság ugyanis rámutatott arra, hogy a kártérítéshez való jog egyik előfeltétele a kellően súlyos jogsértés fennállta, ezért a Közösség szerződésen kívüli felelőssége tekintetében szükséges annak az eljárásnak a vizsgálata, amely a sérelmet okozta, azért, hogy meg lehessen állapítani az intézmény vagy szerv felelősségét, mivel e nélkül a 268. cikk (EKSz 235. cikk) szerinti eljárás nem lenne hatékony.^[22] Ezzel tehát kimondta, hogy a Bíróság igenis vizsgálhatja az ombudsmani hivatal eljárását, a panasz kezelését, amivel egyértelmű lépést tett saját pozíciójának erősítése terén, válaszként arra, hogy az ombudsmani hivatal a fennállása óta folyamatosan feszegette hatásköri kereteit.

- említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket. Az Unió szerveit és hivatalait létrehozó jogi aktusok meghatározhatják azokat a külön feltételeket, amelyek alapján egy természetes vagy jogi személy az e szervek és hivatalok által elfogadott, rá nézve joghatás kiváltására irányuló jogi aktusokkal szemben keresettel élhet. Az e cikkben szabályozott eljárásokat, az esettől függően, az intézkedés kihirdetésétől vagy a felperessel történő közlésétől, illetve ennek hiányában attól a naptól számított két hónapon belül kell megindítani, amikor arról a felperes tudomást szerzett.

[18] A 196/08 (C-580/08.P.) Srinivasan kontra Ombudsman ügyben 2008. november 3-án hozott ítélet 12. pont, továbbá a T-290/08. *Apostolov vs. European Ombudsman* ügyben 2008. december 15-én hozott ítélet.

[19] A 167/06 P *Komninou és társai kontra Bizottság* 2007. október 25-én hozott ítélet 44. pontja.

[20] A 103/99. *Associazione delle Cantine Sociali Venete vs. European Ombudsman and European Parliament* ügyben 2000. május 22-én hozott ítélet 50. pontja.

[21] A T-209/00. számú *Frank Lamberts vs. European Ombudsman* ügyben 2002. április 10-én hozott ítélet 29. pontja. Lásd bővebben Markku Suksi: *Case C-234/02 P, European Ombudsman v. Frank Lamberts, Common Market Law Review*, (2005) 42, 1765–1781.

[22] A C-234/02. P számú *European Ombudsman v Frank Lamberts* ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet 60. és 61. pontja.

A tényleges fordulópontot egy európai bizottsági tisztviselő által az ombudsmannal szemben benyújtott kártérítési kereset jelentette.^[23] Az ügy előzményét egy, a görög állampolgárok által az ombudsmanhoz benyújtott panasz jelentette, mely szerint az Európai Bizottság gondatlan ügyintézését^[24] követett el. A görög panaszosok és az Európai Bizottság, illetve a görög panaszosok és ombudsman közötti eljárás a perben hivatkozási pontokként megtalálhatóak.^[25] A szóban forgó ügyben az ombudsmani eljárás befejeztével a Bizottság gondatlan és részrehajló ügyintézését állapították meg, de mivel az ügy olyan eljárásokat tartalmazott, amelyek múltbeli eseményekhez kapcsolódtak, nem tartotta megvalósíthatónak a békés megegyezést, és kritikai észrevételekkel zárta le az ügyet.^[26] Érdekesség, hogy az ombudsman a határozatában arra a 2002-ben kibocsátott Bizottsági közleményre hivatkozott, amely a Bizottság és a közösségi jog megsértését felpanaszolóknak kapcsolatáról szól részletes eljárási szabályokat rögzítette, és amely közlemény egy korábbi, a Bizottság kötelezettségsszegési eljárását vizsgáló ombudsmani eljárás eredményeképpen született.^[27]

A következőkben az ombudsmani kárfelelősség bemutatásához a kárfelelősséget megalapozó feltételek szemléltetjük ebben a bírósági ügyben.

[23] A T-412/05. számú „M” kontra ombudsman, 35. pont.

[24] A maladministration a Hivatalos Lapban gondatlan ügyintézésként lett fordítva.

[25] Az ombudsmanhoz 1999. október 22-én fordult a panaszos, amelyben három dolgot állított. Egyrészt 1995. július 7. és 1998. december 9. között, közel három és fél éven keresztül a panaszos nem kapott levelet a Bizottságtól, amiben tájékoztatta volna őt az ügy fejleményeiről, így a panaszosnak nem volt lehetősége megvédeni álláspontját. Továbbá a XI. Főigazgatóság néhány tisztviselője arra törekedett, hogy ne biztosítsák a közösségi jogalkotás megfelelő végrehajtását, valamint, hogy Görögország felhasználhassa a közösségi hitelkeretet. Valamint, hogy a Bizottság manipulálta az ügyet, és megpróbálta valamiképpen lezárni.

[26] 1998 márciusától 1998 decemberéig, amely idő alatt az Európai Bizottság megváltoztatta álláspontját, nem látta el a panaszost megfelelő információval, mivel eltitkolta, hogy 1998. július 28-ai határozatával úgy döntött, hogy a Kohéziós Alapból támogatja a projektet. Emiatt a panaszost megtévesztette, abban a téves hitben hagyta, hogy a vizsgálat még mindig tart. Ezért a hivatali visszásság esete megvalósult. Az Európai Bizottság tévesen állapította meg, hogy a szóban forgó irányelv nem alkalmazható a projektre, mert a projekt megvalósítását eredményező pályázati hozzájárulás az Európai Bíróság C 431/92 ítélete értelmében formálisan 1995. február 28-án lett benyújtva, tehát a szóban forgó irányelv releváns 1. cikke (2) bekezdése életbe lépését követően. Ezért itt is megvalósult a hivatali visszásság esete. A panaszos nem tudta, hogy az ügyet kezelő tisztviselő éves, majd fizetés nélküli szabadságon van, és 1998. december 9-ei dátummal egy olyan értesítést kapott a tisztviselőtől, hogy az ügyet még mindig vizsgálják. Ezek után joggal feltételezhetette, hogy nem pártatlanul és megfelelően kezelte ügyét, és hogy a tisztviselő nem kizárólag a Közösség érdekeit szem előtt tartva járt el. Egyébként pedig bármilyen tagállami állampolgár nehezen tudja a pártatlan elbírálást elképzelni egy jogsértési eljárásban résztvevő olyan bizottsági tisztviselőnél, aki politikai párttiszséget is visel abban a tagállamban, amelyet az ügy érint és nyilvánosan ebben a minőségében tevékenykedik az ügy elbírálása idején. Ez a Bizottság mint a Szerződés őre szerepét is megkérdőjelezheti, ebből kifolyólag az ombudsman úgy véli, a Bizottság elmulasztotta biztosítani az eset kapcsán a pártatlan és megfelelő elbírálást. Ezzel pedig hivatali visszaélést valósított meg.

[27] *Commission communication to the European Parliament and the European Ombudsman on Relations with the complainants in respect of infringements of Community law*, Commission of the European Communities, Brussels 20., 03.2002 COM (2002) 141 final http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0141en01.pdf. Az ügyről lásd részletesebben Várnay – Papp – Varju – Bartha, 2006; Eeckhout – Godts, 2005.

IV. A KÁRFELELŐSSÉG ELEMEI

A keresetben a bizottsági tisztviselő arra hivatkozott, hogy az ombudsman feladata ellátása során több hibát is vétett, így közzétette az ombudsmani jelentést, melyben jogellenesen lett megnevezve a felperes, az iratok megvizsgálása során az ombudsman gondatlanul járt el és téves következtetéseket vont le, amelyek megalapozzák a kárfelelősségét.^[28]

Felhívnám a figyelmet arra, hogy a felperes európai bizottsági tisztviselő volt, tehát a keresete nem jelenhetett alkalmazott és alkalmazó intézmény közötti jogvitát. A Közösség kárfelelősségének megállapítását kérte, amely nem az őt alkalmazó intézmény tevékenységének eredményeképpen jött létre, tehát a személyzeti szabályzat jogorvoslatokra vonatkozó előírása nem volt alkalmazható.^[29] A Bíróság az egészségét érintő kártérítési igényt nem, csak az erkölcsi károkozással kapcsolatos kereseti igényt fogadta el, de csak a felperes, nem pedig felperes és családja vonatkozásában.

A Bíróság abban az esetben ismeri el az Unió kárfelelősségét, ha az alábbi három feltétel egyszerre teljesül: a felperes kárt szenvedett; az európai intézmények vagy alkalmazottaik az európai uniós jog szerint jogszerűtlen magatartást tanúsítottak, és közvetlen ok-okozati kapcsolat áll fenn a felperes által elszenvedett kár és az európai intézmények vagy alkalmazottaik jogszerűtlen viselkedése között.^[30] A következőkben ezeknek az elemeknek a jelenlétét, illetve hiányát tekintjük át.

[28] Az ombudsman határozatát követően a bizottsági tisztviselő neve megjelent az ombudsman sajtóközleményében, több újságban és internetes oldalon. A felperes azt állította, ezért kárt szenvedett, amelyet súlyosbított, hogy fontos munkakörrel rendelkezett és az ombudsmani határozat közzététele súlyosan sértette szakmai megítélését. A felperes keresetlevelében elsősorban azzal érvelt, hogy az ombudsman súlyos hibát követett el személyek – így a felperes – nevének közzétételével, mivel megsértette a bizalom és arányosság elvét, ugyanis a név feltüntetése nem tekinthető elkerülhetetlen és indokolható kivételnek a bizalom általános szabálya alól. Továbbá arra hivatkozott, hogy az *audi alteram partem* elve nem érvényesült, és véleménye szerint tilos természetes vagy jogi személlyel kapcsolatban kedvezőtlen véleményt adni egy olyan jelentésben, amelyet később széles körben ismertté és közzé kell tenni; valamint az ombudsman a következtetések levonásakor gondatlanul járt el, tévesen értékelte a tényeket és véleményét elégtelen elemekre alapozta. A felperes ezért 150 000 eurós kártérítést kért az elszenvedett szakmai és erkölcsi kár, valamint egészségkárosodás miatt. A felperes a kártérítés összegét nem tekintette véglegesnek, az ügy folyamán az összeg módosításának lehetőségét fenntartotta. A kártérítés mellett pedig a perköltségek ombudsman általi viselését is kérelmezte.

[29] Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről szóló, többször módosított, 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet (Staff Regulations, azaz Személyzeti Szabályzat, a továbbiakban: SR.) tanácsi rendelet OJ L 56, 4.3.1968-Special Edition 1968, 1 December 1972. Utoljára módosítva 2010 (HL L 129., 2014.4.30., 12. o.)

[30] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Aai0040>

1. A feltételezett jogellenes magatartás

A felelősséget keletkeztető jogsértő magatartásokat uniós összefüggésekben általában négy típusba sorolják: az uniós alkalmazott egyedi jogsértése munkaköri kötelezettségének teljesítése közben (az alkalmazott hibája); az uniós szervek eljárásának hibáiból eredő jogsértés; egyedi, igazgatási jellegű határozatokkal jogsértő módon okozott kár; és az általános joghatású jogszabályok (jogalkotás) által okozott kár.^[31]

Elsőként is ki kell térnünk a mérlegelési jogkör kérdésére, hiszen az Európai Ombudsman széles mérlegelési mozgásterrel rendelkezik a panaszok megalapozottsága, és az őket érintő szükséges intézkedéseket illetően, eredménykötelezettség pedig nem terheli. Itt utalnék a Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ügyre, amelyben többek között megtalálható, hogy a jogellenes magatartás megvalósításához az intézménynek vagy szervnek kellő súlyosságú jogszabálysértést kell elkövetni, amely jogszabály jogokat keletkeztet az egyének számára. A kellő súlyosság tekintetében az intézmény, illetve szerv mérlegelési jogának állított korlátok súlyos és nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása tekinthető irányadónak. Amely intézménynél ezek a korlátok szűk körűek, vagy nem léteznek, ott a közöségi jog pusztá megsértése is elégséges a kellően súlyos jogsértéshez.^[32]

Azt is láthatjuk, hogy a Bíróság számos döntésében található a mérlegelési jogkör korlátaira vonatkozó utalás, például, hogy a közigazgatási szerv következetesen és jóhiszeműen járjon el, kerülje a diszkriminációt, megfeleljen az arányosság, egyenlőség, jogos elvárás elvének, és tartsa tiszteletben az alapvető és emberi jogokat.^[33] A Tillack kontra Bizottság ügyben rámutatott arra is, hogy adott szervnek a mérlegelési vagy értékelési jogkör keretében az értékelést az érintett személyek jogainak és szabadságainak figyelembevételével kell elvégeznie.^[34] Ehhez figyelembe kell venni az intézmény, vagy szerv funkcióját: az EUMSz és az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló 94/262 Európai Parlament határozat 3. cikke alapján, hogy az ombudsman vizsgálatának alanyai csak intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek lehetnek.

Ha továbblépünk a magán és családi élet tiszteletben tartásához való jog kérdéséhez, akkor azt látjuk, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke és az Alapjogi Charta 7. cikke is rögzíti, valamint a Bíróság által biztosított általános jogelvek lényeges részét képezi. De a magán és családi élet tiszteletben tartásához való jog nem tekinthető abszolút jognak, mert közérdekből korlátozható. Az Ismeri

[31] Blutman, 2011, http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/ch09s02.html

[32] 199/96. számú Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ügy. Lásd például 234/02. P. számú Európai ombudsman kontra Lamberts ügy.

[33] The European Ombudsman: *Annual Report 2001*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002, 66.

[34] A T-193/04. számú Hans-Martin Tillack kontra Európai Közösségek Bizottsága ügy 2006. október 4-én hozott ítéletének 114. pontja.

Europa Srl kontra az Európai Közösségek Számvevőszéke ügy ítéletében láthatjuk, hogy a korlátozás az érintett intézmény megbízatása folytán talált rendkívüli tények miatt megvalósulhat, amiből kifolyólag a közvetlenül érintett személyek megnevezhetők.^[35] Megjegyezném, hogy a Számvevőszék jelentéseivel kapcsolatos esetjog az ombudsmanra is vonatkozik, mivel a korábban említett jogszabály szerint az intézmények és szervek szabálytalanságait vizsgálja anélkül, hogy az egyének magatartását felügyelné. Az előbbi gondolatmenetet folytatva, két esetben lehetséges kivételt tenni a bizalmas kezelés alól. Egyrészt a tények súlyossága, és az intézmény vagy szerv által elérni kívánt cél okán, illetve amikor a bizalmas kezelés zavart keltene, kétséget ébresztene az érintettek személyét tekintve: amikor a szabálytalanságot rögzítő jelentés által érintettek, de nem az abban résztvevők érdekeit sértené.

Visszatérve a bizottsági tisztviselő és az ombudsman közötti perre, tehát a felperes megnevezése nem volt szükséges ahhoz, hogy a hivatali visszasságról jelentés készüljön, és az ombudsman is rámutatott arra, miszerint a Bizottság nem tett meg minden szükséges lépést ahhoz, hogy a tisztviselő pártatlanságával kapcsolatban ne merüljön fel kétség, így az ombudsman harmadik kritikai észrevételében sem volt szükséges megnevezni. Ezt támasztja alá, hogy az ombudsman határozatának második, interneten közzé tett változata már nem nevesítette a tisztviselőt. A név megjelölése azért sem volt szükséges, mert az érintett Főigazgatóság 100 fős stábbal rendelkezik, így egy név nélküli tisztviselőre utalás nem okozott volna akkora zavart, mint például a fent említett Ismeri Europa Srl kontra Számvevőszék ügyben, ahol négy igazgatóból kettőt volt érintett.

Tehát az ombudsman nem biztosította a felperes számára a meghallgatáshoz való jogot határozatának meghozatala előtt. Az ombudsman statútumát nézve ugyanakkor láthatjuk, hogy az ombudsmanhoz benyújtott panaszban név szerint kritizált alkalmazottnak vagy más tisztviselőnek fel kell hívni a figyelmét arra a lehetőségre, hogy ismertetheti álláspontját. Itt ezzel a felperes csak az ombudsmanhoz benyújtott panasszal kapcsolatban élhetett, az ombudsman által levont következtetések és megállapítások kapcsán nem. Az ombudsman így megsértette a harmadik kritikai észrevételében történő megnevezéssel a kontradiktórius eljárás elvét, az arányosság elvét és a magán és családi élet tiszteletben tartásához való jogot.

2. Az okozati összefüggés

A kártérítési felelősség megnyílásának feltétele az okozati összefüggés és a kár, amelyek szorosan összefüggnek, ezért a bizonyítás során sokszor nehéz elválasztani e két részét. Az EUMSZ rendelkezésének megfelelően a kár és az okozati

[35] 277/97. számú Ismeri Europa Srl kontra az Európai Közösségek Számvevőszéke ügy 1999. június 15-ei ítélete.

összefüggés tekintetében is a tagállamok kártérítési szabályokra vonatkozó közös elvei vezérlik a Bíróságot.^[36]

Az esetjogot tekintve, a Fresh Marine kontra Bizottság ügy és a Beamglow kontra Parlament és társai ügyben olvashatjuk, illetve a vonatkozó 288. cikk (2) bekezdése szerint kielégítő, közvetlen kapcsolatnak kell lennie a közösségi intézmények és a kár között,^[37] amelyet a felperesnek kell bizonyítania. Ügyünkben a felperes szerint az ombudsman több magatartása is sérelmet okozott: így az ombudsman hibát követett el, amikor a 1288/99/OV számú panaszon alapuló jelentését határozatnak titulálta, ugyanakkor nincs jogköre kötelező érvényű intézkedéseket hozni; a felperes nevének feltüntetése; a diszkriminatív bánásmód, amelyet a felperes elszenvedett a panaszt benyújtóval szemben, mivel utóbbi nevét bizalmasan kezelték; a hibák, amelyeket a Bizottság feltételezett hivatali visszásságainak kivizsgálása folyamán elkövetett; és a titoktartás megsértése a Bizottság és felperes közötti belső jelentés lefolytatásával összefüggésben.

Ugyanakkor a felperes részéről nem volt bizonyíték a döntés határozatként történő megnevezése és a potenciális kár közötti összefüggésre, nem nyújtott bizonyítékot arra nézve, hogy az egyenlő elbánás elvének sérelme miatt őt sérelem érte, nem adott magyarázatot arra nézve, hogy a belső jelentésnek (az ombudsman által) a görög panaszozhoz történő eljuttatása hogyan okozhatott sérelmet. Nem tudott kielégítő okozati összefüggést felmutatni az ombudsman döntésének határozatként történő elnevezése, az egyenlőség és arányosság elvének megsértése, valamint a feltételezett sérelem között.

A felperes megnevezése és az ombudsman által elkövetett hibák kapcsán (melyek során a Bizottság hivatali visszaéléseit megállapította) megszületett megállapítások általában véve nem okoztak sérelmet a felperesnek, mivel ezek nem a tisztviselő, hanem az intézmény tevékenységére vonatkoztak. Így a tisztviselő megnevezése egy szerv döntésében általában véve nem okoz közvetlen sérelmet az érintett személynek. Itt nagyon fontos kiemelni a Bíróság álláspontját, mely szerint ebben az esetben magának a döntésnek a tartalmát kell megvizsgálni, hogy az járt-e hatással a megnevezettre. Vagyis, a Bíróság ezt követően már az ombudsmani döntés tartalmáról szólt.

Ennek alapján mutatott rá arra, hogy az egyedüli feltételezett összefüggés az ombudsman és a sérelem között az a tény lett volna, hogy a megnevezése által őt vádolják, mint aki a Bizottság részéről hozzájárult a hivatali visszásság megvalósulásához. Ezért azt kellett megnézni, hogy az ombudsman határozatában kifejtett kritikai megállapításai és a felperes megnevezése kapcsolatba hozhatók voltak-e egymással.

[36] Blutman, 2011, http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/ch09s02.html

[37] Lásd aT-178/98. számú Fresh Marine kontra Bizottság ügy és a T-383/00. számú Beamglow kontra Parlament és társai ügy ítéletei.

Az ombudsman első kritikai észrevételében nem állapított meg összefüggést a felperes magatartása és a között, hogy nem informálták a bizottsági panasz benyújtóját a Bizottság véleményének megváltozásáról. Az okozati összefüggés az ombudsman első kritikai észrevételét eredményező jogszabályellenes magatartás és a feltételezett sérelem között tehát nem állt fenn. A második, hivatali visszásságot megállapító kritikai észrevételénél – amely szerint tévesen állapították meg, hogy a szóban forgó irányelv nem alkalmazható a projektre – a felperes neve egyértelműen fel volt tüntetve, ugyanakkor a határozat sem explicit, sem implicit módon nem utalt arra, hogy ez a felperes magatartásának eredményeképpen valósult meg volna. A harmadik kritikai észrevételben a felperes nevének (mint a Környezetvédelmi Főigazgatóság Jogi Egység vezetője) feltüntetése kapcsolatban volt a pártatlanság hiányával, mint az ombudsman által megállapított hivatali visszássággal. Az ombudsman úgy vélte, a felperes befolyásolhatta a Bizottság döntését, hiszen részt vett a Bizottság előtt lévő ügy lezárásban, s rámutatott arra is, hogy a felperes egy görög párt tagjaként részt vett a releváns projekt régiójában egy, a környezetvédelmi jogszabály alkotásáról szóló összejövetelen. Ezen kívül személy szerint is érintett volt e kritikai észrevételben, mivel az ombudsman szerint a Bizottság nem tett meg mindent annak biztosítására, hogy tisztviselője, vagyis a felperes részéről ne merülhessen fel kétség pártatlansága tekintetében, vagyis az ombudsman megállapításában közvetlenül megkérdőjeleződött a felperes tisztessége.

Az ombudsman határozata tehát csak a harmadik kritikai észrevétel tekintetében okozott közvetlen sérelmet, méghozzá a felperes nevének a megjelölt hivatali visszássággal kapcsolatban történő feltüntetésével.

3. A kár

Az ombudsman határozatának első változata megkérdőjelezte a felperes jó hírnevét és szakmai tisztességét, amikor a Bizottság pártatlanságának hiánya kapcsán megnevezte őt a panasz ügyintézőjeként. Mivel azt sugallta, hogy a felperes befolyásolhatta a Bizottság döntését a görög panaszosok ügyének lezárásában, ezért az első változat interneten történő megjelenése tényleges és meghatározott mértékű kárt okozott. Ugyanakkor sajtóközleményként való közzététele nem járt sérelemmel, mert ebben már nem nevesítették a tisztviselőt.

A felperes azon kár miatt kér kártérítést, amit az ombudsman felperest érintő erkölcsi megítélése miatt a felperes a jó hírnevében és szakmai becsületében elszenvedett, és amely kár tényleges és meghatározott mértékű. A kár mértékét tekintve a felperes arra hivatkozott, hogy az ombudsmani döntés miatt két újságcikk is megjelent az ügyvel kapcsolatban, ugyanakkor ezek egyikében sem nevezik meg konkrétan: bár a döntés sajtóközleményként történő közzététele megnövelte a döntés „láthatóságát”, de ez nem súlyosbított az elszenvedett sérelmen. Az okozott kár mértéke csak korlátozott, mivel a döntés első változata hozta

csak név szerint összefüggésbe a harmadik kritikai észrevétellel, amelyet később már név nélkül tettek újra fel az ombudsman honlapjára. Továbbá a Bizottság szemében a felperes szakmai megítélése és jó hírneve sértetlen maradt, mivel a Bizottság nem fogadta el az ombudsman harmadik kritikai észrevételét, és azt állította, hogy a felperes nem próbálta befolyásolni a Bizottságot a görög panaszosok ügyének lezárásában. Az ombudsman határozatában történő nevesítése nem befolyásolta a felperes lehetőségét a Bizottságon kívüli munka keresésében sem, mivel az ombudsmannak a harmadik kritikai észrevételben tett megállapításait minden alapot nélkülözve tette.

Kiemelném, hogy a Bíróság kisebb mértékben, az eredeti 250 ezer euró helyett 10 ezer euróban állapította meg a kártérítés összegét, az ombudsman döntésének első, a honlapra feltett változata okozta erkölcsi kár helyreállítására, de a felperes keresetének ezt meghaladó részét elutasította.^[38] Tehát egyértelművé tette, hogy az ombudsman erkölcsi kárt okozott hivatali visszásságával, de nem tartotta oly jelentős mértékűnek, ahogy azt a panaszos gondolta. Ezzel a lépésével pedig az ombudsmani hivatal hitelességén esett csorbán enyhített.

V. KÖVETKEZTETÉSEK

Egyrészt kiemelném, hogy a konkrét ügyben a Bíróság először kötelezte kártérítés megfizetésére a hivatalt, annak majdnem másfél évtizedes fennállása során. Ez jelzésértékűnek tekinthető: az ombudsmani hivatal nem tévedhetetlen a hivatali visszásság megállapításakor, az uniós polgárok számára fennáll a lehetőség keresetet benyújtani nem kötelező erejű döntései miatt. A Bíróság egyéb okokra alapozva is elmarasztalhatta volna a hivatalt, így hatás- és feladatkör túllépése miatt, de látható, hogy nem igazán akarta aláásni az ombudsmani hivatal hitelességét. Tehát, bár rámutatott az ombudsmani eljárás hibáira, de inkább figyelmeztető jelleggel, mivel e hibákat nem találta olyan súlyosnak.

Másrészt fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy a Bizottság ezen határozatára hivatkoztak egy másik kártérítési keresetben.^[39] A 42/04. számú Komninou és társai kontra Bizottság ügyben az Elsőfokú Bíróság elutasította a keresetet, amelyet később meg is erősített. Itt ugyanis rámutatott arra, hogy az ombudsman

[38] Lásd az ítélet teljes szövege <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=T-412/05&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

[39] A határozat miatt az érintett bizottsági tisztviselő benyújtotta keresetét 2005. november 18-án, az Elsőfokú Bíróság pedig 2008. szeptember 14-én ítéletében elmarasztalta az ombudsmant, ugyanis a görög panaszosok – akik az ügy elején a Bizottsággal szemben panasszal fordultak az ombudsmanhoz – 2004. április 22-én kártérítési keresettel fordultak a bírósághoz. Ebben annak megállapítását kérték, hogy a Görög Köztársaság közösségi környezetvédelmi jog terén vélelmezett kötelezettségzegésével kapcsolatban benyújtott panasz vizsgálata során a Bizottság magatartása miatt nem vagyoni kárt szenvedtek.

következtetései nem kötik a közösségi bíróságot. Az ombudsman egyszerűen a jó közigazgatás, a helyes hivatali magatartás elvének megsértésére mutat rá, és nincs jogköre kötelező erejű döntéseket hozni. Eljárása egy alternatív, bíróságon kívüli utat jelent az Unió polgárai számára, amely különleges szempontoknak felel meg és nem szükségszerűen ugyanaz a célja, mint a bíróság előtt indított keresetnek. Ha az ombudsman valamely magatartást hivatali visszásságnak minősít, önmagában még nem jelenti azt, hogy az érintett intézmény vagy szerv megsérti az ítélkezési gyakorlat szerinti kellően egyértelmű jogi normát.^[40] Ezt a gondolatmenetet folytatva kijelentette, hogy ezért a bíróságnak nem kell figyelembe venni az ombudsman következtetéseit, mivel a bíróságnak kell elvégeznie a tények és bizonyítékok jogi értékelését, így az ombudsman döntésének értékelését és ebből kell levonnia saját következtetéseit.^[41]

Az európai ombudsman hivatalát az uniós polgárok érdekérvényesítő intézményeként állították fel, az uniós intézményrendszer kontrollmechanizmusának további tökéletesítése volt a cél. Az egyének egy eszközt kaptak az Európai Unió intézményeivel és szerveivel szemben, amely lehetőséget biztosít arra, hogy a szupranacionális szinten tevékenykedő intézmények és szervek eljárását bepanaszolják.

Ezzel szemben visszaérnek tűnik, hogy az ombudsman döntése, az eljárás elutasítása, vagy az eljárás megindítása miatt a panaszos nem tud fellépni, a Bírósághoz nem lehet keresetet benyújtani. Azzal azonban, hogy a Bíróság lehetőséget biztosít kártérítési pert indítani a döntés okozta károk miatt, értelemszerűen a Bíróság megteremtette az alapját annak, hogy értékelje is az ombudsman eljárását, így a döntését is. A kárfelelősség megállapítása iránti perben tehát így megvalósul az ombudsmani döntések és eljárások bírói kontrollja. Ez azért is fontos, mert a bár az ombudsmannak nincs hatásköre intézmény vagy szerv döntését megkérdőjelezni, mégis, akár döntések érdemi részével kapcsolatban is nyilatkozik. A kárfelelősség megállapítása iránti kereset előtt utat nyitva a Bíróságnak tehát lehetősége van annak megállapítására is, hogy az ombudsmani eljárás is megvalósíthat olyan magatartást, amelynek ellenőrzésére, megelőzésére a hivatalt felállították. Az ügy pedig újabb lehetőséget adott arra, hogy a Bíróság kifejtse álláspontját az ombudsmani hivatal uniós intézményrendszerben, ezen belül a jogorvoslati rendszerben betöltött szerepéről.

[40] A C-167/06. P számú Komninou and Others v Commission ügyben 2007. október 25-én hozott ítélet 44. pontja.

[41] *Uo.* 45. pont.

IRODALOM

- Blutman László (2011): *Az Európai Unió joga gyakorlatban*. http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/ch09s02.htm (2016. 03.08.)
- Bradley, Kieran – Sutton, Alastair (1996): *European Union and the Rule of Law*. In: Andrew Duff – John Pinder – Roy Price (eds.): *Maastricht and Beyond: Building the European Union*. Routledge, London and New York, 229–266.
- Caranta, Roberto (2013): *The Liability of EU Institutions for Breach of Procurement Rules*. *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*, Vol. 8. 3, 238–247.
- Czúcz Ottó (2010): *A szerződésen kívüli felelősség az EU Bíróságainak joggyakorlatában*. *Ügyészek Lapja, Különszám*, 27–34.
- Dahrendorf, Ralf (2003): *The Challenge for Democracy*. *Journal of Democracy* 4, 101–114.
- Eeckhout, Jean-Claude – Godts, Philippe (2005): *The European Commission’s Internal Procedure for Dealing with the European Ombudsman’s Inquiries*. In: *The European Ombudsman, Origins, Establishment and Evolution*, [online] (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).
- Peters, Anne (2005): *The European Ombudsman and the European Constitution*. *Common Market Law Review* 42, 699–700.
- Várnay Ernő – Papp Mónika – Varju Márton – Bartha Ildikó (2006): *Eu-jog a tárgyalóteremben. A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások*. CompLex, Budapest.
- Vogiatzis, Nikos (2013): *Exploring the European Council’s Legal Accountability: Court of Justice and European Ombudsman*. *German Law Journal*, 1661–1686.
- Wennerström, Erik O. (2007): *The Rule of Law and the European Union*. Iustus Förlag AB, Uppsala.