

TARTALOM

ELŐADÓK / EXPERTS	5
KOVÁCS TAMÁS Megnyitó beszéd	7
TIMÁR ANIKÓ Bevezető előadás	11
Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelősségének elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon	
<i>Opening presentation</i>	19
<i>Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors in Hungary, both from Theoretical and Practical Approaches</i>	
CZÚCZ OTTÓ A szerződésen kívüli felelősség az EU bíróságainak joggyakorlatában	27
LÁBADY TAMÁS A közhatalmi jogkörben okozott kárfelelősség dogmatikai alapjai, különösen tekintettel az új magyar Polgári Törvénykönyv rendelkezéseire	35
LÉVAI ILONA Kárfelelősség az EU tagállamok közötti igazságügyi bűnügyi együttműködés kontextusában Az új Eurojust Határozat (2009/426/IB)	41
<i>Liability for damages within the context of judicial cooperation between EU Member States in criminal matters</i>	47
<i>The new Council Decision on Eurojust (2009/426/JHA)</i>	
JORGE COSTA (PORTUGÁLIA) Civil Liability of individual Public Prosecutors and the accountability of the Prosecutorial System the Portuguese legal Framework	53

VARGA ZS. ANDRÁS	
A magánjogi felelősség elméleti háttere	63
<i>Theoretical Background of Civil Liability</i>	75
YVES CHARPENEL (FRANCIAORSZÁG)	
Civil Liability of the French Prosecution Service	87
<i>A francia ügyészség polgári jogi felelőssége</i>	91
HARALD RANGE (NÉMETORSZÁG)	
Civil Liability of Prosecution Services and of Individual Prosecutors in Germany	95
<i>Az ügyészség és az ügyész polgári jogi felelőssége Németországban</i>	101
ILKNUR ALTUNTAS (TÖRÖKORSZÁG)	
Civil Liability of Turkish Prosecution Service	105
ANDREW CROOKES (EGYESÜLT KIRÁLYSÁG)	
Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors – a UK and Common Law Perspective	111
<i>Az ügyészség és az ügyész polgári jogi felelőssége az Egyesült Királyságban</i>	119
EKATYERINA ARTAMONOVA (OROSZ FÖDERÁCIÓ)	
Особенности правового регулирования возмещения вреда, причиненного правоохранительными органами	123
Проблемы правоприменительной практики	
<i>A jogalkalmazó szervek által okozott kár megtérítésére vonatkozó jogi szabályozás sajátosságai</i>	135
<i>A joggyakorlatban felmerülő problémák</i>	
NATALIA HNATENKO (UKRAJNA)	
Возмещение ущерба, нанесенного правоохранительным и судебным органам	145
<i>A bűnüldöző és igazságügyi szervek által okozott károk megtérítése</i>	149
DANIELA SZLIJEPCEVITY (SZERBIA)	
Грађанска одговорност јавног тужилаштва према прописима Републике Србије	153
<i>Az ügyészség polgári jogi felelőssége Szerbiában</i>	159

JANA ZEZULOVÁ (CSEH KÖZTÁRSASÁG)	
Liability for Damage Caused During the Exercise of State Power by a Decision or Incorrect Official Procedure	163

HELEN WHATELY (ÍRORSZÁG)	
Civil Liability of Prosecutors under Irish Law	169

VARGA ZS. ANDRÁS	
Összefoglaló észrevételek	181

<i>Comprehensive Remarks</i>	185
------------------------------	-----

TIMÁR ANIKÓ	
A konferencia záró előadása	189

<i>Conference Closing</i>	191
---------------------------	-----

MELLÉKLET / APPENDIX

Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelőssége Európában című konferencia programja	193
<i>Civil Liability of Prosecution Services an Individual Prosecutors Conference Programme</i>	

ELŐADÓK / EXPERTS

A felszólalások sorrendjében / *The order of the presentations was the following*

KOVÁCS TAMÁS

a Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze
/Prosecutor General, Office of Prosecutor General of Hungary

TIMÁR ANIKÓ

osztályvezető ügyész, Jogi Képviselési Önálló Osztály,
Magyar Köztársaság Legfőbb Ügyészsége
*/Prosecutor, Head of Department of Legal Representation,
Office of Prosecutor General of Hungary*

CZÚCZ OTTÓ

a Magyar Közösségek Elsőfokú Bíróságának bírója, egyetemi tanár,
Szegedi Tudományegyetem ÁJK, Munkajogi és Szociális Tanszék
*/Member of General Court of Court of Justice of the European Communities, Professor
of Labour and Social Law,
University of Szeged, Hungary*

LÁBADY TAMÁS

a Pécsi Ítéltábla elnöke, egyetemi docens,
Pázmány Péter Katolikus Egyetem JÁK, Polgári Jogi Tanszék
*/President of Court of Appeal of Pécs, Hungary,
Associate Professor of Civil Law,
Pázmány Péter Catholic University, Budapest, Hungary*

LÉVAI ILONA

osztályvezető ügyész, Nemzetközi Képviselési Önálló Osztály, Magyar
Köztársaság Legfőbb Ügyészsége,
Eurojust magyar nemzeti tag
*/Prosecutor, Head of Department of European Cooperation,
Office of Prosecutor General of Hungary, National Member of Eurojust*

JORGE COSTA

ügyész, Portugália Legfőbb Ügyészsége
/Public Prosecutor, Office of the Prosecutor General of Portugal

VARGA ZS. ANDRÁS

címzetes legfőbb ügyészségi főtanácsos ügyész, Jogi Képviselési Önálló Osztály,
Magyar Köztársaság Legfőbb Ügyészsége,
tanszékvezető egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem JÁK,
Közigazgatási Jogi Tanszék
*/Prosecutor, Department of Legal Representation,
Office of Prosecutor General of Hungary,
Associate Professor and Head of Department of
Administrative Law, Pázmány Péter Catholic University, Budapest, Hungary*

YVES CHARPENEL
államügyész, Semmítőszék, Párizs, Franciaország
/Advocate General at the Supreme Court, France

HARALD RANGE
legfőbb ügyész, Celle, Alsó-Szászország, Németország
/Prosecutor General, Celle, Lower-Saxony, Germany

ILKNUR ALTUNTAS
ügyész, a Legfelsőbb Bíróság mellett működő Ügyészség, Ankara, Törökország
/Prosecutor, Supreme Court of Appeal, Ankara-Turkey

ANDREW CROOKES
az Eurojust Egyesült Királyság nemzeti tagjának helyettese
/Deputy National Member for the UK, Eurojust

EKATYERINA ARTAMONOVA
az Orosz Föderáció Legfőbb Ügyészsége Jogi Főosztályának
vezető ügyésze, Moszkva
*/Public Prosecutor, General Prosecutor's Office of
the Russian Federation*

NATALIA HNATENKO
ügyész, Legfőbb Ügyészség Ukrajna
/Public Prosecutor, General Prosecutor's Office, Ukraine

DANIELA SZLIJEPCEVITY
legfőbb ügyész helyettes, Legfőbb Ügyészség, Szerbia
/Deputy of the Prosecutor General, Office of the Prosecutor General, Serbia

JANA ZEZULOVÁ
ügyész, Elemző és Jogalkotási Osztály, Legfőbb Államügyészség,
Cseh Köztársaság
*/Public Prosecutor, Analytical and Legislative Department,
The Supreme Public of Prosecutor's Office, Czech Republic*

HELEN WHATELY
tudományos munkatárs, Közvádoló Hatóság Igazgatójának Hivatala, Írország
*/Legal Research Officer, Office of the Director
of Public Prosecutions, Ireland*

Megnyitó beszéd

Tisztelt Hölgyeim és Urain, kedves Kollégák!

Megtisztelő számunkra, hogy megrendezhettük ezt a konferenciát, amely az ügyészségek, illetve ügyészek magánjogi felelősségének elméleti alapjait, valamint az európai országok által követett gyakorlatot tekinti át. Köszönjük mindenkinek, aki elfogadta meghívásunkat, és előadásával, hozzászólásával, illetve részvételével hozzájárult a konferencia sikeréhez.

Köszönjük Moldova Legfőbb Ügyészségének, hogy társszervezőként közreműködött a konferencia előkészítésében, és köszönjük az Európai Bizottság Bóvítési Főigazgatósága Technikai Segítségnyújtási és Információs szolgálatának, a TAIX-nek, hogy támogatta a rendezvény megtartását.

Az ügyészség – Magyarországon, Európa összes országában és tulajdonképpen szerte a világban – az állam büntető igényének érvényesítésére hivatott szervezet. Az alkotmányos pozíciótól és a különféle szervezeti megoldásoktól függetlenül az ügyész azt keresi, azon fáradozik, hogy a bűncselekményekkel megsértett jogrend helyreállítása érdekében megtegye mindazt, amit a jogszabályok előírnak számára. Ezzel működik közre a jogállam fenntartásában, ezáltal segíti elégtételhez a bűncselekmények sértettjeit, és ennek során nyújt biztos támasztékot az emberi jogok érvényesülésének. Ezt tettük évtizedeken át és tesszük ma is.

A büntetőeljárás – természetéből adódóan – hátrány, mégpedig jogszerű hátrány okozásával jár, hiszen ez a bűncselekmény elkövetőit fenyegető büntetés célja. Az ügyészi működés ezért mindenkor nagyon nagy figyelmet, felelősségtudatot, lelkiismeretes mérlegelést követelt. Ennek ellenére azt hiszem, soha egyetlen ügyész sem gondolta, hogy minden döntése tökéletes, hibátlan. Az eljárási hibák objektív és subjektív okai közismertek: a büntetőeljárás múltbeli eseményt igyekszik rekonstruálni, mégpedig a leginkább érintett, az elkövető szándékai és érdeke ellenére. Az eljárás bizonyítékok összegyűjtésével, egyenkénti és együttes értékelésével, végül a bűnösségre vonatkozó következtetéseknek a levonásával jár. Ennek során hiába elfogadhatatlan, sajnos elkerülhetetlen a tévedés.

A hibás döntéseket mindig is orvosolni kellett, erre szolgál az eljárási törvényekben biztosított többfokozatú jogorvoslati rendszer, mint külső eszköz. Emellett a magyar ügyészségen régi gyakorlat, és nyilván ez történt minden más ország ügyészségén is, hogy a hibás döntéseket feldolgoztuk, a tanulságokat levontuk, és igyekeztünk megelőzni a hasonló hibák megismétlődését.

Az emberi jogok tiszteletben tartásának alkotmányos alapkövetelménnyé válása a hibás döntések következményeit árnyalni kezdte. Ennek első – és ma már általános – eleme volt az eljárás során fogva tartott terhelt kártalanítása, ha az eljárás a felmentésével zárult, vagy azt a terhelt marasztalása nélkül megszüntették. Nem sokat váratott magára a büntetőügyekben eljáró hatóságok, rendőrség, ügyészség, bíróság polgári jogi perlésének egyre gyakoribbá válása.

A közhatalmat gyakorló intézmények polgári jogi perlésére igen régóta megvolt a jogszabályi lehetőség, de a korábbi években per elvétve fordult elő, nagyrészt akkor, amikor a vitathatatlan eljárási tévedés ténylegesen bekövetkezett anyagi vagy nagyon súlyos erkölcsi kárral járt. Nem tévedünk, ha azt mondjuk, hogy a polgári perre akkor került sor, amikor a hatóságok érintett tagjával szemben fegyelmi vagy büntetőjogi felelősség is felmerült.

Az elmúlt évtizedben, különösen annak második felében azt tapasztaltuk, hogy a közhatalom gyakorlásával összefüggésben egyre több kártérítési és személységi jogi pert indítottak a közhatalmat gyakorló intézményekkel, de – és ez igen fontos új fejlemény volt – ezzel párhuzamosan bírakkal, ügyészekkel, rendőrökkel és köztisztviselőkkel szemben is. A perek számának emelkedésével természetesen nőtt a kereseti követelések összege, miközben – különösen az ítéletláblák felállításával – polarizálódott a bírói gyakorlat.

A közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség országos szintű gyakorlatának megismerése és elemzése, valamint a jogalkotói folyamatokba történő egységes bekapcsolódás érdekében kezdeményezésünkre 2007-ben létrejött az Országos Hatáskörű Szervek Jogi Képviseleti vezetőinek állandó tanácskozása.

A perek nyomán és a kialakuló joggyakorlatot elemezve többször felmerült a nemzetközi gyakorlat megismerésének szükségessége. Az ezt szolgáló együttműködési folyamat elindítását végül az új Polgári Törvénykönyv tervezetének előkészítése és az azzal kapcsolatos egyeztetések váltották ki. Eredetileg tehát csak tapasztalatszerzés volt a célunk, és ennek érdekében készítettünk egy, az elsődleges kérdések megválaszolására alkalmas kérdőívet, melyet megküldtünk 23 európai ország ügyészeinek. Már ekkor érdeklődtünk azonban, hogy a megkeresett országok ügyészei részt vennének-e egy, a témával foglalkozó konferencián.

A visszajelzések – számunkra is váratlanul – nagy érdeklődést mutattak. A válaszokat elemezve úgy tűnt számunkra, hogy a polgári jogi felelősség érvényesítése, közhatalom gyakorlásával összefüggésben, sok országban az ügyészeket foglalkoztató jelentős kérdések közé tartozik. Ez vezetett bennünket a konferencia megszervezésére, még ha előzetes terveinkkel szemben erre csak most kerülhetett sor.

A téma aktualitásával kapcsolatos feltételezésünket igazolja a rendkívül nagy nemzetközi érdeklődés. A konferenciára 28 országból érkeztek szakemberek, és a hazai társintézmények is jelentős számban képviseltetik magukat, és az üléseken részt vesznek a témával foglalkozó magyar ügyészek is.

A konferencia előkészítésének ideje alatt megfontoltuk a lehetséges irányokat. A kérdéskör minél szélesebb körű és mélyebb megközelítése érdekében úgy láttuk, hogy elméleti és gyakorlati, tudományos és szakmai értékelések számára egyaránt lehetőséget kell biztosítani. Ily módon a felkért előadók és a nemzeti hozzászólások előadói olyan megközelítést alkalmazhatnak, amelyet a leginkább adekvátnek találnak, a téma több-szemponturnak pedig nemcsak egymás megoldásainak megismerését teszi lehetővé, hanem – reményeink szerint – a jövő várható közös irányait is felvillantja.

Nagy örömünkre szolgál, hogy a téma komplex tárgyalásának elősegítése érdekében az elméleti elemzésekre olyan egyetemi oktatókat kérhettünk fel, akik

joggyakorlatot is folytatnak. Az Európai Unió közös jogának csomópontjait, a közhatalmi jogkörben eljáró intézmények magánjogi felelősségének dogmatikai alapjait, valamint a kérdés összehasonlító jogi hátterét bemutató Czúcz Ottó professzor úr az Európai Unió Bíróságának magyar bírója, Lábady Tamás docens úr az Pécsi Ítéletábla elnöke, Varga Zs. András docens úr pedig ügyész.

Ezek után a különböző országok ügyészségeinek tapasztalatait ismerhetjük meg. A hazai gyakorlatot Timár Anikó ügyész úrnő, a Legfőbb Ügyészség Jogi Képviselési Önálló Osztályának vezetője ismerteti.

Immár több mint fél évtizede köti össze az Európai Unió tagállamainak ügyészségeit az EUROJUST, amely mindenképpen méltó arra, hogy a polgári jogi felelősséggel kapcsolatos álláspontját megismerjük, különös tekintettel arra, hogy a kérdést egészen friss határozata tárgyalja. Az EUROJUST álláspontját Lévia Ilona osztályvezető ügyész úrnő, az EUROJUST magyar tagja mutatja be.

Ezt követi a három nagy Nyugat-európai jogcsalád, valamint az Orosz Föderáció dogmatikai megközelítése és gyakorlata. Mindenki figyelmébe ajánlom Yves Charpenel francia semmitőszéki ügyész úr, Harald Range alsó-szászországi legfőbb ügyész úr, Andrew Crookes úr, az Egyesült Királyságot az EUROJUST-ban képviselő ügyész, valamint Ekaterina Artamonova orosz legfőbb ügyészei ügyész úrnő előadását.

Fontosnak tartjuk a meghirdetett előadásokat követő nemzeti referátumokat, mivel a jogtudományban és a joggyakorlatban is egyre közelebb kerülnek egymáshoz országaink, eltérő méretük, nyelvük, jogcsaládhoz tartozásuk ellenére.

Remélem, hogy a konferencia eléri célját, és a résztvevők alaposabban megismerik az egyes országok ügyészségeinek a tapasztalatait, anyagi- és eljárásjogi megoldásait. Bízom abban, hogy mindezt munkájuk során hasznosítani tudják majd, és így hatékonyabbá válik a hazai és a nemzetközi szintű együttműködés is. Arra törekszünk, hogy az elhangzó előadásokat és hozzászólásokat – a nemzetközi konferenciák esetében szokásossá vált módon – írásban is közzétegyük, reményeink szerint így az elérhető lesz az Önök és minden érdeklődő számára.

Ez a konferencia biztosan hozzájárul ahhoz, hogy Európa az igazságosság, a biztonság és a szabadság közös térsége legyen mindenki számára.

Kovács Tamás
a Magyar Köztársaság
legfőbb ügyésze

Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelősségének elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon*

Hölgyeim és Uraim!

A Magyar Köztársaság Legfőbb Ügyészsége, a Moldovai Köztársaság Legfőbb Ügyészsége mint társrendező, a TAIEX, valamint a magam nevében köszöntöm Önöket Budapesten az Ügyészi szervezetek és az ügyészek polgári jogi felelőssége tárgyában rendezett konferencián.

Magamról néhány szót. A nevem dr. Timár Anikó ügyész, a Magyar Köztársaság Legfőbb Ügyészsége Jogi Képviselési Önálló Osztályának vezetője vagyok. A munkám a magyar ügyészi szervezet és az ügyészek képvisellete azokban a polgári ügyekben, amelyeket ellenünk indítanak az ügyészség büntetőjogi, magánjogi és egyéb szakterületein kifejtett tevékenységével kapcsolatban személyhez fűződő jogok megsértése és kártérítése iránt a felperesek.

Az a téma, amivel a konferencia 2 napja foglalkozik, egyre fontosabb elméleti és gyakorlati kérdés az ügyészi tevékenység során.

Mindannyian azért gyűltünk itt össze, hogy megosszuk egymással az ügyészi szervezetek és az ügyészek polgári jogi kártalanítási és kártérítési felelősségével kapcsolatos elméleti és gyakorlati tapasztalatainkat.

Prezentációm szeretné Önöket bevezetni ezeknek a témáknak a magyarországi elméletébe és gyakorlatába.

1. Az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény 13. cikk szerint *„Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg”*.
2. Az Egyezmény 5. cikkének (5) bekezdése pedig önállóan nevesíti a kártalanításhoz való jogot a törvénysértő letartóztatás, vagy őrizetbevétel áldozata számára.

Pontosabban:

„Mindenki, akinek ebben a cikkben biztosított jogát megsértették és törvénysértő letartóztatás vagy őrizetbevétel áldozata, joga van a kompenzációra.”

* Az előadás angol nyelven hangzott el.

3. Az Európai Unión belül az egyes tagállamok az állam és intézményei perlésének lehetőségét, illetve az egyezmény rendelkezéseit saját jogrendszerükre építve biztosítják.

A konvenció idézett két cikkének következménye az állam vagy intézményeinek magánjogi felelőssége, azaz perelhetősége polgári bíróság előtt. A perlés eredménye pedig sérelemdíj vagy kártérítés megfizetése lehet az Egyezményben vagy hazai jogforrásokban biztosított más alapvető jogok megsértése vagy vagyoni károkozás miatt.

4. Az Európa Tanács és intézményei az Egyezményben biztosított jogok érvényesülését különféle eszközökkel igyekeznek előmozdítani. Ilyen az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1984. évben megfogalmazott 15. számú ajánlása a közhatalmat gyakorló intézmények polgári jogi felelősségéről. Az ajánlás a közhatalmi cselekvéssel okozott károk helyrehozatalát írja elő, nem terjed azonban ki az igazságszolgáltatás gyakorlása során okozott károokra.
5. Ennek ellenére (mindezek mellett) az Egyezmény hivatkozott cikkei alapján a tagállami bíróságok előtt indítható per az ügyészség (és a bíróság) eljárása miatt, és indulnak ilyen perek az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt is.
6. Magyarország tapasztalata az, hogy tíz év alatt a hazai bíróságok előtti perek száma többszörösére növekedett. Ennek következménye az, hogy a kártérítési vagy jogsértési ügyben eljáró polgári bíróságok egyre mélyebben vizsgálják meg a perre okot adó büntetőeljárás iratait. Az alperesi pozícióba kényszerült ügyészség pedig a polgári perben lényegében védekezni köteles a büntetőeljárásban – törvény előírásai alapján – végzett cselekmények miatt.
7. Ezekben az ügyekben nem csak a védekezés vagy a pernyertesség előmozdítása a célunk, hanem érveléseinkkel a bíróságok munkájának segítése, a bírói gyakorlat egységesebbé tétele érdekében, továbbá minden szükséges és lehetséges módon a jogalkotásba való bekapcsolódás is.
8. Mint ahogy legfőbb ügyész úr nyitóbeszédében korábban említette, végeztünk Európa 23 országában egy előzetes felmérést az ügyész és az ügyészi szervezet perelhetőségéről.

A felmérés eredményét a konferencia során kollégám, Varga András úr röviden ismertetni fogja.

9. A konferencia közvetlen céljának azt tekintjük, hogy alaposabban megismerjük az egyes országok ügyészségeinek e témában a tapasztalatait – ha lehet anyagi és eljárásjogi megoldásait – mindannyiunknak a munkája során történő hasznosítás céljából.

Nos, ezután a rövid bevezető után, mint ahogy korábban említettem, folytassuk a témát egy sokkal hosszabb összefoglalóval arról, hogy ezek az elméleti témák milyen módon jelennek meg a magyar gyakorlatban:

Az ügyészi szervezet és az ügyészek polgári jogi felelőssége Magyarországon a közhatalom gyakorlásával összefüggésben

Az állam intézményeinek tevékenysége során okozott károkért való perlési lehetőséget az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt egyezményének 13. Cikke alapvető jogként határozza meg, az 5. Cikk (5) bekezdése pedig önállóan nevesíti a kártalanításhoz való jogot a törvénytelen letartóztatás vagy őrizetbe vétel esetére. Az Európai Unión belül Magyarország ugyanúgy, mint más európai uniós tagállamok az Állam és intézményei perlésének lehetőségét, illetve az egyezmény rendelkezéseit saját jogrendszerébe építve biztosítja.

Magyarországon a szabályozás többrétű. Jogérvényesítésként alkalmazható – a törvényben meghatározott esetekben – az állammal szembeni kártalanítás iránti igény, illetve a büntetőeljárásban résztvevő nyomozó hatóságok, ügyészség, bíróság elleni kártérítés.

A személyi szabadságtól való megfosztás miatt nyújtható kártalanítás és a polgári jogi kártérítés a magyar jogrendszerben eltérő természetű jogintézmények.

A kártalanítás esetén – fő szabályként – az objektív felelősségből kell kiindulni, míg a polgári jogi kártérítés esetén, a Ptk. 349. és 339. §-a szerinti kereset esetén a vétkességi, felróhatósági felelősség szabályai szerint jár el a polgári bíróság.

A kártalanítás iránti perben felperesként a nyomozás során meggyanúsított, de végül meg nem vádolt személy, illetve a vád alól felmentett vádlott a felperes (vagy a terhelt örököse) a „jogtalan fogvatartás” miatt, míg alperesként a Magyar Állam képviselője az igazságügy miniszter jár el. A kártalanítás részletes szabályait a büntetőeljárásról szóló törvény tartalmazza. Ez a pertípus tehát az ügyészséget peres félként nem érinti. A jelenleg hatályos, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi LIX. törvény 584.§-a (3) bekezdése értelmében az ügyészség szerepe csupán annyi, hogy a kártalanításra alapított igény elbírálása előtt – szükség esetén – a bíróság beszerzi az alapügyben eljáró ügyészség nyilatkozatát, illetve erre a Magyar Állam alperes képviselője indítványt tehet.

A kártalanítás szabályai nem képezik szorosan vett tárgyát az előadásomnak időhiánya miatt, ezért csak a főszabályokat fogom ismertetni, a részlet szabályokat nem.

Kártalanítás

I.

- az előzetes letartóztatásért,
- a házi őrizetért és
- az ideiglenes kényszergyógykezelésért akkor jár, ha a nyomozást azért szüntették meg, mert a

- cselekmény nem bűncselekmény,
- a nyomozás adatai alapján nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése,
- nem a gyanúsított követte el a bűncselekményt, illetve a nyomozás adatai alapján nem volt megállapítható, hogy a bűncselekményt a gyanúsított követte el,
- büntethetőséget kizáró ok állapítható meg,
- az eljárás elévülés miatt nem folytatható, illetve ha a cselekményt már jogerősen elbírálták.

Kártalanítás jár továbbá

II.

- az előzetes letartóztatásért,
- a házi őrizetért és
- az ideiglenes kényszergyógykezelésért, ha
 - a bíróság a terheltet felmentette, az eljárást a büntethetőség elévülése,
 - az eljárás megindításához szükséges magánindítvány, feljelentés vagy kívánat hiánya,
 - a törvényes vád hiánya vagy vádelejtés miatt, illetve azért szüntette meg, mert a cselekményt már jogerősen elbírálták.

A kártalanítás megítélhető továbbá akkor, ha a bíróság a terhelt bűnösségét jogerős határozatában megállapította, de nem szabott ki

III.

- szabadságvesztést,
- közérdekű munkát,
- pénzbüntetést vagy
- kiutasítást.

Kártalanítás érdekében a fent említett esetekben az eljárás jogerős lezárását követő 6 hónapon belül lehet keresetet előterjeszteni.

A kártérítés jogintézményével azonos módon a kár mértékének megállapításánál, valamint annak módja tekintetében a Polgári Törvénykönyvnek a szerződésen kívül okozott kárért való felelősségre vonatkozó rendelkezéseit kell a büntetőeljárás törvényben foglalt eltérésekkel alkalmazni.

A megítélt kártalanítás összegét az állam köteles megfizetni.

Kártérítés

Magyarországon a töretlen bírói gyakorlat szerint a kártérítés iránti per nem folytatása a büntetőeljárás szabályozáson alapuló kártalanítási eljárásnak, így a kártalanítástól függetlenül a kártérítési felelősség fennállásának törvényi feltételeit önállóan kell vizsgálni.

Ezen igényekre a Ptk. 349. §-a (1) és (3) bekezdésében szabályozottak vonatkoznak.

Az 1959. évi IV. törvény a hatályba lépésekor még a munkáltató általi fegyelmi eljárás lefolytatásához kötötte az igényérvényesítést és 1 éves elévülési időt állapított meg. Később kikerült a törvényből a fegyelmi eljárás lefolytatásának szükségessége, majd az Alkotmánybíróság az 53/1992. (X. 29.) AB határozatával megállapította, hogy az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény kedvezményes – az általánosnál rövidebb – elévülési idejéről rendelkező szabály alkotmányellenes és a rendelkezést megsemmisítette.

Kifejtette továbbá azt is, hogy az adott felelősségi szabály a szerződésen kívüli károkozásért való felelősség egyik különös fajtája, amelyet a károkozás specifikuma – a közhatalmi tevékenység gyakorlásával járó károkozás – indokol. Az alkotmánybírói határozat kitért arra, hogy a közhatalom körében az államigazgatás, valamint a bíróság, ügyészség tevékenysége körében okozott károkért viselt felelősség szabályai a magyar jog fejlődését tekintve folyamatosan szigorodtak. Az 1 éves elévülési idő fenntartása a [szocialista] állam történetileg kialakult immunitásával, az ún. „állami felelőtlenység” intézményével voltak összefüggésben, melynek fenntartása alkotmányba ütköző. Ezért a bíróság igénybevételére vonatkozó alkotmányos jog egyforma súllyal érvényes a polgári jogi jogviszonyok bármely alanyára, következésképpen az ügyészségre is.

Az ügyészségi jogkörben okozott kárért Magyarországon a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőséget igénybe vette.

A kártérítés további általános feltétele a Ptk. 339. §-a (1) bekezdése alapján

- a jogellenes,
- felróható magatartás,
- a kár bekövetkezése
- annak pontos meghatározhatósága,
- valamint az ok-okozati összefüggés, a károkozóként megjelölt magatartás és a kár bekövetkezése között.

A keresetet minden esetben a Legfőbb Ügyészség alperessel szemben kell megindítani, bármely helyi, megyei vagy egyéb ügyészi szerv által okozott károkozás esetén figyelemmel arra, hogy az ügyészségi jogkörben okozott kárért való felelősség a munkaviszonnyal összefüggésben okozott kárért való felelősség olyan külön nevesített, speciális formája, mellyel kapcsolatos kárigények a munkáltatóval szemben érvényesíthetők.

A magyarországi szabályozás szerint a károsult felperesnek kell bizonyítania a jogellenességet, a magatartás felróhatóságát, a kár bekövetkezését és az okozati összefüggést, míg az alperes azt köteles bizonyítani, hogy úgy járt el, ahogyan az az adott helyzetben általában elvárható.

„Az általában elvárható”-ság fogalmát a jogszabály nem határozza meg, az mindig az adott büntetőeljárás konkrét tényeihez igazodik. Éppen ezért nem lehet automatikus az ügyészség kárfelelőssége a megvádolt személy bíróság általi felmentése esetén, még – adott tényállás mellett – bűncselekmény hiányában történő felmentéskor sem.

A büntetőeljárás egykori terheltje a Polgári Törvénykönyvre alapított kártérítési igényét ügyészségi jogkörben okozott kár megtérítése és a személyhez fűződő joga megsértése miatt érvényesítheti.

Ez utóbbi esetben az eljárás alá vont ügyészség perbeli pozíciója kedvezőtlenebb. Ennek az oka, hogy a bíróság a személyhez fűződő jogok megsértése esetén az objektív jogkövetkezmények tekintetében a quasi objektív felelősség szabályait alkalmazza.

Az objektív jogkövetkezmények

- a jogsértés megtörténtének megállapítása,
- a jogsértéssel előállt dolog megsemmisítése,
- verbális elégtétel adás,
- eltiltás a jövőben jogsértő magatartás gyakorlásától.

Ezekben az esetekben az objektív felelősség megállapításának alapja, hogy a folyamatban volt eljárás minden további vizsgálat nélkül negatív hatással volt

- a terhelt jó hírnevére,
- emberi méltóságára,
- becsületére,
- adott esetben munkájára és
- egyéb személyhez fűződő jogaira.

A felelősség megállapítása után járó vagyoni és nem vagyoni kártérítésnél azonban már figyelemmel kell lennie az ítélező polgári bíróságnak a kártérítés fent ismertetett szabályaira (generál klauzula).

Tapasztalataink szerint a Legfőbb Ügyészséggel szembeni perek száma évről évre növekszik. Előfordul a többes perindítás a büntetőeljárás során eljáró valamennyi hatósággal szemben, de az is tendenciaként figyelhető meg, hogy végül az ügyészség marad csak a kárigény alanya, a büntetőeljárásban elfoglalt speciális helyzetére tekintettel.

Az általános igényérvényesítői vélekedés szerint ugyanis az ügyészség minden esetben felettes szerve a nyomozó hatóságnak (ez természetes nem így van), ezért a nyomozó hatóság valamennyi cselekményéért az ügyészség a felelős.

A bíróság pedig azért marad ki végül a kártérítés iránti perből, mert bár ő az, aki az előzetes letartóztatást elrendeli, adott esetben sorozatosan meghosszabbítja, de végül ő hozza meg a polgári perben legtöbbször jogalapként felhozott felmentő ítéletet.

A leggyakoribb perindítási okok között szerepel önmagában

I.

- a téves vádemelés,
- a büntetőeljárás során alkalmazott lefoglalás során a gyakran változó szabályok nem mindig pontos értelmezése miatti téves intézkedés, illetve
- a lefoglalás megszüntetésének módja, valamint
- a lefoglalt vagyontárgy kiadásának jogsértő megvalósulása.

Gyakori perlési ok továbbá

II.

- a téves jogszabály értelmezésre alapított igény,
- a büntető törvényi tényállás valamely eleme meglétének teljes hiánya.

A személyhez fűződő jogok sérelme körében igen gyakori

III.

- a jó hírnév megsértése,
- de az esetek többségében az egykori terheltnek az egészséghez való jog sérelme,
- a büntetőeljárás nyomán kialakult egészségkárosodásra is hivatkoznak,
- továbbá előtérbe kerül a munkához való jog
- és egyre inkább az egészséges családi élethez való jog gyakorlásának sérelme is.

A jelenleg hatályos jogszabályok, illetve alkalmazott bírói gyakorlat szerint a kártérítési felelősséget csak nyilvánvaló és kirívó jogsértés esetén lehet megállapítani, önmagában a téves vádemelés nem ad alapot kártérítésre. Az eljáró bíróságok figyelembe veszik továbbá azt, hogy a polgári peres eljárás nem egyfajta megismétlése vagy felülvizsgálata a már jogerősen lezárult büntetőeljárásnak, hiszen az ott felmerült tények, bizonyítékok értékelése nem a polgári, hanem a büntető bíróság feladata. Az ügyészséggel szembeni igényérvényesítésnél a büntetőeljárásra tartozó tények újraértékelése nem lehet a személyiségvédelem általános eszköze.

A Legfőbb Ügyészséggel szembeni marasztaló ítéleteket a Legfőbb Ügyészség Gazdasági Főizgatósága teljesíti, egy keretösszeg erejéig saját költségvetéséből, de adott esetben ez felülről nyitott, jelentősebb összegű marasztalás esetén az állami költségvetésből pótolható.

Amennyiben az ügyészség kártérítési felelősségét a bíróság megállapítja, mód van arra, hogy az alapügyben eljáró ügyész munkajogi felelősségét a munkáltatói jogkört gyakorló ügyészségi vezető megvizsgálja és amennyiben az indokolt, úgy munkajogi jogkövetkezményeket alkalmazzon.

A munkajogi felelősség azonban nem tárgya az előadásomnak.

Végül szeretném bemutatni, hogy mi az arány, illetve a kapcsolat az ügyészséggel szemben benyújtott kártérítési kereseti követelések összege és a bíróság által megítélt kártérítési összegek között, két változatban magyar forintra, illetve euróra vetítve. Tisztán látszik, hogy a bíróság által megítélt kártérítési összegek lényegesen alacsonyabbak, mint a kereseti követelések összege, bár a kereseti követelések összege évről évre növekszik.

Csak az illusztráció kedvéért említtem, hogy a kereseti követelések összege évekre visszavetítve átlagosan megegyezik az ügyészi szervezet éves költségvetésének kb. 1/3-ával, azonban a felpereseknek megítélt kártérítés ennek jóval alatta marad. A számok átlagosan azt mutatják, hogy a kereseti követelések teljes összege 3000-szer akkora, mint a megítélt követelések teljes összege. Ezért kijelenthetjük, hogy a kereseti követelések nagyon komolyan eltúlzottak mind az összecszerűséget, mind a jogalapot tekintve.

Következésképpen megállapítható, hogy alapvetően az ügyészi tevékenység és eljárás sokkal szakszerűbb a valóságban, mint ahogyan azt a kereseti követelésekben állítják. Az azonban a Jogi Képviselési Önálló Osztály, a kollégáim és az én feladatomban, hogy a polgári bíróságot meggyőzzük az ügyészi eljárások szakszerűségéről, az egyre nagyobb számban a polgári bíróságokon befejeződő, jelentős érdeklődésre is számot tartó büntetőügyekben.

A korábban említett ügyekben a feladatunk kettős, részben a már elbírált ügyek tapasztalatainak felhasználásával is igyekszünk azokat minden lehetséges úton elkerülni, másrészt elkerülni az ellenünk indított perek elvesztését minden jogi eszköz igénybevételével.

Köszönöm a figyelmüket!

Opening Presentation

**Civil Liability of Prosecution Services
and Individual Prosecutors in Hungary,
both from Theoretical and Practical Approaches***

Ladies and Gentlemen,

On behalf of the Office of the Prosecutor General of Hungary, the General Prosecutor's Office of the Republic of Moldova co-organizer of the conference, the Technical Assistance and Information Exchange Instrument of the Institution Building Unit of Directorate – General Enlargement of the European Commission known as TAIEX, and myself I would like to welcome you to the Budapest Conference of Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors. Let me briefly introduce myself. My name is Anikó Timár prosecutor head of Department of Legal Representation of the Office of Prosecutor General of Hungary.

The daily practice of my work covers representing the Hungarian prosecution service and individual prosecutors in such civil liability actions that are initiated against us in connection with basic prosecutorial activities all in criminal, civil and administrative fields, among at declaring violation of personal rights or damage refund for the claimant.

These two days of the conference deal with a topic that has more and more importance in today's prosecutorial theory and practice. All of us gathered here to share our ideas and practices related to civil liability of prosecution services and individual prosecutors, and the related forms of compensation, and damages. Today my presentation would like to lead you in the Hungarian theory and practice of these topics.

1. According to Article 13 of the Rome Convention of [the] 4th of November, 1950 on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms **"Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity."**
2. In addition Section (5) of Article 5 separately sets forth the enforceable right for compensation for the victim of unlawful arrest or detention.

* The presentation was given in English.

More exactly

[Everyone who has been the victim of arrest or detention in contravention of the provisions of this article shall have an enforceable right to compensation.]

3. Within the European Union, the member states ensure the actionability of the state and its institutions, and the provisions of the convention are built into or implemented in their own legal systems.

As a consequence of both articles of the Convention the state or its institutions are liable, namely actionable at a civil court. The result of the legal action may be financial compensation called forth by causing damage to or violation of the fundamental rights.

4. The European Council and its institutions intend to promote prevalence of rights set forth by the Convention, by different ways. One of these is the Recommendation No. {R(84)}15 of the Committee of Ministers to Member States relating to public liability adopted on 18th September 1984.

The Recommendation declares the obligation of public authorities to make good the damage caused by their acts. However, it does not cover the reparation of damage caused by judicial proceedings or when exercising judicial functions.

5. Besides, based on quoted articles of the Convention and national law, action may be taken because of prosecutorial (or court) proceedings. Such actions are taken in the European Court of Human Rights (ECHR) as well.
6. Our experience is that the number of trials at the domestic courts has multiplied for the past ten years. Consequently courts processing cases of compensation or legal tort more and more thoroughly examine the documentation of the criminal case creating the basis for litigation.

In fact the prosecution office enforced in the defendant position is to act defensively during the litigation because of its acts in the criminal proceedings, based on the provisions of law.

7. In such cases our aim is not only to defense or win the case, but also helping the workflow of courts by our reasonings for the sake of making judicial practice more standardized. Our further aim is to get involved in the process of creation of law in all necessary and possible ways.

As the Prosecutor General previously mentioned in his opening speech:

8. We have also conducted a preliminary research in 23 European countries on the civil liability or actionability of individual prosecutors and prosecutor offices.

The result of this research will be presented shortly during the conference, by one of my colleagues Mr. András Varga.

9. The purpose of the conference is to become familiar with such experiences of these national prosecution offices in a more thorough way – possibly with their substantive law and proceeding methods –, for making use of those at work. We would mutually like to provide useful information for our work.

Now, after this shorter opening, as mentioned earlier, let me go on with a much more practical approach namely a longer summary about how these theoretical topics appear in the Hungarian practice.

Civil liability of the prosecution service and of individual prosecutors in Hungary related to exercising the executive (public) power of the state

The right to initiate an action for damages caused during the activities of state institutions is defined as a basic right by Article 13 of the Rome Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, while Section (5) of Article 5 separately sets forth the right for compensation in case of unlawful arrest or detention. Within the European Union, the Hungarian State, along with other EU member states ensure the actionability of the State and its institutions, and the provisions of the Convention are implemented into their own legal systems.

Reparation in general

In Hungary, the regulation has several levels. The claim for reparation may be applied against the state or against the investigating authority, the prosecution office and the court that take part in the criminal proceedings. In the Hungarian legal system, compensation for deprivation of personal liberty and damages are different legal institutions.

In case of tort – as a general rule – objective liability serves as a basis, while in case of civil law damages, if the initiated action is based on Article 349 and Article 339 of the civil Code, the civil court acts under the rules of tortious liability and actionability.

Compensation

During the action for compensation the person suspected during the investigation (but finally not accused), or the accused and then acquitted, (or the heir of the accused) will act as claimant for “unlawful detention”, while – on behalf of the State of Hungary – the Minister of Justice will act as defendant. The rules of compensation are specified by the Code on Criminal Procedure. This type of action therefore does not affect the prosecution office as party to proceedings. According to related articles 584 Section (3) of Code on Criminal Procedure [Act XIX of 1998] in force, the role of the prosecution office is that before judgment – in case it is needed – the court acquires the statement from the prosecution

regarding the original process; or the representative of the State of Hungary presents an application as defendant.

Rules and regulations related to compensation are not the core subject of this presentation due to the lack of time. I will only summarise the main rules for you, but I won't present all details here.

Compensation may be awarded

I.

- for pre-trial detention
- house arrest and
- involuntary temporary treatment in a mental institution

If the investigation was terminated because

1. the act was not a criminal offence
2. the offence could not be defined according to the data of the investigation,
3. it was not the accused who had committed the criminal offence, or according to the data of the investigation it could not be proved that the offence had been committed by the accused person;
4. there is a reason excluding punishability;
5. the procedure cannot be prolonged due to statute of limitations or
6. the act had already been judged.

In addition to these compensation, may be awarded

II.

- for pre-trial detention
- house arrest and
- involuntary temporary treatment in a mental institution

If

1. the court acquitted the accused
2. the procedure was terminated due to the statute of limitations
3. for the lack of private application, complaint or request (of the injured person enjoying diplomatic or other personal immunity declared through diplomatic channels)
4. lack of charges or
5. drop of charges, or
6. because the act had already been judged.

Compensation may also be awarded if the court established the defendant's guilt in its final decision but did not impose

III.

1. imprisonment,
2. community service,
3. fine or
4. expulsion.

In the previously mentioned cases, the injured party may apply or initiate a claim up to six months following the final legally binding decision.

When determining the amount of compensation or its method, the provisions of the Civil Code on torts which are actionable per se must be applied, by taking the differences in the Code on Criminal Procedure, into consideration.

The state is obliged to pay all the indemnity awarded.

Damages

at this point a next legal concept needs to be introduced is damages

According to the unbroken court practice in Hungary, the action for damages is not a continuation of the compensation procedure based on the regulation of criminal procedure. Therefore the statutory conditions of the tort liability need to be examined independently. Article 349 Section (1) and (3) of the Civil Code apply to such claims.

When Act IV of 1959 entered into force it defined one year as the period of limitation and in a preliminary action responsibility of an employer had to be declared (either during a disciplinary or a criminal procedure) by the employer in order to initiate, the action. Later, the disciplinary procedure was taken out of the law, and the Constitutional Court declared {in its Decision no. 53/1992 (29th October)} that the provision regarding the reduced period of limitation for an action for damages caused during the activities of state institutions was unconstitutional and it annulled the provision. The Decision also stipulated that the given liability rule is a special type of tort actionable per se, justified by the specific nature of damage – damage connected to exercising executive power.

The Constitutional Court decision also stated that within the scope of executive power, the rules of liability taken by the administration, court or prosecution service due to activities have steadily become stricter with regards to the development of Hungarian legislation. The maintenance of the one year limitation period was due to the evolved immunity of the (socialist) state, the so-called “state-wide irresponsibility”, the maintenance of which was against the constitution. Therefore the constitutional law regarding appealing to court equally applies to all the subjects of civil law, including the prosecution office.

In Hungary, for damage caused within the legal practice and jurisdiction of prosecution, liability can only be determined if the damage could not be averted by normal remedy, or the injured party had required the normal remedy for averting the damage. Other legal general conditions for damages – according to Article 339 Section (1) of the Civil Code – are:

Article 339 Section (1) of the Civil Code (legal general conditions for damages)

1. unlawful conduct,
2. actionable conduct,
3. occurrence of damage

4. its exact scope, and
5. size of the cause-and-effect relation between the tortfeasor's behaviour and the occurrence of the damage.

In all cases the application has to be initiated against the defendant at the office of the Prosecutor General for all damage caused by local, county or other prosecution offices, considering that the tort caused within the proceedings of the prosecution service is a specially defined form of damage connected to employment, thus relevant claims may only be enforced against the employer.

According to Hungarian law the injured claimant has to prove the unlawful conduct, the actionable conduct, the occurrence of damage and the cause-and-effect relation, while the defendant is obliged to prove they had proceeded in a generally required manner in the given situation.

"Generally required manner" is not defined by law; it always aligns with the actual facts of the criminal procedure. Thus, the tort liability of the prosecution office cannot be automatic in case of the court acquittal of the accused person, even if the acquittal was due to lack of criminal offence.

The action for damages based on the Civil Code may be enforced by the formerly accused person of the criminal proceedings for a tort committed within the proceedings of the prosecution service or for violation of his personal rights.

In the latter case, the position of the prosecution office under procedure is less favourable. Its reason is that court practice with regards to the objective legal consequences of violation of personal rights applies the rules of quasi objective liability.

These objective consequences of violation of personal rights are:

1. determination of infringement
2. the annulment of the matter incurred
3. verbal restitution
4. injunction from practicing actionable conduct in the future.

For creating the basis of objective liability, the occurrence of that the procedure was ongoing is sufficient.

Consequently, this determinately had negative effect on

1. the reputation of the accused person
2. his honour
3. his dignity
4. his work or
5. other rights related to his personal rights.

When determining material or non-material damages regarding tort liability, the civil court must consider the previously mentioned rules of general clause of damages.

According to our experience, the number of actions against the Office of the Prosecutor General increases every year. Several actions at the same time against all authorities of the proceeding may be initiated, but the tendency is that only the prosecution office remains the subject of the action due to its special position in the criminal proceedings. The general opinion on the enforcement of claims is that the prosecution office in all cases is a superior organ of the investigating authority (this, of course, is not true) therefore it is responsible for all acts of the investigating authority as well. The court remains left out of the action for damages because – although the court orders and prolongs the pre-trial detention – it finally passes the judgment of acquittal which later serves as a legal ground for civil lawsuit, in most cases.

The most common reasons for instituting action for damages are:

I.

1. error in prosecution or charge
2. taking false measures due to non-correct interpretation of the often changing rules on seizure during the criminal proceedings
3. the termination method of seizure of property or
4. the unlawful release of the seized property.

Other causes for actions are:

II.

1. claims based on false interpretation of legal regulation or
2. the lack of any elements of the criminal facts.

In the scope of personal rights'

III.

1. violation of personal rights defamation may be mentioned
2. but the violation of right to health of the former accused person or
3. reference to the deterioration of health because of the criminal proceedings also occur; or
4. they often refer to infringement of the right to work or
5. the right to have a normal family life.

According to the law in force and court practice, the tort liability may only be determined in case of obvious and flagrant infringement; false prosecution in itself does not give a ground for damages. Furthermore, the authorities take into consideration that civil proceedings are not for the iteration or supervision of the finally closed criminal proceedings since the evaluation of the arisen facts and evidence is not the task of the civil but of the criminal court. When enforcing a claim against the prosecution office, the re-evaluation of facts of the criminal proceedings cannot serve as a general mean for protection of personal rights.

Condemnations against the Office of the Prosecutor General are fulfilled by the Financial Directorate of the Office of the Prosecutor General from its own budget

up to a certain frame amount, but in case of significant amounts, the condemnation may be supplemented from the state budget.

If, the court declares responsibility of damages of the prosecutor office labour liability of the prosecutor charging in the first case may be examined by their senior prosecutor. If it is relevant, moral and financial consequences of labour liability may be applied (disciplinary action, action for damages, and others) against the prosecutor. But labour liability is not the subject of this presentation.

Finally, let me illustrate what the ratio or connection of the amount of legally processed claims for damages against the office of the prosecutor general and of the amount of awarded claims for damages by court is, in million HUF/Euros. It is clear that the amount of awarded damages by the court is significantly lower than the amount of claimed damages, though the amount of claimed damages is increasing year by year.

Just for illustration, the amount of claimed damages is equal to the one third (1/3) of the yearly budget of the whole prosecution organization of Hungary on average, when considering the figures years back. However, the amount of awarded damages is far below the claimed ones. The figures on average show that the total value of claimed damages is 3000 (three thousand) times as big as the total value of awarded damages by court. Therefore, we can declare that the claimed damages are highly exaggerated both regarding total value and their legal basis.

Consequently, the basic prosecution process and activities are much more professional in reality than it is stated and reclaimed in claims. But it is the duty of the Department of Legal Representation of the Office of Prosecutor General that is my colleagues and me to convince the civil court of the professionalism of prosecutorial/legal process, as more significant criminal cases that are of public interest do not end in criminal court but finish at the civil court. Therefore, we needed to pay special attention, when acting either in the original process or during the representation of the suit.

In the previously mentioned cases we have a double aim. On the one hand it is to avoid legal actions in all possible ways, by taking advantage of experiences from already known cases in the basic parts of the cases themselves. On the other hand in the cases already under process our aim is to avoid losing the case in all legally possible ways.

Thank you for your attention.

A szerződésen kívüli felelősség az EU bíróságainak joggyakorlatában*

Elnök Asszony, Legfőbb Ügyész Úr, Hölgyeim és Uraim!

Előre kell bocsátanom, hogy az ügyész polgári jogi felelősségével kapcsolatos joggyakorlatról az Európai Unió szintjén nem tudok konkrét információkkal szolgálni Önöknek, annál az egyszerű ténynél fogva, hogy pillanatnyilag még nem létezik elkülönült uniós ügyészi szervezet. Ezért azt gondoltam, hogy érdekes lenne e kérdéskört szélesebb összefüggéseiben vizsgálni és talán hasznos lesz e konferencia keretében áttekinteni azt, hogy hogyan alakul az európai uniós intézményekkel szembeni, szerződésen kívüli felelősség joggyakorlata és az európai uniós intézmények munkatársai, tisztségviselői által okozott károkért fennálló felelősség kérdése. Nyilvánvalónak tűnik ugyanis, hogy ha egyszer majd létrehozunk egy elkülönült, önálló, uniós szintű ügyészi szervezetet, nagyjából ugyanezek az elvek fogják meghatározni ennek a leendő ügyészi szervezetnek a polgári jogi felelősségével kapcsolatos uniós gyakorlatot is.

Az előadás keretében mindenekelőtt szeretnék röviden pár mondatot szólni a szerződésen kívüli felelősség uniós gyakorlatának normatív alapjairól, majd a felelősség megállapításának legfőbb feltételeiről. Azt követően ismertetnék egy-két jogesetet az uniós bíróságok szerződésen kívüli felelősségével kapcsolatban, s végezetül kitérnék az uniós tisztségviselők szerződésen kívüli felelősségével kapcsolatos egy-két sajátos kérdésre.

1. Elsőként tehát az intézmények szerződésen kívüli felelősségének normatív alapjairól néhány szót.

Jelenleg e felelősség normatív alapjait a Lisszaboni Szerződés 340. cikkelye tartalmazza, (amelynek szövege gyakorlatilag megegyezik a korábbi szerződéseknek az ugyanerre a területre vonatkozó szabályaival, vagyis a Maastricht-i Szerződés korábbi, 288. cikkelyével, illetve a Római Szerződés 215. cikkelyének a szövegével). Ez röviden úgy szól, hogy a 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 gyakorló jogász azonnal gyanakodni kezd, ha ilyen lakonikus rövidegű normával találkozik, s úgy véli, hogy ennek gyakorlati alkalmazása talán mégsem lehet olyan egyszerű. Ez a gyanú ebben az esetben is megalapozottnak tűnik. Ha a normának csak azt az elemét nézzük, amely úgy szól, hogy e károkat a tagállamok jogában közös, általános elveknek megfelelő módon kell megtéríteni,

* Az előadás magyar nyelven hangzott el.

megállapíthatjuk, hogy ez a közös joggyakorlat önmagában nem létezik. Ahhoz, hogy e közös elemeket a tagállamok gyakorlatában megtaláljuk, nyilvánvalóan interpretálnunk kell azokat.

Ebből két következtetés adódik: az egyik, hogy miután erre az interpretációra az Európai Unió Bírósága hívatott, ennek nyomán az Unió Bírósága vált az uniós kártérítési felelősség megállapításának legfontosabb intézményi szereplőjévé. Ez a Bíróság határozza meg azokat az alapvető elveket és normákat, amelyeket a tagállamok gyakorlatából irányadónak tekint. A második következtetés, hogy ez nem túl jó hír a jogbiztonság kérdéseire érzékenyebbeknek, hiszen ahogyan egyes szakértők igen kritikusan szoktak fogalmazni: komoly jogbiztonsági aggodalmakat vethet fel az, ha a vitás felek a bírósági tárgyaláson tudják meg azt, hogy milyen norma határozza meg, és milyen norma alapján bírálják el magatartásukat. Ennek ellenére azt kell mondjam: ez a rendszer működőképesnek bizonyult az Európai Unió gyakorlatában. És úgy tűnik, hogy a tagállamok – mint az Unióról szóló szerződések alakítói – nem is kívántak ezen a szabályozáson változtatni. A korábbi időszakban kidolgozott normákat Lisszaboni Szerződésben is megtartották, gyakorlatilag változtatás nélkül.

2. Mielőtt a felelősség megállapításának jogi előfeltételei áttekintéséhez kezdenénk, szükségesnek látszik néhány egyéb általános kérdéstről szólni. Mindenekelőtt az elfogadhatósági feltételek közül szeretnék egyet-kettőt kiemelni.

a) Először is nézzük meg azt, hogy kik élhetnek ezzel a lehetőséggel. Főszabály szerint kártérítési keresetet nyújthat be a szerződésen kívüli felelősség körében valamennyi természetes és jogi személy, akit az unió-, vagy az uniós intézmények döntése nyomán valamilyen kár ért. E körbe beleértendő pl. a nem uniós polgárok is. Számos olyan jogvitás esetünk volt, amikor nem uniós polgárok indítottak uniós intézményekkel szemben kártérítési pert.

Elvileg a jogi személyek körébe beletartozhatnának a tagállamok is. A gyakorlatban azonban még nem volt arra példa, hogy egy tagállam indított volna kártérítési pert az unióval szemben a szerződésen kívüli felelősség körében. Ennek valószínűleg az egyszerű oka, hogy a tagállamoknak privilegizált helyzetük van a különböző uniós döntések megsemmisítésével kapcsolatos perek indítására. Ha ezt elmulasztják, akkor egy későbbi kártérítési perben nyilvánvalóan felmerül majd az a kérdés, hogy az eltelt időszakban volt-e kárenyhítési kötelezettségük, eleget tettek-e ennek a kötelezettségnek, és ha nem, akkor emiatt milyen mértékben kell csökkenteni a kártérítés összegét. A tagállamok ezt a kockázatot általában nem vállalják fel. Ez lehet a magyarázata annak, hogy eddig még nem került sor ilyen per indítására, és én azzal számolok, hogy ez a helyzet a továbbiakban sem változik majd.

Az egyéb jogi személyek közül lényegében bárki indíthat ilyen pert, bár az egyik bírói ítélet megállapította, hogy szakszervezetek a saját tagjaik anyagi jellegű követeléseivel kapcsolatban önállóan nem kezdeményezhetnek ilyen eljárást. Az ilyen kereseteket maguknak a kárt elszenvedett tagoknak kell benyújtani. (Kivéve

azt az esetet, ha a per megindítására a szakszervezeti tagok kifejezetten külön meghatalmazást adnak a szakszervezet számára. Erről a kivételes lehetőségről a *Birra Wührer*¹ ítélet szól.)

b) A második kérdés, ami ilyenkor felmerül, hogy kivel szemben lehet indítani ilyen kártérítési keresetet. Az a gyakorlat, hogy ilyenkor mindig az európai közösséggel, az Európai Unióval szemben indítják e kereseteket. Az uniót pedig az egyes uniós intézmények képviselik. Ezek között az uniós intézmények között vannak az alapszerződésben nevesített intézmények – a Tanács, a Bizottság, az Európai Parlament, a Számvevőszék, az Európai Bíróság, (a Bírósággal szembeni keresetek kérdésére később még ki fogok térni), az Európai Központi Bank, és az Európai Beruházási Bank. Újabban volt már példa arra is, hogy a delegált hatáskörben eljáró európai intézményekkel (így pl. az Európai Ombudsmannel, a Statisztikai Hivatallal, vagy az OLAF-fal) szemben indítottak önálló keresetet.

c) A keresetindítási határidő az európai uniós gyakorlatban 5 év. (Érdekes módon ezt a rendelkezést a Bíróság statútuma – ennek is a 46. cikkelye – tartalmazza.) Az említett *Birra Wührer* ítéletben szerepel ezzel összefüggésben egy megállapítás, mely azt mondja, hogy ez az 5 éves elévülési idő csak a felelősség összes feltételének beálltával kezdődik meg.

d) A szerződésen kívüli felelősség önálló kereseti forma. Ezt azért érdemes megemlíteni, mert az uniós joggyakorlatnak volt egy elég hosszú periódusa, amikor a Bíróság azt az álláspontot képviselte, hogy a kártérítési keresetet csak abban az esetben lehet benyújtani, ha a fél egyidejűleg megtámadja annak a döntésnek az érvényességét is, amely a kárt okozta (ld. pl. a *Plaumann*² ügyet). Később változott a joggyakorlat és megszűnt a két kérdéskör ilyen szigorú összekapcsolása. A *Lütticke*³ és a *Zuckerfabrik Schöppenstedt* ügyekben⁴ (lényegében 1971-től kezdve) a Bíróság már megengedte, hogy megsemmisítési kereset nélkül is be lehessen adni kártérítési keresetet.

3. A következőkben szeretnék pár mondatban kitérni a felelősség megállapításának előfeltételeire. A bíróság gyakorlata ezzel összefüggésben lényegében ugyanazokat az elemeket hívja fel, amelyek az egyes tagállamok gyakorlatában is jól ismertek, vagyis megkívánja a jogellenes magatartás-, a felet érő kár meglétét, és harmadik feltételként az okozati összefüggést a kár és a jogellenes magatartás között.

a) Mindenekelőtt nézzük meg röviden, hogyan alakult a jogellenes magatartással kapcsolatos bírói gyakorlat. Elsőként azt kell kiemelnem, hogy kezdetben a bírói

¹*Birra Wührer*, *Birra Wührer SpA et autres v. Conseil et Commission*, Joined Cases 256, 257, 265 and 267/80 and 5/81, [1982] ECR I-85.

²*Plaumann*, *Plaumann & Co. v. Commission*, 25-62 [1963] Rec.199.

³*Lütticke*, *Alfons Lütticke GmbH v. Commission* 4-69 [1971] Rec. 325

⁴*Zuckerfabrik Schöppenstedt*, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council*, 5-71 [1971] Rec. 975.

gyakorlat szigorúan megkülönböztette az adminisztratív- vagy végrehajtási jogkörben okozott károkért fennálló-, illetve a jogalkotói hatáskörben okozott kárral kapcsolatos felelősség eseteit. Az adminisztratív ügyekkel kapcsolatban az a gyakorlat alakult ki, hogy a közösségi normák egyszerű megsértése is elegendő volt a kártérítés megalapításához. Szokásos elvárhatósági mérceként a *bonus paterfamilias*-tól elvárt gondosságot követelték meg, s a Bíróság gyakorlata általában nem tett különbséget a súlyos és kevésbé súlyos vétkes magatartással okozott károk között. Gyakorlatilag mindkét esetben ugyanazokat a kártérítési következményeket alkalmazták.

A jogalkotói hatáskörben eljárva okozott károkért fennálló felelősségnél azonban kezdetben ettől eltérő felelősségi mércezt alkalmaztak. (S az elmúlt évtizedekben az ezzel kapcsolatos bírói gyakorlat módosult leginkább.) Említettem, hogy az első időszakban (ld. a már említett *Plaumann* ügyet) a kártérítési felelősség megállapítását még összekötötték a kárt okozó norma megsemmisítésére irányuló keresettel, az előbbit csak akkor engedték meg, ha az utóbbi feltétel is teljesült. Ez a kettő így együtt nagyon szigorú és nagyon nehezen teljesíthető feltételrendszert alkotott, amit a felek nagyon nehezen tudtak teljesíteni.

1971-től kezdve – mint említettem – a *Lüttike* és a *Zuckerfabrik Schöppenstedt* ítéletek nyomán ez a két kritérium elvált egymástól és ekkortól kezdve az uniós intézményekkel szemben már önállóan is lehetett indítani kártérítési pert. A felelősségi mércezt a *Schöppenstedt* ítéletben határozták meg. Ennek a leglényegesebb eleme, hogy az intézmény csak akkor felel, ha kárt okozó magatartásával kellően súlyosan megsért egy az egyént védő magasabb rendű normát.

Ezt a felelősségi szabályt sokan, sok oldalról támadták, azt állítván, hogy még mindig túl szigorú felelősségi kritériumokat állít a kártérítéssel élni kívánó féllel szemben. Mások viszont azzal érveltek, hogy ez egy védhető álláspont, a tagállamok gyakorlatában ezt máshol is alkalmazzák. Utaltak a például a német *Schutznormtheorie*-ra – melynek részletes ismertetésére most nem vállalkoznék. Kitűnő német kollégák vannak itt, akik a délután folyamán erről információkat adhatnak majd. Mindenesetre e speciális felelősségi mérce alkalmazásának az volt a célja, hogy egyfelől indokolt esetben lehetővé tegye a kártérítés megállapítását, másrészt csak szigorú feltételek mellett engedje ezt annak érdekében, hogy az európai intézményeket – még esetleges kisebb szabálytalanságok esetén is – védjék az indokolatlan támadásokkal szemben. Az akkori felfogás szerint szélesebb körű kártérítési lehetőséget nyitó felelősségi mérce alkalmazása akár az alapvető feladataik ellátásában is akadályozhatták volna ezen intézményeket. A Bíróság tehát indokoltnak tartotta ennek a viszonylag szigorú mérceének az alkalmazását.

A gyakorlatban azonban ennek a kritériumrendszernek az alkalmazásával is elég sok gond volt. Például el kellett döntenie, hogy mi tekinthető magasabb normának. Az uniós jogrendben közismerten nincs igazi hierarchia az uniós normák között. Emiatt az a gyakorlat alakult ki, hogy az általános jogelveket kimondó-, ill. alapvető jogokat biztosító rendelkezéseket kezdték olyan általános normáknak

tekinteni, amelynek megsértése megalapozhatta ezt a felelősséget. Tisztázni kellett azt is, hogy mit kell kellően súlyos normasértésnek tekinteni. E körben az vezetett legtöbbször sikerre, ha a félnek sikerült bizonyítania, hogy az intézmény valamilyen önkényes magatartása vezetett a kárhoz. (Ehhez később a *Mulder*⁵ ítélet⁵ hozzáfűzte, hogy csak olyan önkényes magatartás alapozza meg a kártérítést, amely az adott piaci szektorban szokásos kockázatok körét súlyosan meghaladó kárt okozott az adott félnek.) Mindez azt eredményezte, hogy egy elég restriktív kártérítési felelősségi rendszer jött létre és ezt a kommentátorok széles körben kritizálták.

2000-ben lényeges módosulás következett be a Bíróság gyakorlatában, mégpedig a jogalkotói hatáskörben okozott károk megtérítésével összefüggésben. Ez a változás a *Bergaderm* ítélethez⁶ kapcsolódik. Ebben az ítéletben a Bíróság rögzítette, hogy a felelősség megállapításához továbbra is az egyént védő normát megsértve kell a kárt okozni. A jogsértésnek – második feltételként – kellően súlyosnak kell lennie, s harmadikként továbbra is megkívánják az okozati összefüggés meglétét.

A változás a második elemet érintette. A különösen súlyos jogsértés megítélésénél a Bíróság úgy ítélte meg, hogy nem folytatható a korábbi eltérő gyakorlat az adminisztratív hatáskörben-, illetve a normatív hatáskörben okozott károk megítélésénél. A Bíróság szerint mindkét esetben csak egy fontos elem van, amit vizsgálni kell: az adott intézménynek volt-e mérlegelési lehetősége a különféle normák által rendelkezésre bocsátott döntési térben. Ha volt ilyen mérlegelési lehetőség, akkor abban az esetben minősül kellően súlyosnak az intézmény jogsértő magatartása, ha ennek a mérlegelési hatáskörnek a határait nyilvánvalóan és súlyosan megsértette. Ha nem volt mérlegelési hatásköre, vagy az csak szűk körű volt, már az egyszerű normasértés is elegendő a kellően súlyos normasértés megalapításához. Ez a módosítás egységesítette a gyakorlatot, hiszen ezzel az adminisztratív, illetve normatív hatáskörben okozott károk megtérítése egységes bázisra kerül. (Ez persze bizonyos esetekben azzal járt, hogy némileg szigorodtak a korábbi adminisztratív hatáskörben okozott károkkal szembeni felelősség feltételei, hiszen az új gyakorlat ettől fogva itt is kellően súlyos jogsértést kíván meg.)

Az elmúlt 10 évben – némi bizonytalankodás és hezitálás után – ez az ítélet vált irányadó joggyakorlattá és mind a Bíróság, mind a Törvényszék ennek a keretei között bírálja el a különféle elé kerülő jogeseteket.

b) A második elem, amelyről röviden szólni szeretnék: a kár. Ezzel kapcsolatban nyilvánvalóan nem tudok Önöknek túl sok új információt mondani, az ezzel összefüggő kérdéseket a gyakorló jogászok jól ismerik. A kárnak az uniós gyakorlatban is ténylegesen bekövetkezettnek és biztosnak kell lenni (ami nem jelenti azt, hogy azonnal, a kártérítési kereset benyújtása pillanatában feltétlenül

⁵ *Mulder* C-37/90. Rec I-3126

⁶ *Bergaderm Laboratoires Phramaceutiques Bergaderm et Groupil v. Commission*, C-352/98P, [2000] ECR I-5291.

számszerűsíthetőnek is kell lennie, de az nem lehet bizonytalan vagy hipotetikus). Részei a *damnum emergens* és a *lucrum cessans*. Ezeken túl az európai bírósági gyakorlat is elismeri az erkölcsi kár megtérítésének lehetőségét. A jövőbeni kár megtérítésére vagy megítélésére megállapítási keresetet lehet indítani az európai bíróságok előtt. Ebben az esetben azt kell bebizonyítani, hogy a kár bekövetkezése már biztos, csak még a mértéke nem egészen világos.

c) Az okozati összefüggéssel kapcsolatban röviden: az általános gyakorlatnak megfelelően a károsult köteles bizonyítani az okozati összefüggés meglétét. A kár közvetlen kapcsolatban kell, hogy álljon az intézmény jogellenes magatartásával. A szakirodalomban viták vannak arról, hogy kimutatható-e az egymással versengő elméleti megfontolások valamelyikének (pl. az *équivalence des conditions*-, a *théorie de la causalité adéquate*-, vagy a *causalité efficiente*) dominanciája az európai bíróságok gyakorlatában. Azt lehet megállapítani, hogy ezek közül egyiknek sincs olyan mindent elsöprő befolyása, amely meghatározná a Bíróság gyakorlatát. Mindegyik hatása érezhető bizonyos fokig a különféle ítéletekben.

4. Az előadásom további részében szeretnék röviden kitérni az európai bíróságokkal szemben indított kártérítési felelősség kérdéseire. 2003-tól az Európai Bíróság egyik döntése – a jól ismert *Köbler*⁷ ügy – nyomán világossá vált, hogy a tagállami bíróságok, ha rosszul interpretálnak valamilyen közösségi normát és ezzel kárt okoznak az ügyfélnek, akkor a tagállam kártérítési kötelezettséggel tartozik. Joggal merül fel a kérdés, hogy ha az európai bíróságok valamelyikének döntése (vagy annak késedelmes volta) okoz kárt egy ügyfélnek, lehet-e érvényesíteni az Európai Bírósággal szemben ilyen kártérítési igényt.

Két jogesetet említenék ezzel kapcsolatban. Az egyik a *Baustahlgewebe*⁸, amelyben a felperes egy rá bírságot kiszabó bizottsági döntés megsemmisítése érdekében indított keresetet. A fellebbezési eljárásban a felperes – egyebek mellett – azt is felvetette: miután az elsőfokú bíróság olyan hosszú ideig tárgyalta az adott ügyet, hogy közben megváltoztak a gazdasági körülményei és emiatt őt jelentős kár érte-, indokoltnak tartja, hogy erre tekintettel a Bíróság lényegesen csökkentse azt a bírság összeget, amelyet neki meg kell fizetni.

Az adott ügyben közreműködő főtanácsnok azt javasolta: a Bíróság állapítsa meg, hogy az elsőfokú bíróság hosszú eljárási késedelme miatt az adott félnek kártérítési igénye lehet a bírósággal szemben, de ezt egy külön perben kell érvényesítenie. A Bíróság ekkor ezt az indítványt még nem fogadta el, viszont 50.000 Ecu-vel csökkentette a fél által befizetendő bírság összegét, mert úgy ítélte meg, hogy ez áll arányban azzal a kárral, ami az ügyfelet az elsőfokú bíróság lassú döntéshozatali eljárása miatt érte.

A másik ügy, amit említeni szeretnék viszonylag frissebb. Ez a *Grüne Punkt*⁹ ítélet 2009-ből, ami a Bírósági Határozatok Tárában még nem is jelent meg. Ebben a

⁷ *Köbler*, Gerhard Köbler v. Republik Österreich C-224/01 [2003]

⁸ *Baustahlgewebe*, Baustahlgewebe v. Commission, C-185/95P, [1998] Rec. I-8417

⁹ *Grüne Punkt*, Der Grüne Punkt–Duales System Deutschland v. Commission, C-385/07P

döntésében a Bíróság már arra az álláspontra helyezkedett, hogy az érintett fél önálló keresetet nyújthat be a kárai megtérítésére, ha az elsőfokú bíróság az adott ügyben nem hozott ésszerű határidőn belül döntést, és ez neki kimutatható kárt okozott. Az ilyen károk megtérítésére egy külön perben kerülhet sor.

Ez volt az első olyan ügy, amelyben a Bíróság megengedhetőnek tartotta a bírósággal szemben egy kártérítési igény benyújtását. Abban azonban csaknem biztosak lehetünk, hogy nem ez lesz az utolsó ilyen eset, mert még számos nagyon összetett, sokszereplős, esetleg több beavatkozóval tarkított ügyünk van, amelyeknek a tárgyalása nagyon sok időt vesz igénybe.

A helyzetet bonyolítja, hogy a tervek szerint a közeljövőben az Unió maga is csatlakozik az Európai Emberi Jogi Charta-hoz. Ettől kezdve a késedelmes döntések esetén a Charta rendelkezései alapján Strasburgban is lehet majd keresettel élni. Számolni lehet azzal, hogy növekszik az ilyen keresetek száma.

5. Az utolsó kérdéskör, amit szeretnék érinteni: az uniós tisztségviselők által okozott károkért fennálló felelősség. A főszabály szerint az Unió akkor felel a munkatársai által okozott károkért, ha azt a munkatárs feladatai teljesítése során okozta.

E kérdéskörrel kapcsolatban a *Sayag*¹⁰ ügyet ajánlanám figyelmükbe, amelyben részben a kártérítésnek az Európai Unió intézményével szemben benyújtható voltát, másrészt pedig az immunitás kérdését tárgyalta a Bíróság. Az ügyről röviden csak annyit, hogy az úr, akivel szemben Belgiumban indult egy kártérítési kereset az egyik uniós intézmény munkatársa volt, aki kollégáit vitte saját gépkocsival egy atomlétesítmény meglátogatására. A gépkocsi vezetője nem adott elsőbbséget egy útkereszteződésben, összeütközött egy másik autóval, és az egyik, a gépkocsiban utazó munkatárs súlyosan megsérült. Azt a kérdést kellett eldönteni, hogy ebben az ügyben megállapítható-e az Unió felelőssége a sérültet ért kárért, vagy csak a gépkocsivezetőt lehet felelősségre vonni. A Közösségi Bíróság elé azért került az ügy, mert az eljáró belgiumi bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérdést intézett hozzá arról, hogy közösségi feladatok teljesítése körébe tartozik-e az az eset, amikor valaki saját gépkocsijával viszi munkatársait egy üzemet meglátogatni. A Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy ez a magángépjárművel való utazás nem volt az uniós intézmény feladatkörébe tartozó feladat. Minden olyan esetben, amikor az uniós intézmény munkatársa tömegközlekedési eszközökkel is megoldhatja az utazást s a munkatársai szállítását, akkor ez nem tekinthető uniós feladatkörben eljárva teljesített kötelezettségnek.

Az ilyen ügyekkel kapcsolatban rendszerint felvetődik az immunitás kérdése is – és ez az utolsó témakör, amivel röviden szeretnék foglalkozni. Az európai közösségek privilégiumairól és immunitásáról szóló protokoll 12. cikkelye azt mondja,

¹⁰ *Sayag I* és *Sayag II*, Claude Sayag et autres v. Leduc et autres, 5/68 és 9/69 [1968] ECR 395 à 402, [1969] ECR 329.

hogy a közösségi tisztségviselők, egyéb alkalmazottak mentesülnek az olyan cselekmények jogi következményei alól, amelyeket hivatalos minőségükben végeztek. S e norma szerint hivatalos minőségben jár el az, aki a közösségre bízott feladatok keretei között tevékenykedik. Ezzel összefüggésben ismét a már említett *Sayag* ügyre kell hivatkoznom, amelyben a Bíróság azt állapította meg, hogy az ott leírt gépkocsi használat nem tartozott az érintett hivatalos minőségben végzett feladatai közé. (Az ítélet azonban azt is megállapította, hogy kivételes esetekben azzá válhat, ha a feladat nem végezhető el másként.) Szeretném még a figyelmüket felhívni arra, hogy az e körben használt fogalmak között nincs teljes összhang. A felelősséget meghatározó alapszabály azt a megfogalmazást használja, hogy az uniós intézmény, vagy az Unió a feladataik teljesítése során okozott károkért felel, az immunitásnál pedig, hogy az alkalmazottak hivatali minőségükben eljárva mentesülnek a felelősség alól. A szakirodalomban egyes szerzők között vita bontakozott ki arról, hogy ez a kettő mennyire fed le egymást, hol mutatható ki eltérés közöttük. A kérdés megválaszolásához még nem rendelkezünk elegendő joggyakorlattal. Így várunk kell még pár évet, hogy ez a kérdés tisztázódjon az európai bíróságok joggyakorlatában. Egy következő alkalommal talán már erről is tudok majd némi információval szolgálni Önöknek.

Köszönöm a figyelmüket!

A közhatalmi jogkörben okozott kárfelelősség dogmatikai alapjai, különös tekintettel az új magyar Polgári Törvénykönyv rendelkezéseire*

I.

„Akit királlyá tett a nép, követni kell minden szavát, legyen az jogos vagy jogtalan. Mert engedetlenségnél és fejetlenségnél nincs nagyobb veszély. Parancsaiért pedig egyedül magának felel.” Így hangzik **Szophoklész** *Antigoné* című darabjában Kreón-nak az uralkodói *ars poetica*-ja, amely hosszú évszázadokon át részévé vált az egyetemes jogi kultúrának, és amelynél fogva az Állam a befogadó civil-jogi struktúra elveiben mellérendeltségen és egyenjogúságon nyugvó közegéhez egyáltalában nem alkalmazkodott. Helyette kedvezményezett pozíciókat, előjogokat, immunitást biztosított magának, a „*Király nem tehet rosszat*” illuzórikus axiómáját hirdetve.

Hobbes *Leviatán* szörny állama nemcsak a szuverén teljhatalmának alátámasztására, de arra is szolgált, hogy az immunitás a felelőtlenség pajzsát emelte az Állam elé, amely bármilyen területen ténykedett is, teljes jogi felelőtlenséget élvezett. Így az államot a közjogi eredetű pajzs századokon át megvédte a felelősségre vonás alól a magánjogi jogviszonyokban is, mert közhatalmiságát az autonóm relációkba is átvitte. „*Nem az egyéné a szabadság, hanem az államé.*” – írja **Hobbes** a *Leviatán*-ban, amely hogy féken tartsa az egyéneket, őket a törvények által „*láncolja meg.*”

Csakhow nagyon korán kiderült az is, hogy az Állam hatalma mindig is „*gyanús*” mert a ráruházott hatalommal való *visszaélés* veszélye mindig is fennállt. Továbbá világossá vált az is, hogy ha az Állam belép a polgári jogi struktúrába, akkor ezt úgy illik tennie, hogy közjogi tőgáját leveszi és a struktúrán kívül hagyja. Így az *abszolút immunitás dogmájával* szemben fokozatosan kialakult és tért hódított az ún. „*funkcionális immunitás*” tana, amely kettéosztja az állam működését és különbséget tesz a közhatalom hordozójának állama – *jure imperii* – és az állam, mint magánjogi jogalany – *jure gestionis* – között, utóbbinál már többnyire megtagadva az államtól az immunitást. Az egyetemes jogfejlődésben tehát az figyelhető meg, hogy már a 19. század végétől az immunitás, mint jogintézmény fokozatosan kiszorult az államok belső jogából, bár mint *jelenség* itt-ott továbbra is fennmaradt. Az Állam *deliktuális felelőssége* területén az immunitás idea, mint felelősséggátló elem – bár bűvópatakként, buzgárként esetenként feltör – valójában már régen erőtlen.

* Az előadás magyar nyelven hangzott el.

II.

A magyar magánjogi jogfejlődésben az Állam kárfelelőssége *közhatalmi jogkörének gyakorlása során okozott károkért* hosszú időn keresztül általános érvényű elismerést nem kapott, csupán néhány tisztviselő-kategóriára mondták ki azt a törvények, egyébként a közhivatalnoki felelősség konstrukcióját a bírói gyakorlat alakította. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy első tételesjogi megnyilvánulásként *a bírák és a bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi VIII. tc.*-ben már megjelent az Állam közvetlen kárfelelőssége. Az *1896. évi XXXIII. tc.* pedig már kártalanítást rendelt az ártatlanul elszenvedett előzetes letartóztatásért, vizsgálati fogságért és büntetésért.

A szakirodalom viszont azt hangsúlyozta, hogy az általános felelősségi elv nyílt törvényszóval való kimondásának hiányában *szokásjogilag* minden vonatkozásban elismert az Állam kárfelelőssége, sőt a jogrend elutasíthatatlan követelménye az, mert ha az Állam megköveteli polgáraitól, hogy hivatalnokaiban bízzanak, s nekik engedelmeskedjenek, akkor viszont az államnak is helyt kell állnia saját hivatalnokaiért (**Tomcsányi Móric, Sárffy Andor**).

A bírói gyakorlatnak pedig feltűnő vonása volt, hogy az állami tevékenységek elkülönítése *jure imperii – jure gestionis* alapon korántsem kapott olyan fontos hangsúlyt, mint ahogy az a nyugat-európai jogrendszerekben megfigyelhető volt. A jogalkalmazás másik feltűnő eleme pedig az volt, hogy a bíróságok az állam felelősségét *objektív szemlélettel* ítélték meg. Az elmélet is ezt a gyakorlatot támogatta annak hangsúlyozásával, hogy az Állam közigazgatási működésének terjedelme *bármely nagyüzem terjedelmét meghaladja, sőt Szász-Schwarz Gusztáv* elhíresült megállapítása szerint: *„nagyobb és veszélyesebb üzem az államnál nem is létezik.”* Az 1913. évi polgári törvénykönyv-tervezet is a tisztán objektív felelősségi megoldást tettelezte. Az 1928. évi magánjogi törvényjavaslat azonban az állami felelősség intézményét már egyáltalában nem vette fel szabályai közé, a Curia 1933-ban kiadott elvi határozata pedig már azt mondta ki – elszakadva az objektív felelősség konstrukciójától –, hogy: *„tétéles törvények hiányában is felelős az állam azért a károsító eredményért, melyet hivatalnokai közjogi szolgálati eljárásuk közben, avagy a reájuk ruházott hivatali hatalommal visszaélve harmadik személyeknek jogellenesen és saját felelősségüket is megállapító cselekménnyel okozták.”*

III.

Az oktrojált *szovjet hatalom* idejét – a totális államiság építkezéséből következő – az állami felelősség *szűkítése*, és az állami immunitás *szélesítése* jellemezte. A Legfelsőbb Bíróság már 1955-ben egy elvi ítéletében az állami szerv esetében a kárfelelősség előfeltételévé tette az eljáró alkalmazott *büntetőjogi vagy fegyelmi* felelősségrevonását. Az ítélet intézményileg összekapcsolta az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget a *bírák, ügyészek – szóhasználat* szerint – és *„egyéb kártevők”* felelősségével. Ezt a konstrukciót emelte törvényi rangra az 1959. évi IV. törvény, Magyarország első polgári törvénykönyve, amely az

államigazgatási jogkörben okozott károkért való polgári jogi felelősséget a munkaviszony keretében harmadik személynek okozott károkért való felelősség speciális eseteként szabályozta, és szabályozza hatályos törvényként jelenleg is. A felelősségi alakzat alkalmazására akkor kerülhetett sor, ha az eljáró állami közeg a kárt hatósági (államigazgatási, ügyészi, bírói, stb.) jogkörben, hivatali kötelezettségszegésével és vétkeken okozta, a károsult a rendelkezésére álló rendes jogorvoslati lehetőséget kimerítette, továbbá ha az eljáró tisztviselő felelősségét büntetőbírói vagy fegyelmi határozattal megállapították. Az elévülési idő a kártérítési igény érvényesítésére egy év volt.

E rendelkezés alapján 1960–1976 között ügyészi, illetőleg bírói tevékenységgel kapcsolatos tényállásokra egyáltalában nem alapítottak kárigényt. Nem véletlen, hiszen az esetek többségében aligha teljesülhetett a büntetőjogi felelősség bírói megállapítása, a fegyelmi eljárás kezdeményezése pedig arra a szervre volt bízva, amely a felelősség megállapítása esetén a kár megtérítésére lett volna köteles. A konstrukció ezen alapvető paradoxona miatt a bírói gyakorlat a lehetséges mértékben *elterelte* a felelősségi tényállásokat a közhatalmi jogkör csatornájából, s azokat a munkáltatói felelősség hatálya alá vonta. A felelősséget a közhatalom gyakorlása során kifejtett *szervező-intézkedő tevékenységre*, illetőleg ennek *elmulasztására* szűkítő legfelsőbb bírósági értelmezésnek a célja ugyanis nyilvánvalóan a *prejudiciális eljárások elkerülése* volt.

A Ptk. 1977. évi módosításával a közhatalmi kárfelelősség „*kínos emlékezetű periódusa*” (Szamel Lajos) lezárult. A törvénymódosítás ugyanis törölte a prejudiciális feltételeket, illetőleg azok közül csak a rendes jogorvoslat lehetőségének igénybevételét tartotta fenn. Változatlanul meghagyta az *egy éves* elévülési időt is. A törvény miniszteri indokolása szerint pedig a szankcionálható magatartások szubjektív alapját már nem a szándékos, súlyosan gondatlan vagy rosszhiszemű eljárásokban kell keresni, hanem az *adott helyzetben általában elvárható* generálklauzula *felróhatósági* formulájában kell görcső alá venni.

IV.

Ilyen tételesjogi és jogalkalmazói környezettel hagyományozódott át a közhatalmi jogkörben okozott kárfelelősség intézménye a rendszerváltással megvalósuló alkotmányos jogállamiság közegébe, amelynek első feladatai közül való volt az állam felelősségének megtisztítása az immunitás „*tojáshéj-maradékaitól*”. A Köztársaság Alkotmánybírósága az 53/1992. (X. 29.) AB határozatával alkotmányellenesnek ítélte és megsemmisítette az igényérvényesítés *egy éves* elévülési idejét, megállapítva azt, hogy a privilegizált rendelkezés az Állam történetileg kialakult immunitásával, az ún. „*állami felelőtlenység*” intézményével áll összefüggésben, az Állam – az általános *öt éves* elévülési idővel szembeni – kedvezményezésének alkotmányos alapja azonban nincs. Mivel az elévülés az alanyi jog érvényesíthetőségének időkorlátja, a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elve megköveteli, hogy a bíróság igénybevételének állami szervek és más személyek tekintetében egyenlő lehetőségei és korlátai legyenek.

A tételesjogi szabályozásban az Állam magánjogi jogviszonyokbeli immunitását véglegesen kiiktató, 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló törvény, amelynek 13. cikke az Állam felelőtlenségét egészében felszámolja, és amelynek 6. cikke a Polgári Perrendtartás 2. §-ába beépítésre került. Eszerint a perek tisztességes lefolyásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jog megsértése esetén a fél méltányos elégtételt biztosító kártérítésre tarthat igényt, feltéve, hogy sérelme a jogorvoslati eljárásban nem volt orvosolható.

Végül bizonyos, törvényi változásokat is hozott a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, amely az előzetes letartóztatásért, a házi őrizetért és az ideiglenes kényszergyógykezelésért járó kártalanításról rendelkezik, amely kártalanítás ugyancsak az államot terheli.

A jogalkalmazás ugyanakkor rövid időn belül szembesült azzal a jogirodalomban is megjelenő (Takáts Péter) dilemmával, hogy a hatályos szabályozás „*élenjáró megoldást*” jelent-e, illetőleg csupán a közhatalmi kárfelelősség „*minimális programját*” képes csak megvalósítani. Szamel Lajos – az előbbi szerzővel egyezően – továbbra is az objektív felelősség elve mellett állt ki, tekintettel arra, hogy a közhatalmi eljárásokban „*nem egyenrangú jogalanyok a hatóság és az ügyfél*” így az objektív kárfelelősség elvének alkalmazása az állampolgárok jogainak és jogos érdekeinek hathatósabb védelmét szolgálná. A bírói gyakorlat azonban hamarosan felismerte, hogy a közhatalmi jogkör gyakorlása során történő károkozások alapvetően és szubsztanciálisan különböznek a más alkalmazotti károkozásoktól, ti. itt a károkozás az alkalmazandó jogszabályok kiválasztása, a lehetséges rendelkezések konkrét tényállásokra mérése, a jogszabályok tartalmának értelmezése során és körében történik, amely miatt „*az adott helyzetben általában elvárható magatartás*” zsinórmértéke csak korlátozottan alkalmazható. Erre tekintettel kialakította a kirívóan súlyos jogalkalmazási és jogértelmezési tévedés doktrínáját és ezt a formulát tette a felelősségalapítás feltételévé. Ennek során kirekesztette a felelősség köréből a hibás ténymegállapítást és döntést, ha az mérlegelés eredményeként született, az ügyészi jogkörben okozott kárfelelősség körében megállapította, hogy „*a bíróság által tévesnek ítélt vádemelés önmagában nem elegendő a vádhatóság felróható magatartásának a megállapításához*”, elvi élel mondta ki, hogy „*téves az a jogértelmezés, amely szerint a vádemelés csak akkor „jogszerű”, ha teljes bizonyosságon alapul. Ilyen követelményt ugyanis az ügyészséggel szemben a törvény nem támaszt*”.

V.

A „demokráciával való visszaélés” egyik torz manifesztációjaként is értékelhető a közhatalom ellen irányuló peres eljárások számának rendkívüli felfutása, amelyek nemcsak kártérítési, hanem – vagy azokkal együtt vagy külön is – személyiségi jogsértési tényállások köré is csoportosulnak. Bár a keresetek döntő többsége nyilvánvalóan megalapozatlan, a bíróságok gyakorlatában ez a kérdés – egyebek

között – *alperesi legitimációs* problémaként jelentkezett. A Legfelsőbb Bíróság és az ítélőtáblák Civilisztikai Kollégiumai végül kialakították azt az egységes álláspontot, hogy az eljáró ügyész és bíró *személyesen nem perelhető*. Állásfoglalásukban rögzítették, hogy ezek az igényérvényesítések nem ritkán visszaélészerű joggyakorlást valósítanak meg, mert háttérükben az adott bíróság eljárásból való kizárása – mint elérendő cél – húzódik meg. A bírói grémium egyetértett abban, hogy az ügyész és a bíró közhatalmi tevékenysége során nem a saját, hanem az ügyészség, a bíróság nevében jár el, így az e tevékenységével összefüggő személyiségi jogi és kártérítési igények sem személy szerint vele szemben, hanem csak a közhatalmi szervvel szemben érvényesíthetők. Minthogy azonban az alperesi legitimáció az ügy érdemére tartozó kérdés, az ilyen igényeket *ítélettel érdemben kell elutasítani*. Ez pedig jelentős munkaterhet ró a közhatalmi szervekre.

Az alperesi legitimáció problémakörét hozták felszínre a Polgármesteri Hivatalok különböző (építési, gyámügyi, szociális, stb.) osztályai ellen indított perek, amelyekben ellentétes gyakorlatot alakítottak ki az ítélőtáblák és a Legfelsőbb Bíróság. Az utóbbi álláspontja szerint e perek legitim alperese az önkormányzatok Képviselő Testülete, a táblák viszont a Polgármesteri Hivatalt tekintették legitim alperesnek.

VI.

Az 50 évvel ezelőtt a paternalista, totális államban megalkotott polgári törvénykönyv helyébe a Köztársaság Kormánya 10 évvel ezelőtt egy új Polgári Törvénykönyv megalkotását határozta és rendelte el. A több mint 10 évig tartó kodifikációs munka eredményeként az Országgyűlés elfogadta a Kódexet és annak *hatálybalépését* – a *Kötelmi Jogi Könyv tekintetében* – 2011. január 1-jével *rendelte el*.

A kodifikációs elmunkálatok során a közhatalmi jogkörben okozott kárfelelősség egész dogmatikáját érintő számos javaslat fogalmazódott meg, az alperesi legitimációtól, a felelősség jogalapjától kezdve az Állam jogalkotással, illetőleg annak elmulasztásával okozott kárfelelősségéig, ebből azonban a Kódex csak „*minimális programot*” valósított meg, számos kérdésben az elvi tételek kialakítását a jogalkalmazási, bírói gyakorlatra hagyva.

A Kódex Ötödik Könyvének Hatodik Része tartalmazza a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályait, és a Rész VIII. fejezete tételezi a *közhatalom gyakorlása során okozott károkért való felelősség* normáit. A mindössze két §-ból és négy bekezdésből álló normaszöveg egységesen szabályozza a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési felelősség szabályait, és ezt a szabályozást – egy utaló norma alkalmazásával – kiterjeszti a *bírósági és ügyészségi jogkörben okozott károkért való felelősségre*.

A Kódex általános felelősségi szabálya a bírói gyakorlatban kialakított jogalapi kérdést úgy adaptálja, hogy a felelősséget akkor lehet megállapítani, *ha a kárt hatósági jogalkalmazó tevékenységgel vagy annak elmulasztásával okozták és a kár*

rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható. Ez a szabály csak részben van tekintettel az utóbbi évek joggyakorlatára és jogirodalmi vitáira is. Nem veszi figyelembe pl. a közhatalmi tevékenység fogalmával kapcsolatos 4/2006. PJE-t, amely részben felülírta a Legfelsőbb Bíróság PK 42. sz. állásfoglalását. Eszerint ugyanis: *„A nyomonkövető hatóság, az ügyészség és a bíróság a büntetőeljárás során bűnjelként lefoglalt dolgot közhatalmi tevékenysége részeként őrzi, kezeli, illetve gondoskodik őrzéséről. Az ennek során bekövetkezett kárért a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség alapján áll fenn a felelőssége.”* Nem szabályozza a törvény a kirívóan súlyos jogalkalmazási és jogértelmezési hiba, hiányosság doktrínáját, mint felelősségalapító szabályt. Nem foglal állást abban a kérdésben, hogy a jogszabály által megengedett mérlegelés eredményeként meghozott határozat mikor vezethet kártérítési felelősséghez. Nem rendelkezik arról, hogy a normát a közjegyzőkre és a bírósági végrehajtókra is alkalmazni kell. Nem derül ki sem a rendelkezésekből, sem az indokolásból, hogy a bírói gyakorlat által kialakított elvek irányadóak-e az új Kódex szabályai kapcsán is. Nem integrálja a törvénykönyv a büntetőeljárás törvényből a jogosulatlan fogvatartás miatti kártalanítási rendelkezéseket, holott ezek nyilvánvalóan anyagi jogi szabályok. Nem szól az Állam jogalkotással, illetőleg annak elmulasztásával kapcsolatos felelősségről sem.

VII.

Viszont az új Kódex a Személyekről szóló Második Könyvébe, annak a személyhez fűződő jogokról szóló Harmadik Részébe adaptálja a bíróság előtti tisztességes eljárásról szóló jogot, és ennek megsértésének szankcióit. A Polgári Perrendtartásból átvett – és itt is nyilvánvalóan anyagi jogi – rendelkezés szerint: *a személyhez fűződő jogok védelme kiterjed a bíróság előtti eljárás tisztességes lefolyásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jogra.* E jog sérelme esetén a sérelmet szenvedett sérelemdíjra és kártérítésre tarthat igényt, feltéve, hogy a sérelem a jogorvoslati eljárásban nem volt orvosolható. A szankció a bíróság nevében eljáró személy közvetlen felrőhatóságától függetlenül alkalmazható.

Ezek között a szabályok között található a közhatalmat gyakorló vagy a közfeladatot ellátó személyek alanyi jogainak korlátozása is. Ha ugyanis ezeknek a személyeknek a jóhírnevét és becsületét a közhatalom gyakorlásával, illetve a közfeladat ellátásával összefüggésben sértették meg, a személyhez fűződő jogok megsértésének jogkövetkezményei csak akkor alkalmazhatóak, ha a jogsértésre a jogsértő szándékos vagy súlyosan gondatlan eljárása miatt került sor. A jogvédelemnek ez a korlátozása legalábbis vitatható, hiszen az emberi jogi Egyezmény 10. cikke kifejezetten lehetővé teszi a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását, többek között a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának megóvása céljából. Helyesen rendezi viszont a Kódex az alperesi legitimáció kérdését, mert rendelkezése szerint a sértett a személyhez fűződő jogait a közhatalmi tevékenységért felelős jogi személlyel szemben érvényesítheti. Kár, hogy ugyanezt a kártérítési igény vonatkozásában nem mondja ki, mert ennek kimondása esetén a kártérítésre irányuló keresetlevelet is idézés kibocsátása nélkül lehetne elutasítani.

Kárfelelősség az EU tagállamok közötti igazságügyi bűnügyi együttműködés kontextusában*

Az új Eurojust Határozat (2009/426/IB)

Tisztelt Kollégák! Hölgyeim és Uraim!

Nekem jutott a lehetőség, hogy némi betekintést nyújtsak Önök számára a Tanácsnak az Eurojust megerősítéséről szóló 2009/426/IB határozata mai témánk szempontjából releváns rendelkezéseibe. E határozat kihirdetése kevesebb, mint egy éve, 2009. június 4-én történt meg a Hivatalos Lapban, és közkeletű elnevezése új Eurojust Határozat. Kihirdetésekor nyomban hatályba lépett, és rendelkezéseit a tagállamoknak 2011. június 4-ig kell nemzeti jogukban végrehajtani.

Az Eurojust nevében szeretném megköszönni a szervezőknek a meghívást és az érdeklődést az új Eurojust Határozatban foglalt, speciális polgári jogi felelősségi megoldások iránt.

Amennyire tudom, e workshop célcsoportját olyan, nem EU tagállamok ügyészei képezik, mint Albánia, Belorusszia, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Moldova, Montenegró, Oroszország, Szerbia, Törökország, Ukrajna, Macedónia, és így tovább. Ezért nem gondolom, hogy e konferenciateremben mindenki teljesen ismeri az Eurojustot. Köztünk szólva, néha az is megesik, hogy az EU tagállamok ügyészeinek sincs fogalma arról, hogy mi is az az Eurojust, vagy csak nagyon keveset tudnak róla.

Ezért bevezetőként szeretnék Önöknek néhány részlettel szolgálni arról, hogy milyen szerv is az Eurojust, azaz szólni a küldetésről, struktúráról, működésről, jogkörökről – hogy aztán rátérhessek a kárfelelősségre és a joghatóságra vonatkozó kérdésekre. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az Eurojust *igazságügyi* együttműködési szerv. Attól kezdve játszik szerepet, hogy az eljárás a bűnügyi nyomozás, illetve a vádhatósági eljárás szakaszába lép. A tavaly decemberben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés 86. cikke értelmében az Eurojustból hozhatja létre a Tanács (egyhangú határozattal) vagy legalább 9 tagállam (megerősített együttműködésként) az Európai Ügyészséget.

Küldetés–feladat

Az Eurojust életre hívása azzal a céllal történt, hogy európai dimenziókban erősítse a súlyos, határokon átvélő, szervezett bűncselekmények elleni fellépést. Feladata, hogy segítse, erősítse és javítsa az együttműködést, illetve a koordinációt a

* Az előadás magyar nyelven hangzott el.

tagállamok nemzeti nyomozó- és vádhatóságai között, különösen az igazságügyi együttműködésre irányuló jogsegélykérelmek és határozatok (beleértve az igazságügyi határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapuló) végrehajtásának/teljesítésének megkönnyítését és meggyorsítását. Az Eurojust minden lehetséges módon támogatja a tagállamok illetékes hatóságait abban, hogy nyomozásaik és vádhatósági eljárásaik a határokon átívelő bűncselekmények esetén eredményesebbek legyenek.

Az Eurojust segítheti az egy vagy több nem-tagállamot érintő nyomozásokat és vádhatósági eljárásokat is, Eurojusttal kötött együttműködési megállapodás, vagy valamely tagállam ehhez fűződő lényeges nemzeti érdeke fennállása esetén.

Az Eurojustnak együttműködési megállapodása van az USA-val, Norvégiával, Izlanddal, Horvátországgal, Svájcjal és Macedóniával. Ezen túlmenően az Eurojustnak az egész világra kiterjedő kontaktpont-hálózata is van.

Az Eurojust hatásköre felöleli a következő típusú bűncselekményeket: terrorizmus, drogkereskedelem, emberkereskedelem, különféle hamisítások, pénzmosás, komputerbűnözés, vagyon elleni bűncselekmények, különféle csalások és korrupció, az Európai Közösség pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények, környezet elleni bűncselekmények, bűnszervezetben részvétel. Más típusú bűncselekmények esetén is segítséget nyújthat, amennyiben azt a tagállam kéri.

2009-ben az Eurojustnak összesen 1372 új ügye volt. Ezeknek legnagyobb része a határokon átívelő csalások különféle kategóriáiba tartozott, bele értve az EU pénzügyi érdekeit károsítókat. Nagy számban foglalkoztunk drogkereskedelmi, bűnszervezetben részvétel és pénzmosási ügyekkel is.

Struktúra

Az Eurojust hivatalos létrehozása 2002-ben történt meg, a Tanács 2002/187/JHA határozatával, egyévnyi úttörő munka után, amikor még csak informálisan Pro-Eurojustként működött Brüsszelben a Tanács épületének egyik folyosóján. Akkor 15 magas beosztású ügyészből állt – és egy félállású titkárnóból.

Ma az Eurojust 27 ügyészből áll és több mint 200 fős adminisztratív személyzetből. Minden tagállamnak egy nemzeti tagot kell delegálnia az Eurojustba, nemzeti jogának megfelelően. A 27 ügyész mindegyike saját tagállamának nemzeti tagja. Elvben azonos hatáskörrel rendelkező bírák, ügyészek vagy rendőrtisztek lehetnek nemzeti tagok, a gyakorlatban azonban valamennyien ügyészek vagyunk. Minden nemzeti tag rendszeres munkavégzési helyének Hágában kell lennie. Hága lett ugyanis 2003-ban az Eurojust székhelye.

Az új Eurojust Határozat értelmében minden nemzeti tagnak rendelkeznie kell legalább egy helyettesrel és egy asszisztenssel. A helyettesek mindig, az asszisztensek rendszerint ügyészek. Ki kell emelni, hogy sem a nemzeti tagok, sem helyetteseik/asszisztenseik nem EU tisztviselők.

A 27 nemzeti tag alkotja az Eurojust Kollégiumát, amely az Eurojust legfőbb szerve, és mint ilyen, felelős az Eurojust működéséért és szervezetéért. A Kollégium az e posztra jelentkező nemzeti tagok közül 3 évre elnököt választ, akit a Tanácsnak is jóvá kell hagynia. Az elnök feladatait a Kollégium képviselőjében és annak irányítása alatt látja el.

Az Eurojustnak nagyszámú – több mint 200 fős – EU tisztviselőkből álló adminisztratív személyzete van, élén az adminisztratív igazgatóval, aki a Kollégium és az elnök irányítása alatt áll. Az adminisztratív személyzet feladata, hogy segítse a nemzeti tagok és a Kollégium napi munkáját (jogi szolgálat, pénzügy/költségvetés, informatika/kommunikáció, biztonsági szolgálat, sajtó, protokoll, rendezvényszolgálat, stb.)

Az Eurojust alaptervékenységét azokkal az egyedi büntetőügyekkel való foglalkozás képezi, amelyeket a tagállamok illetékes nemzeti hatóságai terjesztenek elé. Magától értetődik, hogy az ügyeket Eurojust elé terjesztő illetékes nemzeti hatóságok az esetek túlnyomó részében ügyészségek, illetve ügyészek, a fennmaradó részben bírák.

Működés és jogkörök

Amikor az Eurojust egyedi büntetőügyekkel foglalkozik, a jogköröknek három rétege létezik, amelyek gyakorolhatók külön-külön, vagy együttesen, azaz egymással ötvözött módon. A jogköröknek ez a három rétege világosan tükröződik az Eurojust Határozatnak a Kollégium, illetve a nemzeti tagok szakmai hibáiért való polgári jogi kárfelelősségére vonatkozó rendelkezésekben is.

Először is: az Eurojust hatáskörét gyakorolhatja az ügyben érintett nemzeti tagok útján. Ebben az esetben a nemzeti tagok az Eurojust nevében és képviselőjében járnak el. Hangsúlyozni kell, hogy jelenleg az Eurojust nem rendelkezik utasítási joggal a nemzeti hatóságok felé. Más szóval: nincs közhatalmi jogosítványa. Az Eurojust *minden esetben csupán kérheti* a nemzeti hatóságokat bizonyos intézkedések vagy lépések megtételére, pl. hogy:

- rendelkezzenek el nyomozást, vagy tegyenek ügyészi lépéseket bizonyos cselekmények tekintetében;
- foganatosítsanak speciális nyomozati vagy egyéb intézkedéseket;
- fogadják el, hogy valamely ország egy másiknál előnyösebb helyzetben van a büntetőeljárás lefolytatására;
- hangolják össze lépéseiket;
- hozzanak létre közös nyomozó csoportot; vagy
- bocsássanak az Eurojust rendelkezésére bármely, feladatai ellátásához szükséges információt stb.

Másodszor: az Eurojust hatáskörét gyakorolhatja Kollégiumként, a Kollégiumot alkotó 27 nemzeti tag többségi döntésével. A Kollégium többé-kevésbé ugyan-

azokkal a "puha jogkörökkel" rendelkezik, mint amelyeket az imént soroltam fel. Ezen kívül a Kollégium kötelező erővel nem bíró írásbeli véleményt is kibocsáthat az érintett tagállamoknak joghatósági összeütközési ügyekben, valamint akkor, ha az igazságügyi együttműködési kérelmek és határozatok végrehajtása terén visszatérő elutasítások vagy nehézségek fordulnak elő.

Harmadszor: a nemzeti tagok eljárhatnak nemzeti hatóság minőségben (azaz nemzeti ügyészként), azaz gyakorolhatják a nemzeti szinten számukra megadott saját ügyészi jogköreiket.

A tagállamok kötelesek nemzeti tagjaiknak megadni a következő minimum jogköröket:

i) általános jogkörök (9b. cikk)

- igazságügyi együttműködésre vonatkozó jogsegélykérelmek és határozatok teljesítése/végrehajtása tekintetében azok átvétele, továbbítása, megkönnyítése, figyelemmel kísérése és kiegészítő információk nyújtása;
- az igazságügyi együttműködésre vonatkozó jogsegélykérelmek hiányos vagy nem megfelelő teljesítése esetén jog annak kérésére a saját igazságügyi hatóságtól, hogy hozza meg a kiegészítő intézkedéseket a maradéktalan teljesítés érdekében;

ii) az illetékes nemzeti hatósággal való megállapodás alapján gyakorolt jogkörök (9c. cikk)

- igazságügyi együttműködésre vonatkozó jogsegélykérelmek és határozatok kibocsátása, kiegészítése és teljesítése/végrehajtása;
- ellenőrzött szállítások ellenőrzése és koordinálása;
- Eurojust koordinációs értekezleten szükségesnek ítélt nyomozati intézkedések elrendelése;

iii) sürgős ügyekben gyakorolható jogkörök (9d. cikk)

- ellenőrzött szállítások ellenőrzése és koordinálása;
- igazságügyi együttműködésre vonatkozó jogsegélykérelmek és határozatok teljesítése/végrehajtása;

iv) indítványtételi jog, amikor a nemzeti tagnak a jogkör nem biztosítható (9e. cikk)

- indítvány előterjesztésének joga az illetékes, a 9c-d. cikkeiben írt jogkörök gyakorlására feljogosított hatósághoz, amennyiben ilyen jogkörök alkotmányossági vagy alapvető büntető igazságszolgáltatási rendszerbeli akadályok miatt a nemzeti tag számára nem biztosíthatók.

Kárfelelősség

Ez az új Eurojust Határozat által létrehozott jogi színtér, amelyre tekintettel igen fontos új rendelkezéseket tartalmaz az Eurojust és annak nemzeti tagjai szerződésen kívüli felelősségére vonatkozóan. Az új Eurojust Határozat 27c. cikke a következő rendelkezéseket tartalmazza:

“1 [...]”

- 2 A szerződésen kívüli felelősséget illetően az Eurojust megtéríti a Kollégium által [...] kötelezettségei teljesítése során okozott károkat, ha azok neki felröhatók, tekintet nélkül a tagállamok nemzeti jogszabályai alapján a kártérítési igényekre vonatkozó különböző eljárásokra.
- 3 A 2. cikk a nemzeti tag, a helyettes vagy az asszisztens által kötelezettségei teljesítése során okozott károkra is alkalmazandó. Ha azonban a nemzeti tag, helyettes vagy asszisztens a 9a.-9.e. cikkek értelmében ráruházott hatáskör alapján jár el, a származása szerinti tagállam megtéríti az Eurojustnak azt az összeget, amelyet az Eurojust az okozott kár megtérítésére fordított.
- 4 A károsult követelheti, hogy az Eurojust tartózkodjon valamely intézkedéstől vagy szüntesse meg azt.
- 5 A tagállamok azon illetékes nemzeti bíróságait, amelyek az Eurojust e cikkben említett felelősségét érintő jogvitákban eljárnak, a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 2000. december 21-i 44/2001/EK tanácsi rendelet szerint kell meghatározni.”

Úgy tűnik, világos, hogy mindig az Eurojust perelhető kártérítésért a Kollégium vagy annak nemzeti tagjai állítólagos szakmai hibájára alapítottan. Még azokért a károkért is perelhető, amelyeket a nemzeti tag nemzeti ügyészi minőségében eljárva okozott valamely Eurojust elé terjesztett ügyben. Az Eurojust felelőssége ilyen vonatkozásban függetlenül áll fenn azoktól a különféle eljárásoktól, amelyek tagállamok joga szerint a kárigény érvényesítésére szolgálnak. A Eurojust a személyiségi jogok, a jó hírnév megsértése miatt is perelhető, amint ennek lehetőségét a 4. bekezdés meglehetősen világosan jelzi.

Nagyon fontos különbséget tenni azonban a „két kalap” között, amelyet a nemzeti tag egy adott pillanatban viselhet, vagyis aközött, amikor az Eurojust nevében és részéről jár el, és amikor nemzeti ügyészi minőségben jár el. Ha tényként megállapítható, hogy a nemzeti tag a tagállama által ráruházott ügyészi jogkörben járt el, a tagállamnak vissza kell térítenie az Eurojust számára azt az összeget, amelyet az Eurojust a kár kompenzálására kifizetett.

Mely tagállam bír joghatósággal a kárigény elbírálására?

Mind a kárt szenvedett fél, mind az alperes (amely szabály szerint az Eurojust) szempontjából fontos tudni, hogy mely bíróságnak van joghatósága a jogvita elbírálására. Az új Eurojust Határozat 5. bekezdése a 2000. december 22-i 44/2001/EK tanácsi rendeletre utal vissza. Az e rendeletben lefektetett alapvető joghatósági szabályok a következők:

Az alapelv az, hogy annak a tagállamnak a joghatósága gyakorlandó, ahol az alperes lakhelye van. Jogi személy esetén a lakhely a bejegyzett hivatalos székhely. Az Eurojust jogi személy és székhelye Hágában (Hollandia) van.

A joghatósági alapelvtől függetlenül bizonyos körülmények fennállása esetén az alperes más tagállam bírósága előtt is perelhető. A rendelet felsorolja azokat a területeket, amelyek esetén ez lehetséges. Egyik közülük a speciális joghatóság esete. A bíróságok speciális joghatósága – egyebek mellett – a következőkre terjed ki: a felróható magatartásért való felelősséggel kapcsolatos ügyek – vétkes károkozás, deliktum vagy quasi-deliktum: ezekben annak a helynek a bíróságai döntenek, ahol a sérelem bekövetkezett vagy bekövetkezhet.

A valamely tagállamban hozott ítélet külön eljárás nélkül elismerendő, kivéve, ha az elismerés vitatott. A külföldi ítélet végrehajtási záradékkal ellátása pusztán annak alaki ellenőrzése alapján történik.

Konklúziók

Az új Eurojust Határozat betölti azt a rést, amely az európai polgári jogi felelősség területén létezett 2002 és 2009 között.

Az új Eurojust Határozat korrekt végrehajtása e vonatkozásban is mellőzhetetlenül fontos.

Sok munka van még hátra 2011. június 4-ig, mind EU szinten, mind nemzeti szinten. Néhány lényeges kérdés tisztázandó és megvitatandó az Eurojust és a tagállamok között. 2009 áprilisában megtörtént egy Informális Munkacsoport létrehozása EU szinten, amelynek feladata, hogy a tagállamokban segítse az összehangolt és korrekt végrehajtást. A Kollégium és a nemzeti tagok szerződésen kívüli felelősségét 2010-11-ben a Munkacsoport napirendjére fel kellene venni. Biztos vagyok abban, hogy a jelen workshop eredményei szintén értékes hozzájárulást jelenthetnek az Informális Munkacsoportban folyó eszmecserehez.

Köszönöm a figyelmüket!

Liability for damages within the context of judicial cooperation between EU Member States in criminal matters*

The new Eurojust Council Decision (2009/426/JHA)

Excellencies, Distinguished Colleagues, Ladies and Gentlemen!

It is my pleasure to give you some insight into the relevant provisions of Council Decision 2009/426/JHA on strengthening Eurojust. This Decision was promulgated in the Official Journal less than a year ago, on 4 June 2009, and is simply known as the new Eurojust Decision. It entered into force on the day of its promulgation. The Member States should transpose its provisions into their national law by 4 June 2011.

On behalf of Eurojust, I would like to thank the organisers for the invitation and the interest in the specific civil liability solutions laid down in the new Eurojust Decision. As far as I know, the participants of this workshop are prosecutors from non-EU Member States, such as Albania, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Moldova, Montenegro, Russia, Serbia, Turkey, Ukraine, former Yugoslav Republic of Macedonia and so on.

Therefore, I do not think that everyone in this conference room is fully familiar with Eurojust. Just between us, I must tell you that it happens that even prosecutors from EU Member States have no idea what Eurojust could be, or have very little knowledge of it.

By way of introduction, I would like to give you some details about what kind of body Eurojust is. It is very important to emphasize that Eurojust is a *judicial* cooperation body of the European Union. Its activity comes into play when the proceedings are in the phase of criminal investigation or prosecution. Under article 86 of the Lisbon Treaty which entered into force last December, the Council (unanimously) or at least nine Member States (in the form of enhanced cooperation) may establish a European Public Prosecutor's Office from Eurojust.

Mission

Eurojust was created to reinforce the fight against serious cross-border organised crime in European dimensions. Its mission is to support, strengthen and improve cooperation, as well as coordination between the national investigating and prosecuting authorities of the Member States, in particular by facilitating and

* The presentation was given in Hungarian

speeding up the execution of requests and decisions for judicial cooperation, including those based on the principle of mutual recognition of judicial decisions. Eurojust supports in every possible way the competent authorities of the Member States to render their investigations and prosecutions more effective when dealing with cross-border serious crime.

Eurojust may assist investigations and prosecutions concerning one or more non-Member States as well, on the basis of cooperation agreements or of an essential interest substantiated by a Member State.

Eurojust has cooperation agreements with the USA, Norway, Iceland, Croatia, Switzerland and FYROM. In addition to these agreements, Eurojust also maintains a network of contact points worldwide.

Eurojust's competence covers the following types of crime: terrorism, drug trafficking, trafficking in human beings, counterfeiting, money laundering, computer crime, crime against property or public goods including fraud and corruption, criminal offences affecting the European Community's financial interests, environmental crime and participation in criminal organisations. For other types of offences, Eurojust may also provide assistance at the request of a Member State.

In 2009, Eurojust dealt with 1,372 new cases. The greatest number of them belonged to the various categories of trans-border fraud, including fraud harming the financial interests of the European Community. We also dealt with a great number of drug trafficking, participation in criminal organisation and money laundering cases.

Structure

Eurojust was formally established in 2002 by Council Decision 2002/187/JHA, after a one-year period of pioneer work, when it informally operated as Pro-Eurojust in one of the corridors of the Council building in Brussels. At that time, Eurojust consisted of 15 high ranking prosecutors – and one part-time secretary.

Today Eurojust is composed from 27 prosecutors. Each Member State should second one national member to Eurojust, in accordance with its legal system. Each of the 27 prosecutors is the national member for his/her own Member State. In principle, national members could be judges, prosecutors or police officers of equivalent competence, but in practice, all of us are prosecutors. Each national member must have his/her regular place of work in The Hague, which became the seat of Eurojust in 2003.

Under the new Eurojust Decision, each national member should have at least one deputy and one assistant. The deputies always, the deputies usually are prosecutors.

The 27 national members constitute the College of Eurojust, which is the highest organ of Eurojust, and as such, also responsible for the organisation and operation of Eurojust. The College elects a President for 3 years from among the national members who present their candidacy. The result needs to be approved by the Council. The President exercises his/her duties on behalf of the College and under its authority.

Eurojust comprises a great number of EU administrative staff (more than 200 people) headed by the Administrative Director, who works under the authority of the College and its President. The duty of the staff is to support the everyday work of the national members and the College (legal service, budget and finance, ICT, security, press, event, protocol, etc.)

The core business of Eurojust is dealing with individual criminal cases referred to Eurojust by the competent national authorities of the Member States. It goes without saying that the competent national authorities referring cases to Eurojust are mostly prosecutor's offices and individual prosecutors.

Operation and powers

When Eurojust deals with individual criminal cases, there are three layers of powers, which may be exercised separately or in a combined way. These three layers of powers are clearly reflected in the provisions relating to the civil liability of Eurojust for damages caused through the fault of the College or individual national members.

Firstly, Eurojust may act through its national members concerned. In this case, national members act in the name and on behalf of Eurojust. It must be stressed that Eurojust currently has no competence to give orders or instructions to the national authorities. Eurojust *may always only ask* the national authorities to take certain measures or actions, e.g.:

- to investigate or prosecute specific acts;
- to take special investigative or any other measures;
- to accept that one country is in a better position to prosecute than another;
- to coordinate with one another;
- to set up a joint investigation team; or
- to provide Eurojust with any information necessary to carry out its tasks, etc.

Secondly, Eurojust may act as a College, through the majority vote of the 27 national members constituting the College. The College may exercise more or less the same "soft powers" that were just mentioned. In addition, the College may issue not binding written opinions for the Member States concerned in conflict of

jurisdiction cases, and when there are recurring refusals and difficulties in the field of the execution of requests or decisions for judicial cooperation.

Thirdly, national members may also act in their capacity as national authorities (i.e. as national prosecutors) and exercise their own judicial powers granted to them at national level. Each Member States should grant to their national members the following minimum powers:

- i) ordinary powers (9b)
 - receive, transmit, facilitate, follow up and provide supplementary information in relation to execution of requests for, and decisions on, judicial cooperation;
 - in case of partial or inadequate execution of a request for judicial cooperation, the right to ask their competent national authority for supplementary measures in order for the request to be fully executed;
- ii) powers exercised in agreement with the competent national authority (9c)
 - issuing, completing and executing requests for, and decisions on, judicial cooperation;
 - authorising and coordinating controlled deliveries;
 - ordering investigative measures considered necessary at a coordination meeting organised by Eurojust;
- iii) powers exercised in urgent cases (9d)
 - authorising and coordinating controlled deliveries;
 - executing requests for, and decisions on, judicial cooperation;
- iv) right to submit proposals where powers are not granted to the national member (9e)
 - submitting a proposal to the competent authority having the powers described in 9c and 9d if such powers cannot be granted to him/her, due to constitutional or fundamental criminal justice system obstacles.

Liability for damages

That was the legal scene set by the new Eurojust Decision to introduce very important provisions concerning the non-contractual liability of Eurojust and its national members. Article 27c of the new Eurojust Decision provides:

- “1 [...]
- 2 In the case of non-contractual liability, Eurojust shall [...] make good any damage caused through the fault of the College [...] in the performance of its duties in so far as it may be imputed to it and regardless of the different procedures for claiming damages which exist under the law of the Member States.
 - 3 Paragraph 2 shall also apply to damage caused through the fault of a national member, a deputy or an assistant in the performance of his duties. However, when he is acting on the basis of the powers granted to him

pursuant to Articles 9a to 9e, his Member State of origin shall reimburse Eurojust the sums which Eurojust has paid to make good such damage.

- 4 The injured party shall have the right to demand that Eurojust refrain from taking, or cease, any action.
- 5 The national courts of the Member States competent to deal with disputes involving Eurojust's liability as referred to in this Article shall be determined by reference to Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters."

It seems clear that Eurojust can always be sued for damages on the basis of alleged professional fault of the College or its national members. It can be even sued for damages caused through a national member acting in his/her capacity as national prosecutor in a case referred to Eurojust. The responsibility of Eurojust for damages in this respect exists independently of the different procedures for claiming damages under the law of the Member States. Eurojust may be sued for libel as well, as paragraph 4 quite clearly indicates this possibility.

However, it is very important to make a distinction between the double hats the national member may be wearing at a certain moment, i.e. between when he/she acts in the name and on behalf of Eurojust and when he/she acts as a national prosecutor. If it is established that he/she acted on the basis of the powers granted to him/her by the Member State, the Member State should reimburse Eurojust the sums that Eurojust has paid to compensate the damage.

Jurisdiction for suing

On the part of the injured party as well as the defendant (which is, as a rule, Eurojust) it is important to know which court has jurisdiction to solve the dispute. Paragraph 5 of the new Eurojust Decision refers to Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000. The basic rules of jurisdiction laid down in this Regulation are as follows:

The basic principle is that jurisdiction is to be exercised by the Member State in which the defendant is domiciled. In the case of legal persons, domicile is determined by the country where they have their statutory seat. Eurojust is a legal person and its seat is in The Hague.

Apart from the basic principle on jurisdiction, in certain circumstances a defendant may be sued in the courts of another Member State. The regulation lists areas of jurisdiction where this is so. One of them is the special jurisdiction. The courts' special jurisdiction, among others includes the following:

- matters relating to a contract: as a general rule, these will be dealt with by the courts for the place of performance of the obligation in question;

- matters relating to liability for wrongful acts – tort, delict or quasi-delict: these will be decided by the courts for the place where the harmful event occurred or may occur.

A judgment given in a Member State is to be recognized without special proceedings, unless the recognition is contested. A declaration that a foreign judgment is enforceable is issued following purely formal checks of the documents supplied.

Conclusion

The new Eurojust Decision filled the gap which existed in the European civil liability landscape between 2002 and 2009.

The correct implementation of the new Eurojust Decision is crucial in this respect, too.

A lot of work still has to be done before 4 June 2011 at EU and national level. Some very important issues should be clarified and discussed between Eurojust and the Member States. In April 2009 an Informal Working Group was established at EU level to assist the coordinated and correct implementation in the Member State. The non-contractual liability of the College and the national members ought to be placed on the agenda of the IWG in 2011. I am sure that the results of this workshop may also be an invaluable contribution to the discussions in the Informal Working Group.

Thank you for your attention.

Civil Liability of individual Public Prosecutors and the accountability of the Prosecutorial System the Portuguese legal Framework*

The Judicial System

According to the Portuguese Constitution, *the judiciary*, is regarded as a *sovereign body*, independent, according to the classic principle of separation of powers, and it holds the role of the administration of justice on behalf of the people.

In the Chapter on the judiciary there are laid down *general rules* on the organization of this power, namely on the different levels of courts, the Supreme Courts, the existence of Higher Councils and on the fundamental principles applicable to professionals.

These rules include, along with the courts and judges, the Office of Public Prosecutor and their magistrates (public prosecutors), and all this is the "*Judiciary*".

The judicial system is structured in several kinds of courts (Common judicial Courts, Administrative, Constitutional, Court of Counts, etc), with specific characteristics.

The common courts are organised into three categories: 1st instance, High Courts, and Supreme Court this hierarchy is also valid for the purpose of appeal.

The judges have a *special statute*, that grants them independence, and there is also a *Board* with the function of "self-government", i.e., with different responsibilities regarding the management, classification and disciplinary action of the judges (*High Council for Judges*).

The Prosecutorial System

The Constitution includes the Public Prosecution System (*Ministère Public*) in the *judicial power* along with the Courts and the judges.

The Constitution and the Public Prosecutor Statute provide several attributions to the *Public Prosecutorial System*. The most significant is the prosecution, but in addition to this is the representation of the State, the defence of legality, the

* The presentation was given in English

defence of some interest defined by law (minors, workers), which gives it, in the European scenario and even worldwide, a very specific configuration.

Public Prosecutors also have *their own statute* establishing the organization, settling jurisdiction *ratione materiae*. It also recognizes functional principles similar to those of judges and establishes *the High Council for Public Prosecutors* which is part of a larger structure in which has place the Public Prosecutor of the Republic.

This *High Council* (“self government”) has different responsibilities such as management, disciplinary action and evaluation of prosecutors.

Three important aspects regarding the Public Prosecutor should be underlined:

1st – In the course of their action, prosecutors must obey to *principles of objectivity and impartiality*.

2nd – Prosecutors are organized in a *vertical hierarchy*.

3rd – The status of prosecutors is *parallel* to the judges.

Before going any further, it should be stressed that *judges only have to obey the law but prosecutors must obey the law and also guidelines and directives of the hierarchy*, which introduces new elements to their responsibilities (namely, within disciplinary liability).

The Individual Liability

When talking about the “liability of magistrates” we should delineate the subject of our reflection.

- a) First: there are *two kind of magistrates*, parallel, i.e., judges and prosecutors.
- b) Second: In this analysis I will use a *broad concept of “legal liability” not limited to “civil” liability*, i.e., the one which results from the failure of functional duties and from which derives the obligation to pay compensation for damage.

This broad concept of legal liability therefore includes civil liability, criminal and disciplinary.

- c) Third: the reflection will also include current problems relating to *the accountability of the system*.

1. Civil Liability

a) Legal common framework common

The public prosecutor, by law, is a magistrate at the same level as the judge and with whom shares the judiciary, however the functions and organic structure are different.

The *judiciary* (a sovereign power)¹ has the constitutional assignment² of the administration of justice and the magistrates are “professionals” who are committed to the exercise of such powers.

The exercise of the judicial function, in a broad sense, is therefore a function of the State. Moreover, this action is subject to both the constitutional rules and principles as well as to *criteria and legal requirements* to which magistrates must obey, *under penalty of liability*, if their acts or unlawful omissions cause damages.

In effect, the Constitution imposes that “*The staff and agents of the State (...) shall be civilly and criminally liable and subject to disciplinary proceedings for their actions and omissions in the performance of their functions, and for any such performance that leads to a breach of those citizens’ rights and interests that are protected by law (...)*” (271^o)

And it adds that “*Jointly with their officeholders, staff and agents, the State (...) shall be civilly liable for such actions or omissions in the performance of their functions as result in a breach of rights, freedoms or guarantees or in any loss to others.*” (22^o).

These rules define the “*constitutional configuration of liability*”³ and embrace “the acceptance of doctrines most favourable to the *protection of citizens* in case of injuries caused by employees and agents of the State (...)”⁴

With them is recognized *the principle of judicial liability*⁵: “the liability resulting from the judicial action, if it causes jurisdictional *improper actions or omissions* producing injury to the right of citizens. The Constitution expressly requires compensation for *wrongful conviction* (cf. article 29, paragraph 6), but the same principle should apply in the case of damage caused by *failure of the constitutional regulations ruling the judicial activity*, such as the *inexcusable delay* of the decision, the *evident illegality* of measures restricting freedom, etc.”⁶

Therefore, this is *the general principle* from which emerges the rule of *civil liability of judges and prosecutors* in the performance of his duties or as a result of them, in actions or omissions that cause harm, in a sense of parallelism and identity of legal framework between the two judiciaries⁷.

¹ Article 110^o of the Constitution.

² Article 202^o of the Constitution, under the 7th amendment of the Constitution.

³ Gomes CANOTILHO – Vital MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa, Anotada*. 3^a edition revised, Coimbra Editora, note II to the article 22^o, pp. 168.

⁴ AA cit., *ibidem*, page. 168.

⁵ Alberto Esteves REMÉDIO: *Sobre a responsabilidade civil dos magistrados por actos praticados no exercício das suas funções*. In: *Responsabilidade civil dos magistrados*. Union of Prosecutors, Lisbon 202, pp. 20: “Today, the liability of the judicial activity is generally accepted and there is also a tendency to admit and extend the liability of the judiciary”.

⁶ CANOTILHO – MOREIRA, *ob. cit.*, pp. 169.

⁷ REMÉDIO, *ob. cit.*, pp. 33.

Even though, primarily, that responsibility shouldn't be demanded individually but to the State which may exercise the right of return (article 271, paragraph 4).

b) Legal framework applicable to judges

When examining the Constitution (216º/2) and the Judicial Magistrates Statute (5º/1 e 2) we can find the judges disclaimer: "*Save the exceptions laid down by law, judges shall not be held personally liable for their rulings*".

As a general rule, the judge can not be held liable for the ruling, seen as an internal dimension of "trial", i.e., the act that decides an issue. The liability of the judges for their rulings is, therefore, exceptional – only in cases prescribed by law.

But, when the judge's action causes a damage, and taking into account that principle, there is any Entity to assume that responsibility to compensate the damage?

The law (Constitution) stipulates that "citizens that are unjustly convicted shall possess the right to the review of their sentences and *to compensation for such damages* as they have suffered, as laid down by law" and also provides that "deprivation of freedom contrary to the provisions of this Constitution and the law *shall place the state under a duty of compensate* the aggrieved person in accordance with the law".

The Code of Criminal Proceedings stipulates (225º), in accordance with the constitutional rule, the compensation for unlawful or unjustified deprivation of liberty⁸, as follows:

1. Anyone who has suffered *manifestly illegal arrest or pre-trial detention*, may demand the competent court compensation for damages suffered by deprivation of liberty.
2. The previous paragraph applies to those who had suffered *pre-trial detention, although not illegal, will prove to be unjustified since resulting of gross error* in the assessment of assumptions of which it depended..."

In these cases (miscarriage of justice and manifestly unlawful or unjustified pre-trial detention as a result of gross error) the State is liable for the damages caused.

Finally, and because "everyone shall possess the right to secure a ruling in any suit to which he is a party, within a *reasonable period* of time and by means of

⁸ The Constitutional Court ruled in Case no. 12/05, that the article 225º of CCP was according to the Constitution although it stipulates that the compensation for "pre-trial detention, although not illegal, will prove to be unjustified" since resulting of "gross error" in the assessment of assumptions of which it depended. It should be referred the dissenting opinions, that defend the view that compensation should not be dependent on such criteria (gross error) Catarina VEIGA: *Prisão preventiva, absolvição e responsabilidade do Estado*. Revista do Ministério Público, year 25, no. 97 January- March 2004.

fair process”⁹ that sets also grounds for accountability if that limit is unjustified and disproportionate exceeded since “the right to a judicial decision within a reasonable period of time is reflected in the right to obtain a decision of the competent authority within an appropriated time period, having in mind the complexity of the case”.¹⁰

“A traditional case of State’s liability as a result of his judicial activity is the compensation for damages for *wrongful convictions in a review of a sentence*”. Not only the *judicial error* can have serious moral and material damages to citizens. Also the *unlawful* or *unreasonable detention* may cause serious injury or improper injury and should receive equal protection trough compensation for damages.^{11, 12}

c) Legal framework applicable to Prosecutors

According to the Constitution (219º/4) and the Public Prosecution Statute (76.º) “*the Publics Prosecutors shall be accountable and be subject to a hierarchy*”. “*The liability consists to respond for carrying out their duties and complying with directives, orders and instructions received, in accordance with the law.*”

For the judges the main rule is the “principle of irresponsibility”, for the prosecutors the rule is the principle of liability. *What this difference means in the civil liability’s issue?*

“...In this point there will be no major differences in the treatment due to judges and prosecutors. The classification of the prosecutors as “responsible” as opposed to the “irresponsibility” of judges’ is concerned with internal organization. It has to do with its hierarchical nature and to the possibility to issue directives, orders or instructions.”¹³

Another author agrees with this point of view:

“...the interpretation that prosecutors are accountable according to the law (76/2 EMP), suggests the “need to classify the cases that cause liability” which in the end leads back to the hypothesis listed in the case of judges.”¹⁴

And, in this way, a new law introduced some amendments to the Statute of Public Prosecutors, providing that *save the exception the fault is crime, the civil liability could only be made effective by the State’s “right of return”, in the cases of fraud or serious fault.* (77º)

⁹ Article 20.º, paragraph 4 of the Constitution

¹⁰ REMÉDIO ob. cit.

¹¹ Ob cit, note VII, to the article 29º, pp 195.

¹² See article 462 of the Code of Criminal Procedure which provides the possibility of compensation, when a sentence is reviewed, if there was an “unjust conviction”.

¹³ Souto MOURA: *Nota introdutória sobre a responsabilidade dos magistrados*. In: *Responsabilidade civil dos magistrados*. Union of Prosecutors, Lisbon 2002, pp. 13

¹⁴ REMÉDIO ob. cit., pp. 32.

d) The new legal framework established in 2007

After more than 30 years of existence of an old law on non-contractual liability of the State, the legislator adopted a new law, as a result of a new constitutional framework.

All political parties represented in the Parliament have given their agreement, since they shared the idea that was necessary to *adapt* the previous legal framework not only to a society that lived in democracy and the rule of law, but they all considered *fair*, under the rule of law, that the State should assume its responsibilities in areas that were doubtful they were covered by the previous law, such as the *liability for legislative acts* and even the *overall responsibility for courts' decisions*, beyond the specific cases that we have already been mentioned.

The adoption of this law was surrounded by criticism, by the unions of judges and prosecutors invoking that, in the future, the magistrates could no longer make decisions *for fear of later being civilly liable for damages*. And so, therefore, the independence of judges was not safeguarded, as an external could influence the decision.

Furthermore, the law was subject of a *political veto* by the President which forced the Parliament to review it¹⁵. But, the law was again approved by the Parliament without any divergence.

One of the practical consequences of the law was that the unions of judges and prosecutors had to make liability insurances to prevent any action of damages against judicial officials.

Let's examine some of the main features of this new law concerning the liability for damages as a result of the judiciary (Law 67/2007, 31.12)

1. The law stipulates that the general arrangement should apply to the *grounds for illicit behaviour* (9^o/1), *abnormal functioning of services* (9^o/2), *guilt* (10^o), *presumption of minor offence* (10^o/2), and *exclusive responsibility of the State when there is only minor offence* (7^o/1).
2. The liability lies in "*illicit fact*", i.e., unlawful act or omission.
3. This illicit act can be committed with *minor offence, intentionally (fraud) or by gross error*.
4. The *illicit act must result in damage* and
5. A causal link between these two must exist.
6. The law safeguards the special arrangement for (i) unjust criminal sentence or (ii) unjustified deprivation of liberty.
7. There is also liability for damages resulting from judicial decisions that are (i) *clearly unconstitutional*

¹⁵ The grounds of the veto were varied: the PR has drawn attention to the financial consequences of the act and the burden it would entail for courts

(ii) *illegal*

(iii) *unjustified by gross error in the assessment in the underlying assumptions.*

In these situations the law requires prior revocation, by appeal, of the decision that caused the damage.

8. There is also liability for damages unlawfully caused by the *administration of justice*, in particular the right to a judicial decision within a reasonable time.
9. When the acts committed by judges or prosecutors are imputable to a *minor offence*, the State alone is liable, the magistrate can not be directly liable, unless is a crime.
10. When the harmful event is committed intentionally or by serious misconduct, then the State respond first but it has "right of return" against the judge or prosecutor.
11. The right of return is *mandatory*, but the *final decision* belongs to the High Councils of such magistrate.

Let's see some conclusions on this part:

- a) In the context of responsibility to compensate damages, the general rule is the *exclusive responsibility* of the State in the cases committed under *minor offences* (simple fault) or under *abnormal functioning* of the concrete public service.
- b) In the other cases, when the action is intentionally committed or done under serious fault, how the liability is operated?
- c) In a general way to *civil servants* the law provides a *jointly liability between the civil servant and the State*. This means that the citizen damaged can claim against both, directly.
- d) In the case of Public Prosecutors (and Judges) things are different: *these can never been directly asked by the citizen* (save the exception of the case constitutes crime).
- e) In these cases (*damaged caused by fraud or serious fault*), first must be asked directly the State;
- f) *Second*, if the State pays some compensation then it has the right to request from the Public Prosecutor this compensation it has paid.
- g) *The final decision, in these cases, belongs to the High Councils*, and the Public Prosecutor or Judge can't be asked to pay the damage if the Council says no!

2. Disciplinary Liability

As I said in the beginning, the "legal liability" includes the disciplinary liability".

According to the Statute of Public Prosecutors, one of the most important *tasks of the High Council is the exercise of the disciplinary action*.

Effectively, the Public Prosecutors *are subject to disciplinary measures under the terms of the Statute*.

The *disciplinary offences* consists of those acts committed by Public Prosecutors in breach of their professional duties, as well as those acts and omissions of their public life – or which have a consequence on them – that are incompatible with the decorum and dignity necessary to the performance of their duties.

The following *sanctions can be applied*: “a) Warning; b) Fine; c) Transfer; d) Suspension from duties; e) Removal from active list; f) Compulsory retirement; g) Dismissal”.

Disciplinary proceedings are confidential and are drawn up in writing, but they do not require special formalities, provided that there is a hearing and an opportunity for the Defendant to put forward a defence.

Claims/Appeals

Objections to decisions of the Sections should be addressed to the Council sitting in Plenary and from this the magistrate has the right to appeal to the Supreme Administrative Court.¹⁶

Criminal liability

Finally, one word to underline that there is also the “criminal liability” of the magistrates.

The codification of the types of crimes that could be source of liability for the judges and or for the Public Prosecutors is provided by the Penal Code, as they can be considered, to that effect, as “agents” or “civil servants” by that legal instrument.

Crimes as corruption, breach of secret of justice, crime of peculation, and so on, are crimes requiring some characteristics which can be performed by Public Prosecutors and Judges.

Accountability of the System (Communitarian responsibility)

“*Accountability*”, is interpreted as an obligation *to take into account the interests, the expectations and needs of citizens*, and a duty to explain to the Community, in a perspective of *communitarian responsibility*, the activities, the results and the omissions by one Public Organization, taking into account the goals and the missions to which is incumbent.

However, the *accountability of judicial power* is expected in a different way of the *accountability of the politic power*.

¹⁶ To the judges the rules are quiet different, because they can appeal of the final decisions of their Council to the *Supreme Judicial Court*.

Indeed, the representatives of the politic power receive their legitimacy directly by the people (elections). *In Justice there are the High Judicial Councils that, indirectly, reflect the popular sovereignty.*

In this way, and considering that the High Judicial Councils share the management of the judicial power, should they, also, in a public, objective and clear line, inform both the others powers and the people?¹⁷

As the judicial power is exercised on behalf of the people (*this is the rule in Portugal*), people has the right to the information on the management and administration aspects.

However, this kind of “supervision” has some limits and conditions, in consequence of the division of powers and independence of the judiciary.

So, the judicial power is not supposed to give explanations (*in a subordinate perspective*) to the Executive or Legislative. This is the standard model in Europe, including in Portugal. But I know that there are other models in which, in a certain dimension, the judicial power responds before the Parliament.

The dilemma is this: *if all the powers are under the rule of accountability, and under some kind of the supervision of another power, it can exist one, the judicial power, which is not under any kind of accountability?*

But, if it can escape to that rule – in respect of the division of powers and independence of justice – how to ensure the duty of “accountability”? And what are the means to effective this principle if accountability, namely when there exist, like in Portugal, several High Councils for Judges and Prosecutors?

Well, the answer is not simple.

Today, things are changing, concerning this (new) democratic principle. And the people with responsibilities on the system is sensibilised to this (new) duty and is doing the best efforts to be transparent in the obligation to explain the activities or the problems, namely elaborating Annual Reports¹⁸ or by press releases.

¹⁷ For example: – about the movements, and their reasons, of the judges from a Court to another Court (taking into consideration the principal of the natural jurisdiction); – about the promotions; – and about the sanctions it applies; – how they do the management of the human resources; – why this or that Court is not ruling as the others; – why the decisions of the Courts comes so late or without a minimum of quality; – why this judge or that public prosecutor has no sanction when he or she doesn’t work, or doesn’t work well.

¹⁸ The General Prosecutor’s Office/High Council of Public Prosecutors elaborates Annual Reports, relating all the activities of the Public Prosecution System, of the previous year, discriminating the tasks did in respective jurisdictions, illustrating the most important cases and giving statistic numbers of proceedings closed or that remain in the system.

CONCLUSIONS

- A. The Judicial Power is an Organs of Sovereignty and includes Public Prosecution System.
- B. Judges are independent and Public prosecutors are autonomous, and to ensure this independency, judges and Public prosecutors have respective High Councils.
- C. When a citizen suffers a damage caused by a jurisdictional action or omission he or she has the right to compensation, paid by the State.
- D. In minor offences only the State is responsible, and to the others, as intentionally or serious faults, can be asked by the State to pay to that compensation.
- G. The system has the duty of accountability to the Community, giving to it the necessary explanations about the activities developed, the problems and the objectives they have.

A magánjogi felelősség elméleti háttere*

A kérdőívre küldött válaszok értékelése

A kérdőív előzményei

Több éves előkészítést követően az Országgyűlés elfogadta az új Polgári Törvénykönyvről szóló törvényt¹, habár a törvény hatályosulásának körülményei még nem világosak. A törvény végleges szövegének a polgári jogi felelősségre, ezen belül az ügyészség felelősségére vonatkozó rendelkezései nem térnek el jelentős mértékben a régi törvény szövegétől, még ha a korábbi szövegtervezetekben eltérő megközelítések is napvilágot láttak. Ezek jelentősen befolyásolták volna az ügyészség magánjogi felelősségét, mivel újrafogalmazták volna a két jellemző jogcím, a személyiségi jogok megsértése, illetve a vagyoni és nem vagyoni kártérítés szabályait.

Az új Ptk. szabályainak alakításában is tevékenyen részt vettünk, és úgy találtuk, hogy más országok, különösen az Európai Unió tagállamai jogszabályainak és joggyakorlatának ismerete jelentősen előmozdítaná a leginkább megfelelő szövegezés kialakítását.

Összeállítottunk ezért egy kérdőívet, amelyet dr. Kovács Tamás legfőbb ügyész úr 2008. március közepén megküldött Ausztria, Csehország, az Egyesült Királyság (Észak-Írország), Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Litvánia, Moldávia, Németország (Alsó-Szászország), Olaszország, az Orosz Föderáció, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia és Ukrajna legfőbb ügyészeinek, illetve a megfelelő magas rangú ügyészeknek. Szinte kivétel nélkül mindnyájuktól válasz érkezett, néhány esetben ezt részletes magyarázattal is kiegészítették.

A kérdőív

A kiküldött kérdőív három alapvető kérdéskört ölelt fel.

A meghatározó kérdéskör az ügyészséggel szembeni követelés jogalapjait érintette, nevezetesen:

- a gyanúsítás vagy vádolás tényét,
- az előzetes fogvatartást, illetve a rendkívüli jogorvoslat során hozott felmentő ítélet előtt fogvatartásban vett szabadságelvonó büntetést,

* Az előadás angol nyelven hangzott el. Az írás az OTKA K-78357 számú pályázati támogatásával készült.

¹ 2009. évi CXX. törvény

- a vagyoni típusú kényszerintézkedéseket, illetve
- rákérdeztünk az egyéb lehetséges jogalapokra, kérve, hogy jelöljék meg ezeket.

A jogalap mellett megkíséreltünk információt szerezni arról, is, hogy milyen feltételek fennállta esetén lehet a kártérítési jellegű pert megindítani – önmagában az (utóbb eredménytelennek bizonyult) eljárási cselekmény miatt, avagy szükséges ehhez az eljárási cselekmény jogellenessége (ennek bizonyítása) is. (A pontos jogcímekre nem kérdeztünk rá, mivel ezek az adott ország jogrendszeréből kiszakítva – dogmatikai háttér nélkül – érdemi információval nem szolgáltak volna, csak a válaszadást tették volna bonyolultabbá.)

A második kérdéskör az alperes személyére, illetve a marasztalásért helyt állni köteles személyre vagy intézményre vonatkozott (az állam, az érintett ügyész-ség, az igazságügyért felelős minisztérium, az eljáró ügyész, egyéb).

A harmadik kérdéskör arra kísérelt meg választ találni, hogy a bíróság által az állammal, vagy a helyt állni köteles intézménnyel szemben megítélt kártérítés továbbhárítható-e a perre okot adó cselekményt foganatosító ügyészre, és ha igen, akkor a megtérítési kötelezettség a megfizetett kártérítés teljes avagy csökkentett mértékére vonatkozik-e.

Végül egy utolsó tartalmi kérdés arra keresett választ, hogy van-e különbség a bíróságok és az ügyészségek kártérítési felelősségének szabályai között.

Az érdemi kérdéseken túl a címzett intézmények egy, általunk e tárgyban szervezett konferencián való részvételi hajlandóságára is rákérdeztünk.

A válaszokról általában

A közös európai jogi értékek fényében várható volt, hogy a kérdőívre adott válaszok azonos csomópontok körül fognak tömörülni. A válaszok 85-90%-a szerint az érintett hatóságok jogsértő tevékenysége elegendő ok a gyanúsított, majd megvádolt számára, hogy polgári peres eljárást indítson ellenük. A helyzet hasonló az előzetes fogva tartás és lefoglalás esetén. Másrésztől, viszonylag kevés válasz (kb. 30%) szerint a felmentés önmagában jogellenes eljárási cselekmény nélkül is elegendő a polgári eljáráshoz.

A legtöbb országban a keresetet az állam ellen kell benyújtani, mindössze két, vagy három válasz utalt arra, hogy az alperes az érintett ügyészség, az Igazságügyi minisztérium, vagy az eljáró ügyész. A válaszok kevésbé szóródtak, a tényleges felelősségviselést illetően: rendszerint az állam kötelessége a bíróság által megítélt kártalanítás, vagy kártérítés megfizetése.

A válaszok egybehangzósága mutatja a kérdőív korlátait. Ha a kérdőív egyszerű szerkezetű, a válaszok azonosak lesznek, ha viszont a kérdések csipkézettek, akkor a lényeges válaszok háttérben maradhatnak.

A kérdőív mindenesetre elérte a célját, rendelkezésünkre áll egy eleső, durva áttekintés az európai jogi helyzetről. Jóval részletesebb képet kaphatunk a konferencia előadásai, vitái és néhány elméleti megfontolás alapján.

A bírói döntéshez való jog és a közjogi aktusok

A civilizált világ és benne Európa gyorsan eljutott a „király nem tévedhet” immunitást biztosító ősi elvtől a bírói döntéshez való alapvető joghoz még akkor is, ha az ügyben közjogi intézmények érintettek.

A több mint 60 éves Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 8. Cikke mindenki számára biztosítja a jogot a hatékony jogvédelemhez, melyet az illetékes nemzeti bíróságoknak kell biztosítaniuk az Alkotmányban, vagy a törvényekben garantált alapvető jogok megsértése esetén. A szabály alig fél év múlva megjelent a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényében, és megnyitja a bírósági utat a hivatali köteleességek megsértése miatt indítható perek előtt, és kártalanítást, vagy kártérítést biztosít a panaszosnak.²

Az Egyetemes Nyilatkozatnak nincs kötőereje, de a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya megismétli az említett rendelkezést a 2. Cikkének 3. szakaszában: az Egyezségokmány minden részese vállalja, hogy mindazoknak, akiknek itt elismert jogait és szabadságait megsértik, hatékony jogvédelmet biztosít, függetlenül attól, hogy a jogsértést hivatali minőségben eljáró személyek követték el. Az Egyezségokmány pedig jogi kötőerővel bír.

Az Egyezségokmány tehát a jogsértések elleni védelmet – szövege szerint a hatékony jogvédelmet – különleges jogként rögzíti. E jog értelmezése során figyelembe kell venni a 14. Cikk 1. szakaszának második mondatát, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat, vagy egy perben a jogait és kötelességeit tisztességes és nyilvános eljárásban bírálja el a törvény által létrehozott független, pártatlan illetékes bíróság. Ha visszatérünk Európába, az Egyezményvel azonos szöveget találunk az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezménye 6. és 13. Cikkében, vagy az Egyesült Királyság 1998. Emberi Jogi Törvényében (különösen annak 7. Cikkében, vagy akár a magyar Alkotmány 57. és 70/K. szakaszában).³

Az Egyezségokmány két idézett szakaszának együttes értelmezése ahhoz a következtetéshez vezet, hogy a bírói döntéshez való jog tulajdonképpen két eltérő igazságszolgáltatási csatornát takar. Az egyik a formális, vagy eljárási jogorvoslathoz való jog, melynek értelmében egy döntés ellen az eljárásjog különféle eszközeivel fellebbezni lehet felsőbb fórumhoz, vagy bírósági felülvizsgálatot lehet kérni. Másfelől, a bírói döntéshez való jog azt a lehetőséget biztosítja, hogy az

² L. Basic Law for the Federal Republic of Germany, Press and Information Office of the Federal Government, Bonn, 1998, p. 55.

³ KUKORELLI István (Szerk): *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2002, pp. 93-96

érintett egy új, rendszerint magánjogi eljárást kezdeményezzen annak érdekében, hogy egy szabálytalan közjogi döntés következményeit érdemben orvosolják. A formális jogorvoslat érintheti a megtámadott döntés érvényességét és végrehajthatóságát, míg az anyagi jogvédelem (a magánjogi per) ilyen hatással nem jár.⁴ Az anyagi jogvédelem nem érinti tehát a szóban forgó döntés érvényességét, ugyanakkor alkalmas arra, hogy a bekövetkezett károkat, vagy erkölcsi hátrányokat, amelyeket a hibás közjogi döntések okoztak, kiküszöbölje. A bírói döntéshez való jognak ez a kettős természete azzal jár, hogy a jelentősége is kettős. A bírói döntéshez való jog önmagában is alapvető jogként jelenik meg, egyszerűen más alapvető jogok (különösen az ártatlanság véelme, a személyi szabadsága stb.) fontos biztosítéka.

Formális jogorvoslat és/anyagi jogvédelem?

Míg a formális jogorvoslatnak hosszú története van a jogirodalomban és a joggyakorlatban⁵ (és itt meg kell említeni legalább Hilaire Barnett, Paul Craig, Roger Errera, Martina Künnecke, Mahendra P. Singh professzorok nevét) az anyagi jogvédelem (vagyis a közhatalmi intézmények magánjogi felelőssége még általánosságban sem ennyire cizellált).⁶

A formális jogorvoslat alapja a különböző jogcsaládokban nagyrészt közös: a hagyományos alapokat a Lord Diplock-féle hármasságként ismerjük: jogellenesség, ésszerűtlenség, hibás eljárás. A negyedik alatt a kevésbé hagyományos aránytalanság és – különleges esetekben az alapvető jogok, vagy jogos várakozások megsértése.⁷ Ha ezeket az alapokat jogelvekhez kívánjuk kötni, azt mondhatjuk, hogy az ultra vires-elv (az anyagi jogi jogsértés) eljárási szabálytalanságok, vagy az anyagi jog alkalmazásának hibái⁸ vezethetnek e közjogi aktus érvénytelenségéhez. Míg az anyagi jogi tévedések a kontinens joggyakorlatában⁹ a közjogi aktusok érvénytelenségével járó ismert tényezők, Britanniában „a bírói felülvizsgálat hagyományosan nem foglalkozott a döntések érdemi helyességével, csak

⁴ Paul CRAIG: *Administrative Law*. 6th ed., Sweet & Maxwell, London, 2008, pp. 866–870

⁵ Hilaire BARNETT: *Constitutional & Administrative Law*. 7th ed., Routledge-Cavendish, London-New York, 2009, pp. 65–67; CRAIG lj 4, 257–273, 371–714; Mahendra P. SINGH: *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Springer, Berlin-Heidelberg-New York, 2001, pp. 119–242; Martina KÜNECKE: *Tradition and Change in Administrative Law*. Springer, Berlin-Heidelberg-New York, 2007, pp. 11–137; Roger ERRERA: *Dicey and French administrative law : a missed encounter? Public Law*, 1985.

⁶ Hilaire Barnett egyetlen bekezdést szentel ennek a kérdésnek a 800 oldalnál is hosszabb monográfiájában. BARNETT lj 5, 258; see also: SINGH lj 5, 244–270

⁷ KÜNECKE lj 5, 31, 93–105, 110, 114, 124; SINGH lj 5, 122, 136, 175; CRAIG lj 4, 382, 647

⁸ CRAIG lj 4, 466; BARNETT lj 5, 66, 718–720

⁹ KÜNECKE lj 5, 133

jogszerűségével.”¹⁰ Mindazonáltal – az 1998-as Emberi Jogi törvény következtében – a ténykérdések szerepe is növekszik.¹¹

Hasonló megközelítést tapasztalhatunk a bírói fórumok esetén. Igaz ugyan, hogy a kontinens és az Egyesült Királyság, valamint más common-law országok bírósági rendszere különbözik, de a különbségek lépésről-lépésre csökkennek. A brit Lordok Házáról szóló törvény, az Alkotmányreform törvény, a Döntőbíróságokról, bíróságokról és a végrehajtásról szóló törvény után a hagyományos – Dicey–Bentham-típusú – egységes bírói szervezet és büntető-polgári joggyakorlat változni látszik.¹² Ugyanakkor a common-law jogorvoslat változatlanul tortokon alapszik (még ha az ősi certiorari, prohibition, mandamus jogcímeket quashing, prohibiting és mandatory parancsoknak is hívják¹³). A német és francia jogcsaládokban a bírói joggyakorlat alapja az általános szabályokat tartalmazó eljárási törvény.

A kép jóval kevésbé világos, ha a magánjogi felelősséget és az anyagi jogvédelmet próbáljuk áttekinteni. A kérdésre vonatkozó első nemzetközi dokumentum az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a közjogi felelősségre vonatkozó, 1984. évi 15. ajánlása.¹⁴ A mi szempontunkból az Ajánlás jelentős hátránya, hogy egyik értelmző rendelkezésében, az 5. Cikkben kizárja saját hatálya alól az igazságszolgáltatás során hozott döntéseket. Következésképpen a bíróságok helytelen döntései biztosan nem tartoznak az ajánlás hatálya alá. Egy másik konferencia lenne szükséges ahhoz, hogy megvitassuk, hogy vajon az ügyészek bíróság előtti tevékenysége biztosan igazságügyi tevékenységnek minősül-e, avagy bizonyosan nem.¹⁵

A 15. ajánlás szíve az abban felsorolt nyolc alapelv. Elméleti szempontból a legfontosabb közülük az első kettő. Az első alapelv a kártérítés lehetőségét biztosítja, ha azt egy közjogi hatóság olyan döntése okozta, amely ellentétes a jog alapján támasztható ésszerű elvárással, és érinti az igényt támasztó személyt. Az ilyen eljárást feltételezni kell, ha az a jog nyilvánvaló szabályának áthágásában nyilvánul meg. A második alapelv kitérít a reparációhoz való jogot – legalábbis a tagállamok döntésére bízott esetekben: kártérítés jár, ha nyilvánvalóan igazságtalan lenne, ha a károsult személynek egyedül kellene a kárt viselnie, feltéve, hogy a közjogi cselekmény a közérdeket szolgálja, egy avagy kis számú személy szenvedte el a kárt, a döntést különleges helyzetben hozták, vagy a kár a döntés nem várt következménye volt.

¹⁰ CRAIG lj 4, 437

¹¹ KÜNNECKE lj 5, 75; CRAIG lj 4 24, 475–476

¹² CRAIG lj 4, 257, 273; KÜNNECKE lj 5, 21

¹³ CRAIG lj 4, 790–838; KÜNNECKE lj 5, 11–13, 39

¹⁴ *Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States relating to Public Liability* (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1984 at the 375th meeting of the Ministers' Deputies), Coe, Strasbourg

¹⁵ CRAIG lj 4, 998

Tom Cornford professzor nemrégiben egy önálló kötetet szentelt az ajánlásnak.¹⁶ Álláspontja szerint a károsult személy perbeli helyzetét elsősorban az befolyásolja, hogy a hatóságokat éppen a jog hatalmazza fel arra, hogy hatalmukat akár a magánszemélyek érdekei ellenében is gyakorolják. Következésképpen a panaszosnak elsősorban akkor lehet esélye a per megnyerésére, ha a hatóság túllépte a hatáskörét, vagy más szóval, a jogellenes cselekvés a magánjogi felelősség alapvető eleme.¹⁷ Egy harmadik, lehetséges értelmezést a német polgári törvénykönyvből lehet levezetni: nincs felelősség, ha nincs hiba.¹⁸ Az egyszerű gondatlanság csak akkor szolgál a magánjogi felelősség megállapításának alapjául, ha hasonló helyzetben egy magánszemély is felelős lenne.¹⁹ Gyakorlatilag ez azt jelenti, hogy a felelősség megállapításához súlyos gondatlanság – a mérlegelési határok megsértése²⁰ – szükséges, a tények hibás értékelése önmagában kevés ehhez.

A felelősség utolsó lényeges eleme a bizonyítási teher: mivel a károsultnak kell bizonyítania, hogy a hatóság jogellenesen, vagy súlyosan gondatlanul járt el, a hatóságokat lényegében egy, a felelősségüket kizáró vélelem óvja.²¹ Ezt a vélelmet a jogalkotók és jogalkalmazók az a meggyőződése tartja fenn, hogy a hatóságok a közösség érdekében járnak el,²² a bíróságok tartanak továbbá egy, a károsult számára jóval nyitottabb gyakorlat következményeitől,²³ végül tartani lehet attól, hogy a magánjogi következményekkel fenyegetett hatóságok jóval defenzívebb magatartást tanúsítanak.²⁴

Ügyészség és anyagi jogvédelem

Láthattuk, hogy a közhatalom gyakorlásával összefüggő magánjogi felelősség anyagi jogi és eljárási szabályai nem átláthatók. Ha visszatérünk az ügyészségekhez, a kép tovább bonyolódik.

Az ügyészséggel kapcsolatos triviális megállapítás, hogy közreműködnek a büntető igazságszolgáltatásban.²⁵ A büntető igazságszolgáltatás célja az elkövetők

¹⁶ Tom CORNFORD: *Towards a Public Law of Tort*. Ashgate, Hampshire, 2008

¹⁷ CORNFORD lj 16, 3, 47

¹⁸ SINGH lj 5, 247; CORNFORD lj 16, 10-12

¹⁹ CORNFORD lj 16, 77, 139, 142; CRAIG lj 4, 958, 977-978

²⁰ KÜNNECKE lj 5, 37

²¹ CORNFORD lj 16, 198; see also KÜNNECKE lj 5, 144, 212

²² CRAIG lj 4, 794-795, 852; CORNFORD lj 16, 198

²³ CORNFORD lj 16, 196

²⁴ KÜNNECKE lj 5, 211

²⁵ Peter J. P. TAK (ed.): *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2004, pp. 3-15; l. még: *The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System*. Recommendation Rec(2000)19 (Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000) and its Explanatory Memorandum, Coe, Strasbourg and *Directory of Prosecution Services* (The Hague, International Association of Prosecutors, 1999)

megbüntetése, de nem jelentőség nélküli a bűncselekmények természete sem: legtöbbjük érinti, leginkább sérti az alapvető emberi jogokat, úgymint a méltóságot, a jó hírnevet, tulajdont, magánszférát, stb.

Az ügyészségek szerepe tökéletesen egybevág a büntető igazságszolgáltatás céljával. Azért vádolunk meg egy elkövetőt, hogy büntetéssel sújtsák. Következésképpen az ügyészség jelentős mértékben hozzájárul az emberi jogok megsértésének orvoslásához, de a sértettek természetesen elvárása nem értelmezhető úgy, mint a törvény által védett alapjog. Más szavakkal, a sértetteknek nincs a jog által védett igényük arra, hogy az elkövetőket megvádolják és megbüntessék.

Másrészről a büntetőeljárás, különösen a vádemelés, nyilván hátrányos a gyanúsított, kihallgatott, majd megvádolt személy számára. A törvényes felhatalmazottságuk folytán az érintett hatóságok, a rendőrség, az ügyészség kifejezetten hátrányos helyzetben van. Ha egy magánszemély tanúsítaná azt a magatartást, amit a bűnüldöző hatóságok tanúsítanak, minden kétséget kizáróan magánjogi felelősséggel tartozna. Ezzel szemben, éppen a törvényes felhatalmazottság következtében a terheltnek nincs a jog által biztosított igénye arra, hogy a vádemeléstől mentes legyen. Egyszerűen fogalmazva azt mondhatjuk, hogy a vádemelés önmagában nem elegendő jogcím egy polgári perhez, a vádemelés önmagában nem nyitja meg a magánjogi felelősséget.

Ha ezt a gondolatmenetet folytatjuk, felmerülhet a kérdés, vajon a sértettek és elkövetők jogos elvárásai teljesen figyelmen kívül maradnak, amikor az ügyészek magánjogi felelősségének alapjait kutatjuk? A válasz, természetesen, nem. Minden, a büntetőeljárással kapcsolatba kerülő személy számára biztosít a jog egy elidegeníthetetlen elvárást: elvárhatják az anyagi- és eljárási szabályok betartását, és elvárhatják a lelkiismeretes ügyintézését.²⁶

Ez az elvárhatóság annyira természetes és alapvető, hogy megjelenik a büntetőjog jól ismert a *nulla poena et nullum crimen sine lege* alapelveiben. A magánjogi felelősség tekintetében az alapelvet akár ki is egészíthetjük a *nullum actio contra legem* fordulattal, azaz nem lehet büntetőeljárást folytatni a jogszabályok betartása nélkül.

Ezzel visszaértünk a kiindulópontához: a vádemelés önmagában elégtelen a polgári perhez akkor is, ha a vádlottat végül felmentik, vagy a büntetőeljárás egyéb okból végződik eredménytelenül. Ha azonban az anyagi jogi, vagy eljárási szabályokat nem tartják be tüzetesen, avagy az ügy tényeit (a bizonyítékokat) gondatlanul mérlegelik, a magánjogi felelősség útja megnyílhat.

Nem jelentőség nélküli a felelősségi alakzat. Bizonyos esetekben nagyrészt akkor, ha az érintett az eljárás során fogva volt – a magánjogi felelősség objektív, a felmentés, vagy megszüntetés önmagában vonja maga után a kártalanítást. Más esetekben az anyagi jogvédelemről szubjektív alapon kell döntenie, a tények ehhez

²⁶ CORNFORD l. 16, 62; KÜNNECKE l. 5, 124; BARNETT l. 5, 750-759

nem elégségesek, a felróható eljárás szintén nélkülözhetetlen feltétele – ebben az esetben – a kártérítésnek.²⁷

Az ügyészséget és az anyagi jogvédelmet érintő utolsó kérdés a felelősség tényleges terhével kapcsolatos: ki felel a hibás vádemelésért?

A magánjog kiinduló válasza az, hogy rendszerint az a személy viseli a felelősséget, aki a kárt okozta. Az általunk vizsgált esetben ez az általános szabály nem alkalmazható. Egyetlen köztisztviselő, rendőrtiszt, ügyész sem a saját jogán jár el. Minthogy a felsoroltak mindegyike közintézményekben működik, a munkáltató felelősséget a munkavállalóért jóval inkább alkalmazhatónak tűnik. A közjogi hatóságok tagjai azonban nem egyszerűen a közintézmények alkalmazottai-ként járnak el, hanem kifejezett törvényi felhatalmazással bírnak, olyan felhatalmazással, amelyet az állam az általa képviselt közérdek érvényesítése érdekében biztosít. Következésképpen, amikor az anyagi jogvédelemről döntünk, a felelősséget az államra kell telepíteni. Nem lehet kétség, az állam mögöttes felelőssége alkalmazandó.²⁸ Mindazonáltal előfordulhatnak olyan esetek, amelyekben a hatóságok eljáró tagjának felelőssége megelőzi az állam mögöttes felelősségét. A nyilvánvalóan, tudatosan megalapozatlan vádemelés képezi ezeket az eseteket. A joggyakorlatnak persze van megfelelő válasza erre, az ilyen esetet hagyományosan hamis vádnak hívják.²⁹

Milyen módon biztosítjuk tehát az anyagi jogvédelmet?

Ez az előadás megkísérelte általánosságban bemutatni az ügyészek és ügyészségek magánjogi felelősségének elméleti hátterét, és felvázolni egy durva megközelítést a kérdőívre adott válaszokról.

Ami az első célt illeti, van néhány elméleti következtetésünk, de még, ha ezeket össze is vetjük a kérdőívre adott válaszokkal, nem kapunk világos feleletet néhány gyakorlati kérdésre. Csak néhány ezek közül:

- Ki és hogyan képviseli az államot a polgári perben?
- Részt vesz-e az érintett ügyész, vagy ügyészség az eljárásban (Pl. kifejtheti-e az álláspontját)?
- A büntetőeljárás iratait megvizsgálják és újraértékelik-e a polgári perben?
- Létezik-e sajátos magánjogi jogcím a hamis vád következményeinek orvoslására?

²⁷ CORNFORD lj 16, 236; Federico del GIUDICE (ideazione e direzione scientifica): *Compendio di Diritto Processuale Amministrativo*. III Edizione, Simone, Napoli, 2005, 190-192; Antonie IORGOVAN: *Tratat de drept administrativ. Volumul II*. Editia 4, ALL Beck, Bucuresti, 2005, 457-476

²⁸ CRAIG lj 4, 996-997; SINGH lj 5, 245; KÜNNECKE lj 5, 40, 183; CORNFORD lj 16, 9-12, 17, 206

²⁹ Herbert STEPHEN: *The law relating to actions for malicious prosecution*. The Blackstone Publishing Co., Philadelphia, 1889

- Ha az államot kártalanítás, jóvátétel, vagy kártérítés fizetésére kötelezik, az ügyész, vagy az érintett ügyész részt vesz-e a terhek viselésében?

Abban bízunk, hogy az előadások, hozzászólások és viták a képet tisztábbá és részletesebbé teszik.

Mielőtt hozzászólásom végéhez érnék, meg kell említenem néhány írásbeli kiegészítést, melyet a kérdőívek kitöltői voltak kedvesek megküldeni.

Roy Junkin úr, az Észak-Ír Ügyészség helyettes igazgatója megjegyezte, hogy immár a bíróságok felelőssége is felmerül, ha késedelmesen járnak el.

Karapetian úr, Oroszország Legfőbb Ügyészsége Nemzetközi Főosztályának vezetője részletes kivonatot küldött az irányadó törvényekből és más jogszabályokból.

Jean Louis Nadal úr, a francia Semmítőszék főügyésze hozzáfűzte a válaszához, hogy az államnak helyt kell állnia azért a kárért, amelyet az igazságszolgáltatás hibás működése, így pl. bűncselekmény, vagy a jogvédelem megtagadása okoz. A jogvédelem megtagadásának az olyan gondatlan eljárás minősül, amelynek eredményeként a panaszos jogorvoslati jogát elvonják. A panaszosnak az állam ellen kell eljárást indítania, és az államot a Kincstár alkalmazottja képviseli. Az érintett ügyész a Kincstár által kezdeményezett vizonteljárás alanya lehet, ám ilyen eljárás még soha nem indult.

Anatolie Pirnau úr, Moldova Legfőbb Ügyészsége Nemzetközi és Európai Integrációs Főosztályának vezetője szerint a törvénytörő elítélés, felelősségrevonás, kényszerintézkedés által okozott kárt az állam megtéríti, függetlenül az eljáró tisztviselő felelősségétől.

Werner Pürstl úr, az osztrák Legfelsőbb Bíróság mellett működő főügyész kijelentette, hogy a magánjogi felelősség alapja csak törvénytörő (szabálytalan, vagy megalapozatlan) hatósági cselekmény lehet. Ha ez a feltétel fennáll, az ügyészség, vagy bíróság bármely cselekménye magánjogi felelősség megállapításához vezethet. Igaz, csak akkor, ha a jogorvoslati lehetőségeket kimerítették, vagy azok nem bizonyultak alkalmasnak a károsodás elhárítására. A felelősség anyagi terhét az Igazságügyi Minisztérium viseli.

Slobodan Radovanovic úr, Szerbia megbízott legfőbb ügyésze kiemelte, hogy a szabadságtól való megfosztás nélkülözhetetlen feltétele a kártalanításnak. Ezekért az állam felel, de a szándékos, vagy súlyosan gondatlan károkozás terheit az ügyész köteles utóbb viselni.

Harald Range úr, Alsó-Szászország főügyésze hangsúlyozta, hogy az állam által fizetett kártalanítás a szándékosan, vagy súlyos gondatlanság miatt hibázó ügyész köteles megtéríteni.

Jerzy Szymanski úr, Lengyelország legfőbb ügyésze helyettese úgy foglalt állást, hogy az indokolatlan előzetes fogva tartás, illetve később hatályon kívül

helyezett szabadságvesztés büntetés miatt fizetendő objektív alapú kártalanítás esetén kívül nincs lehetőség semmilyen más – így felrőhatóságön alapuló – polgári eljárás indítására.

Dobroslav Trnka úr, Szlovákia legfőbb ügyésze, az érintett jogszabályok igen részletes kivonatát csatolta, amelyek arra utalnak, hogy különleges esetekben a jogsértő eljárás, avagy a felmentés pusztá ténye is kártalanításhoz vezethet.

Helen Whately úrnő, Írország főügyészenek hivatalában dolgozó kutató, értékes tanulmányban mutatta be az ír jogi hátteret és joggyakorlatot. Nagyon világosan húzta alá, hogy a terheltnek csak akkor nyílik meg a joga a kártalanításhoz, ha előzőleg elítélték. Önmagában sem a per, sem a felmentés nem biztosít keresetőségi jogot. Első fokon az igazságügyi miniszter dönt a kártalanítás kérdésében, döntése ellen bírósághoz lehet fordulni. Másrészről létezik egy igen korlátozott lehetőség arra, hogy kártalanítást kérjenek az államtól a büntető igazságszolgáltatás működésével összefüggésben. A *Byrne v. Ireland* ügyben a Legfelsőbb Bíróság visszautasította az államnak azt a kifogását, mely szerint mentes volna a kártérítési felelősség alól. A bíróság úgy találta, hogy az állam jogi személy, amelynek mögöttes felelőssége van az alkalmazottai gondatlan eljárása miatt. Végül, ismert az az érvelés is, hogy az alkotmányos jogok megsértése által okozott kár miatt is igény támasztható.

Összességében azonban az ügyészség meghatározó társadalmi szerepére tekintettel az ír bíróságok vonakodnak megállapítani magánjogi felelősségüket. Attól tartanak ugyanis, hogy a kártérítésre kötelezés megingatná a büntető igazságszolgáltatás működésének hatékonyságát. Lehetnek szélsőséges esetek, azonban, amikor a hiba a kártérítésre kötelezés parancsoló szükségességét vonja maga után. Úgy tűnik, hogy a jövőben az ügyészségnek több ilyen helyzettel kell szembenéznie.

Összefoglalás

Az előadás végéhez érve úgy gondolom, hogy nem állunk távol a valóságtól, ha levonjuk azt a következtetést, hogy a magánjogi felelősség, mint az ügyészségek elszámoltathatóságának egyik formája, növekvő jelentőséggel bír.

Ennek sok összetevője és módja vitatható még elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt, de ezek a viták az ügyészségek kártérítésére vonatkozó különleges szabályokhoz vezethetnek.³⁰ Nem találtam jobb szavakat a befejezéshez, mint amelyeket Paul Craig professzor írt.

³⁰ Paul CRAIG – Adam TOMKINS (ed): *The Executive and Public Law. Power and Accountability in Comparative Perspective*. Oxford University Press, Oxford, 2006, 7; Carol HARLOW: *European Governance and Accountability*. In: Nicholas BAMFORTH – Peter LEYLAND (eds.): *Public Law in a Multi-Layerd Constitution*. Oxford and Portland, Hart Publishing, Oregon, 2003, 94; CORNFORD l.j 16, 236; CRAIG l.j 4

„Minden jogrendszernek döntést kell hoznia a közhatalmat gyakorlók magánjogi felelősségének elvi alapjáról.”

„Az általános megfontolások szintjén levonható következtetések alapvetően egyszerűek. Vagy azzal dolgozunk, amink van, vagy valami újat hozunk létre. A létező kártérítési szabályoknak belső korlátaik vannak. Egy átfogó reform gyakorlati és elvi nehézségei oda vezethetnek, hogy a különböző részterületeket nem egyidőben vizsgáljuk meg. Ugyanakkor bármilyen részterületet érintő megfontolás szélesebb leágazásokkal jár.

Először, el kell dönteni, hogy a kockázat, az érvénytelenség, vagy ex gratia juttatás legyen-e a kártalanítás alapja.

Másodsor, ha a közjog bármely területén a kártalanítás új formáit biztosítjuk, okkal merülhet fel a kérdés, hogy ugyanez a forma miért hiányzik a közjog más területeiből.

Harmadsor, egy új kártalanítási forma bevezetése esetén meg kell vizsgálni, hogy annak milyen hatása lesz az érintett közjogi ágazatban. Előfordulhat-e pl., hogy az ügyintéző biztonsági játékot játszik, arra gondolva, hogy kevesebb eljárás, kevesebb elégedetlen ügyféllel jár. A reform a gyakorlatban lehet aprócska, de a szélesebb körű megfontolás nem mulasztható el.”³¹

³¹ Idézetek forrása: CRAIG lj 4, 957 and 1018

Theoretical Background of Civil Liability*

Evaluation of the Replies to the Questionnaire

Premises of the Conference

After years of professional studies and discussions, the Hungarian Parliament has recently enacted the new Civil Code¹, although it is uncertain as yet when the new legislation will take effect. The rules in the final version of the new act are not substantially different from the old rules regarding civil liability of the authorities in general and of the prosecution service in particular. However, different approaches emerged in the earlier drafts of the Act. The planned re-design of the liability for torts would have had a significant impact on the activities of the prosecution service, since it would have reformulated both types of actions against the Prosecutor's Office: actions for violation of human rights and actions for damages caused in official capacity by governmental agencies, courts or the prosecution service.

We participated in the preparation of proposed legislation and we found that our opinion and reasoning would be substantially enhanced by obtaining information about the legal regulations and practices in other countries, especially those in the European Union. We did not have any substantial information in this regard beforehand other than some frictions that we could not really use due to lack of verifiability.

We compiled therefore a questionnaire that was sent by Prosecutor General Tamás Kovács in the middle of March 2008 to Prosecutors General or other high ranking prosecutors of Austria, the Check Republic, the United Kingdom (Northern Ireland), Estonia, Finland, France, the Netherlands, Croatia, Ireland, Poland, Latvia, Moldavia, Germany (Lower Saxony), Italy, the Russian Federation, Portugal, Romania, Spain, Sweden, Serbia, Slovakia, Slovenia and the Ukraine. We have received responses almost from all these countries, in some cases with detailed explanatory notes. Since we attached the questionnaire to the first invitation to this conference, we got some more replies (Bulgaria, Ukraine, Turkey etc.).

Based on our analysis of these responses to the questionnaire and the feedback we have received since then, we have the impression that compensation liability for damages caused in official capacity is an important issue not only for Hungary, therefore we continued the process of sharing ideas and thoughts.

* The presentation was given in English. Preparation of this essay was supported by OTKA (National Programs for Scientific Research, Hungary), ref. no. K-78357

¹ Act CXX. of 2009

The Questionnaire

The questionnaire covered three areas.

The first focus area was the legal basis for potential claims against the prosecution service, specifically claims:

- For becoming a suspect or being indicted
- For pre-trial arrest and remand or imprisonment before an extraordinary appeal found the indicted person not guilty
- For seizure of assets, and
- Other possible basis for claims, asking for a specific description

In addition to the legal basis for a claim, we also tried to get information on the circumstances under which such a claim can be filed: does the fact itself that the suspect has been dismissed or acquitted justify a claim for compensation or is this only the case if the authorities' activities in the procedure have been proven to be unlawful. (We did not ask to specify the exact basis of the claim because such details without the background knowledge of the respondent countries' legal system would not have provided relevant information and it would have only made completing the questionnaire more complicated.)

The second focus area was to specify who the defendant is in the process and who will have to fulfill the decisions by the Court (the state, the prosecutor office involved in the case, the Ministry of Justice, the prosecutor, or anybody else).

The third area of focus was whether the state or any other entity that has to pay the compensation for damages as ordered by the court can pass on such compensation amounts to the prosecutor who made the procedural steps that gave rise to the claim, and if yes, does the prosecutor have to reimburse the full or a reduced compensation amount.

The last question was whether any differences exist with regards to compensation liability for damages caused by courts and those caused by the prosecution service.

We also asked the responding agencies if they would be interested in attending a conference about this subject organized by us.

General overview of the replies

In the light of the common European legal values it was expectable that the answers to the topics of the Questionnaire will gravitate to similar pillars. About 85-90 % of the answers stated that unlawful (illegal) activity of the competent authorities is a sufficient motive to the accused and later acquitted person to open a civil lawsuit against them. The situation was similar in the case of pre-trial arrest, seizure of properties. On the other hand, quite few answers (about 30 %)

were of opinion that the simple facts of dismissal (without illegal acts) are enough to such civil procedures.

In the majority of countries the lawsuits should be issued against the State, and only one or two replies communicated that the defendant of the civil case is the competent prosecution service, the ministry of Justice or the affected prosecutor. Disperse of answers was smaller in the case of the effective liability: usually the State is who has the obligation to pay the sum of compensation, damage etc. adjudicated by the Court.

Concordance of the answers shows the information-limits of a Questionnaire. If its structure is simple, the answers will be closed, but if the figure of questions is to lacy, its complexity will make decisive answers remaining hidden.

However, the Questionnaire achieved its aim, we have a first, rough overview about European legal situation. A more detailed picture can be obtained by presentations and debates of this conference and by some theoretical considerations.

Right to justice concerning public law activities

From the ancient principle of *'King can do no wrong'* assuring immunity to public bodies in rather quick way the civilized world, and Europe within it arrived to fundamental right to justice even regarding the exercise of public power.

Article 8. of the more than 60 years old Universal Declaration of Human Rights declares the right for everyone to have an effective remedy by the competent national tribunals for acts violating the fundamental rights granted him by the constitution or by law. The regulation of Article 8. appeared in less than half a year in Article 34. the Basic Law of the German Federal Republic (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). Article 34. opens the Courts for civil trials due to violation of official duties, ensuring compensation or indemnity for the claimant.²

The Universal Declaration is not a legally binding document, but the International Covenant on Civil and Political Rights (New York, 16 December 1966) repeats the formula of Article 8. in its Article 2. para 3. a. as follows: *„[Each State Party to the present Covenant undertakes:] To ensure that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated shall have an effective remedy, notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity.“* The Covenant do is legally binding.

The Covenant formulates legal protection against violation of rights (*'effective remedy'* in its text) as a specific right. When interpreting this right, second sentence of para 1. Article 14. should be considered: *„In the determination of any*

² L. Basic Law for the Federal Republic of Germany, Press and Information Office of the Federal Government, Bonn, 1998, p. 55.

criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law."

If we come back to Europe, we will find texts similar to the Covenant in Articles 6 and 13 of the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms, or in Human Rights Act 1998 of the United Kingdom (especially in Article 7), and in Article 57 and 70/K of the Hungarian Constitution.³

Joint interpretation of these two rules of the Covenant leads to the conclusion that right to justice covers two different judicial ways. One of them is the right to (formal or procedural) review (legal redress) of a decision by different instruments of the procedural law (appeal to a higher forum, judicial review). On the other hand right to justice means the opportunity to start a new, usually civil-law procedure in order to have consequences of an incorrect public-law decision materially repaired. Formal (or procedural) review affects validity and executability of the attacked decision, while material remedy does not have such effect.⁴ Material remedy does not affect validity of decisions but eliminates material damages or moral inconveniences caused by maladministrative acts. Due to these two different natures of right to justice its legal significance is double: this right is itself a specific fundamental right but in the same time it is important guarantee of other fundamental rights (such as presumption of innocence, right to personal liberty etc.).

Formal review and/or material remedy?

While formal (or procedural) review has a long history in legal theory and practice⁵ (at least professors Hilaire Barnett, Paul Craig, Roger Errera, Martina Künnecke, Mahendra P. Singh should be mentioned) material remedy (or civil liability of those exercising public power) is less chiseled⁶ even concerning public law acts in general.

³ See: István KUKORELLI (ed): *Alkotmánytan I.* In: *Constitutional Law I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2002, pp. 93-96

⁴ See: Paul CRAIG: *Administrative Law.* 6th ed., Sweet & Maxwell, London, 2008, pp. 866-870

⁵ See: Hilaire BARNETT: *Constitutional & Administrative Law.* 7th ed., Routledge-Cavendish, London-New York, 2009, pp. 65-67; CRAIG, fn 4, 257-273, 371-714; Mahendra P. SINGH: *German Administrative Law in Common Law Perspective.* Springer, Berlin-Heidelberg-New York, 2001, pp. 119-242; Martina KÜNNECKE: *Tradition and Change in Administrative Law.* Springer, Berlin-Heidelberg-New York, 2007, pp. 11-137; Roger ERRERA: *Dicey and French administrative law: a missed encounter?* Public Law, 1985

⁶ Hilaire Barnett dedicates only one paragraph to this question in her more than 800 pages long monography, see: BARNETT fn 5, 258; see also: SINGH fn 5, 244-270

Grounds of formal review in different legal families are mostly common: the traditional grounds are those known as Lord Diplock' trilogy: illegality, irrationality, procedural impropriety. A fourth ground is the less traditional non-proportionality and – in some special cases – violation of fundamental rights or breach of legitimate expectations.⁷ If we try to link the special grounds to legal principles, we can say that non-consideration of the ultra vires principle (substantive illegality), procedural faults or errors of substantive law⁸ may lead to invalidity of an administrative act. While errors of substantive law are well known factors that make an administrative act void in the Continental practice,⁹ in Britain "*Judicial review has traditionally dealt not with the correctness of the findings as such, but with their legality.*"¹⁰ However – mostly as consequence of the Human Rights Act (1998) – importance of facts is growing.¹¹

The same approach can be observed regarding the judicial forums. Although court system is different in the Continent and in the United Kingdom and other common law counties, the differences are more and more disappearing. After the British House of Lords Act (1999), Constitutional Reform Act (2005) and Tribunals, Courts and Enforcement Act (2007) the traditional – Dicey–Bentham-type – unity of courts and jurisdiction in public law or private law cases is changing.¹² In the same time common law review remains tort-oriented (even if certiorari, prohibition, mandamus of the old law are called now quashing order, prohibiting order and mandatory order¹³) while in German and French law families a more general model of procedural codes is the legal basis of jurisdiction.

The picture is less clear if we look at civil liability and material remedy. One of the first detailed international documents in this topic is Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States relating to Public Liability.¹⁴ It's a disadvantage of the Recommendation from our point of view that one of its definitions, article 5 excludes its effect regarding acts performed in the exercise of a *judicial function*.¹⁵ Consequently incorrect acts of courts *are certainly not* within the effect of the Recommendation. It could be a topic of another conference to discuss about the question whether activity of

⁷ KÜNNECKE fn 5, 31, 93-105, 110, 114, 124; SINGH fn 5, 122, 136, 175; CRAIG fn 4, 382, 647

⁸ CRAIG fn 4, 466; BARNETT fn 5, 66, 718-720

⁹ KÜNNECKE fn 5, 133

¹⁰ CRAIG fn 4, 437

¹¹ KÜNNECKE fn 5, 75; CRAIG fn 4 24, 475-476

¹² CRAIG fn 4, 257, 273; KÜNNECKE fn 5, 21

¹³ CRAIG fn 4, 790-838; KÜNNECKE fn 5, 11-13, 39

¹⁴ *Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States relating to Public Liability* (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1984 at the 375th meeting of the Ministers' Deputies), Coe, Strasbourg

¹⁵ See also: CRAIG fn 4, 998

prosecutors in courts do is or surely is not judicial function. However, reasons of the text can be considered without answering the question of status of prosecution.

The heart of the Recommendation 15 is a list of 8 principles. The most important from a theoretical point of view are the first two. Principle I ensures reparation for damages *“caused by an act due to a failure of a public authority to conduct itself in a way which can reasonably be expected from it in law in relation to the injured person. Such a failure is presumed in case of transgression of an established legal rule.”* Principle II dilates right to reparation – at least in certain categories of acts established by the Member States – *„if it would be manifestly unjust to allow the injured person alone to bear the damage, having regard to the following circumstances: the act is in the general interest, only one person or a limited number of persons have suffered the damage and the act was exceptional or the damage was an exceptional result of the act.”*

Professor Tom Cornford had recently dedicated a complete volume to comments to the Recommendation.¹⁶ His opinion is that trial opportunities of an injured person are influenced by the fact that public authorities are empowered by law to exercise their powers even if the effects are contrary to interests of private persons. Consequently the litigant can be successful mostly if the act of a public body is *ultra vires* or in other words unlawfulness is a fundamental element of civil liability.¹⁷ A third possible definition can be deduced from the German Civil Code: no liability without fault.¹⁸ Simple negligence gives enough ground to liability of a public body even if a private party in the same situation would be liable.¹⁹ Practically it means that a serious level of negligence – abuse of discretion²⁰ – is necessary, only an erroneous consideration of facts in case is not sufficient.

The last important element of liability is related to burden of proof: since the injured person has to prove that the public body acted in an illegal way or was seriously negligent, public bodies are protected by a presumption against their liability.²¹ This presumption is maintained by consideration of legislators and judges that public bodies act in favor of the community,²² by fear of courts of the consequences to open the doors before a more favorable ruling²³ and by fear from an objectionable defensive approach of public bodies threatened by being responsible in a civil trial.²⁴

¹⁶ Tom CORNFORD: *Towards a Public Law of Tort*. Ashgate, Hampshire, 2008

¹⁷ CORNFORD fn 16, 3, 47

¹⁸ SINGH fn 5, 247; CORNFORD fn 16, 10-12

¹⁹ CORNFORD fn 16, 77, 139, 142; CRAIG fn 4, 958, 977-978

²⁰ See KÜNNECKE fn 5, 37

²¹ CORNFORD fn 16, 198; see also KÜNNECKE fn 5, 144, 212

²² CRAIG fn 4, 794-795, 852; CORNFORD fn 16, 198

²³ CORNFORD fn 16, 196

²⁴ KÜNNECKE fn 5, 211

Prosecution and material remedy

It can be found out that substantive and procedural law conditions to civil liability of those exercising public power are not transparent. If we come back to prosecution, the canvas will be even more troubled.

The trivial factor regarding prosecution is that role of prosecution services is contribution to criminal law jurisdiction.²⁵ Goal of criminal law jurisdiction is punishment of perpetrators, but it is not without importance the nature of crimes: majority of them is affecting, mostly breaching fundamental human rights, as dignity, integrity, property, privacy etc.

Role of prosecution is in perfect concordance with the goal of criminal justice, we prosecute a perpetrator in order to be punished. Consequently prosecution has an important contribution in rectifying human rights breaches, but the natural expectation of victims of crimes cannot be understood as a special fundamental right protected by law. In other words there is no legitimate expectation of victims to have perpetrators prosecuted and punished.

On the other hand criminal procedure, and particularly prosecution is onerous for suspected, interrogated and prosecuted persons. Due to legal mandate of the public authorities in case, police and prosecution services prosecuted persons are put at a definite disadvantageous situation. If a private person proceeds in the same manner, its activity would be without any doubt a perfect private law ground for a lawsuit. But – due to legal mandate – the prosecuted person has no legally accepted (legitimate) expectation to be exempt of criminal procedure. Simply and solely it can be said that prosecution *per se* cannot be sufficient *causa* for a civil lawsuit, prosecution *per se* cannot open the channels of civil liability.

If we follow this train of thought, a question can arise: does it mean that legitimate expectations of victims or perpetrators are completely out of interest when grounds of civil liability of prosecutors are challenged? The answer is, of course, not. All the individuals affected by or involved in criminal procedures have an inalienable expectation recognized by law: they do and can expect observance of substantive and procedural rules of law and they do and can expect conscientious proceedings.²⁶ This expectation is so fundamental and so natural as it appears in principles of criminal law known as *nulla poena et nullum crimen sine lege*. Regarding liability the principle can be complemented with *nullum actio contra legem*, no criminal procedure without observance of law.

²⁵ See: Peter J. P. TAK (ed.): *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2004, pp. 3-15; see also: *The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System*. Recommendation Rec(2000)19 (Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000) and its Explanatory Memorandum, Coe, Strasbourg and *Directory of Prosecution Services* (The Hague, International Association of Prosecutors, 1999)

²⁶ CORNFORD fn 16, 62; KÜNNECKE fn 5, 124; BARNETT fn 5, 750-759

At this stage we are returned to our starting point: prosecution *per se* is not sufficient to found a civil lawsuit even if the prosecuted person is *in fine* acquitted or the criminal procedure is pointless for other reasons. Otherwise if substantial or procedural regulations are not strictly observed or facts of the case (evidences) are estimated negligently, civil liability can be arisen. It is not without importance the basis of liability. In some situations – mostly if the prosecuted person was under arrest during the procedure – civil liability is objective, only the fact of dismissal/acquittal leads to material compensation. In other cases material remedy can be adjudicated only on subjective basis: the facts are not sufficient, *culpable* way of proceeding is also a *sine qua non* condition of paying recompense, indemnity or damages.²⁷

The last question concerning prosecution and material remedy regards the burden of civil liability: who responds for incorrect prosecution. The starting answer of civil law is that usually that person is liable who fulfilled the tortious activity. In our analyzed topic the general rule cannot be applied. No public servant, no officer of investigation authorities, no prosecutor acts in his own right. Since all of these public agents work in public institutions, the special rule of responsibility of master for his servants is more applicable. However in this case another and much more specific rule should be applied. Members of public authorities proceed not only as employees of public institutions, they act due to legal mandate pronounced in legal rules, authorization assured by the State and in common interest represented by the State. Consequently when adjudicating material remedy, liability is attributed to the State. No doubt, vicarious liability of the State is to be applied.²⁸

However, there could be situations when the general rule of liability of acting agent will anticipate vicarious liability of State. Deliberate, intentional misprosecution is this situation. Jurisdiction has the proper answer to this, it is known as the traditional *malicious prosecution*.²⁹

VII. How is material remedy applied?

This paper tried to trace a general overview of the theoretical background of civil liability of prosecutors and prosecution services and to give a rough approach of answers to the questionnaire.

²⁷ CORNFORD fn 16, 236; Federico del GIUDICE (ideazione e direzione scientifica): *Compendio di Diritto Processuale Amministrativo*. III Edizione, Simone, Napoli, 2005, pp. 190-192; Antonie IORGOVAN: *Tratat de drept administrativ. Volumul II*. Editia 4, ALL Beck, Bucuresti, 2005, pp. 457-476

²⁸ CRAIG fn 4, 996-997; SINGH fn 5, 245; KÜNNECKE fn 5, 40, 183; CORNFORD fn 16, 9-12, 17, 206

²⁹ Herbert STEPHEN: *The law relating to actions for malicious prosecution*. The Blackstone Publishing Co., Philadelphia, 1889

As regards the first intention, we have some very theoretical pillars, but even if we compare it to the replies to the Questionnaire, there is no clear answer on some practical questions. Only some of them:

- Who and how represents the State in civil legal actions?
- Is the prosecution service or the prosecutor in charge involved in the procedure (e. g. does he/her express his/her standpoint)?
- Are criminal files examined during the civil law process?
- Is there any special tort (legal causa) which is applicable against the prosecutor in charge (excluding the vicarious liability of the State) in other cases than those of malicious prosecution (e. g. defamation, violation of reputation)?
- If the State is obliged to pay compensation, recompense, indemnity or damages and the prosecution service or the individual prosecutor in charge can be obliged to reimburse the (full or reduced) sum of payment back to the State, what is the internal procedure of reimbursement?

We hope that presentations, contributions and debates will make the canvas to be more clear and detailed.

However we should mention again some written explanations before ending this paper.

Mr. Roy JUNKIN, Deputy Director of Public Prosecution Service of Northern Ireland indicated *“liability of courts for damages if the system caused excessive delay”*.

Mr. KARAPETIAN, Head of the Main Department for International Legal Cooperation of the Prosecutor General’s Office of the Russian Federation sent us a detailed excerpt from the most important acts and other legal instruments, and added that the convicted person can be recompensed for damages for a long list of reasons (such as: non-involvement of the accused person, expiry of time limits of procedure, absence of the application of the victim etc.). Claims for the recompense of the caused moral damage in money shall be presented by way of the civil court proceedings.

Mr. Jean Louis NADAL, Le Procureur General de le Cour de Cassation de France added to the answer that *“The State must compensate for damage caused by the defective running of the service of justice, i. e. a serious offence or a denial of justice (...) The denial of Justice is considered a negligence having led to the deprivation of a claimant’s right of petition (...) the claimant will have to initiate proceedings against the State, represented by the judiciary agent of the Treasury, a government employee of the Ministry of Economy and Finances.”* The prosecutor in charge *„may be the object of a cross claim initiated by the judiciary agent of the Treasury. However, until today, such action has never been brought.”*

Mr. Anatolie PIRNAU, Chief of Department of International Cooperation and European Integration of the General prosecutor’s Office of Moldova answered that *“damages caused to the physical persons by illegal condemnation, illegal*

attraction to the criminal liability, illegal applying of preventive measures as arrest, interdiction to leave the locality or country, illegal administrative arrest or no-change work in favor of a society, is full compensated by the state irrespective of guilt of named officials."

Mr. Werner PÜRSTL, General Prosecutor by the Supreme Court of Austria stated that *"there is civil liability only in case of unlawful (as well as culpable and unjustifiable) activities of the competent authority. Under this condition any measure (...) of a prosecution service or a criminal court may result in civil liability (...) if all legal remedies against this (unlawful) measure have been taken before (...) or if these remedies do not unmake the suffered damage."* And: *"the budget if the Ministry of Justice is burdened."*

Mr. Slobodan RADOVANOVIC, Acting Prosecutor General of Serbia completed his answer to the Questionnaire with the most important rules of legal acts in case. These rules refers that generally deprivation of liberty is the necessary condition of compensation, but exercising of official duty causing damage to third persons may lead to civil liability. Regarding prosecution the State shall be liable if damage is caused by unlawful or improper work of prosecutors. When damage is caused willfully or by gross negligence, prosecutors may be obliged to reimbursement.

Mr. Harald RANGE, General Prosecutor of Lower-Saxony, Germany emphasized that compensation paid by the State can be reimbursed if the prosecutor has acted unlawfully or by gross negligence.

Mr. Jerzy SZYMANSKI, Deputy Prosecutor General of Poland pointed out that compensation on objective basis due to preliminary arrest or punishment born by verdict later annulled is adjudicated by criminal courts, and there is no way to launch lawsuits on subjective basis.

Mr. Dobroslav TRNKA, General Prosecutor of Slovakia attached a detailed extract from statutory rules, which show that under special circumstances both unlawful actions or simple facts of acquittal may lead to compensation.

Ms. Helen WHATELY, Legal Research Officer of the Office of the Director of Public Prosecutions of Ireland expressed the Irish legal background and practice in an appreciable essay. Ms. Whately underlined very clearly that *"a plaintiff must have been convicted before any right to compensation arises. Therefore an acquittal at trial will not give rise to any such claim."* The first instance authority adjudicating the claim for compensation is the Minister for Justice, but any person dissatisfied may apply to the High Court. On the other hand *"There is a limited opportunity (...) for an individual to make claim for compensation against the State for wrongs committed in the criminal justice sphere (...) in the case of Byrne v. Ireland [1972] IR 241/ the Supreme Court rejected the State's contention that it was immune from tortious liability; the State was found to be a juristic person who would be vicariously liable for the negligent acts of its servants (...) Finally, it has been argued that a right*

to damages should arise based on the concept of a tort of breach of constitutional rights (...) In summary, the crucial social function provided by the DPP and the gardaí has made the Irish Courts reluctant to impose any civil liability on them; fearing that such an imposition would hamper the effective operation of the criminal justice system. There may be extreme cases where misconduct makes it imperative that civil remedy be afforded (...) it is likely that a greater number of cases will be taken against the gardaí in the future..."

Summary

Coming to the end I think that we are not far from the reality if we conclude that civil liability as a form of accountability of prosecution services is of growing importance. Many of contributing factors and methods of exercise are under debate both from theoretical and practical approach, and these debates can lead to special tortuous rules regarding liability of public authorities.³⁰

There are no better words to and this paper than those of Professor Paul Craig:

"All legal systems have to decide on the conceptual foundation for damages liability in actions involving public bodies."

"On one level the general conclusions to be drawn about tort liability and public bodies are deceptively simple: we either live with what we have or we create something new. (...) The existing torts have inherent restrictions. (...) The practical and conceptual difficulties of general reform might indicate that particular areas are considered at different times. However, any decisions made about one particular area will have broader ramifications."

First, in relation to any such area, the choice will have to be made as to whether risk, invalidity or ex gratia payment is to be the basis of compensation. Second, the decision to grant a novel form of compensation in one area necessarily causes one to consider whether it is fair or just that it should be absent in a different context. Third, the effect of such compensation upon the operation of a particular area will have to be considered. Would there, for example, be a tendency for the administrator to play safe by granting the benefit sought on the hypothesis that less actions would be brought as there would be fewer disgruntled applicants? Reform may be piecemeal in practice, but the broader issues outlined above cannot be ignored."³¹

³⁰ See: Paul CRAIG – Adam TOMKINS (ed): *The Executive and Public Law. Power and Accountability in Comparative Perspective*. Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 7; Carol HARLOW: *European Governance and Accountability*. In: Nicholas BAMFORTH – Peter LEYLAND (eds.): *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2003, pp. 94; CORNFORD fn 16, 236; CRAIG fn 4

³¹ Citations from CRAIG fn 4, 957 and 1018

Civil Liability of the French Prosecution Service*

Mr Chairman, Dear Colleagues,

it is my privilege, and my pleasure, to be a speaker on that present and important conference in Budapest; everyone here can see it as a wonderful opportunity to contribute to a community of thoughts and actions between all the prosecution services of Europe, our common territory.

Let me first thank warmly our Hungarian hosts for their friendly hospitality & fine organization. I have to present you a lecture about the civil liability of the French prosecution service.

After more than two hundred years, our prosecution service has not really changed in its fundamental features, of course its organization, its action, even its statute have moved to keep pace with the changes of our society.

Nowadays, we can say its powers have developed to challenge the growth of crime, and the growth of citizens aspiration for more justice & security.

The more the powers increase, the more the responsibility must increase; **general principles:**

Today our 2 000 prosecutors are structurally magistrates, a special kind of civil servants, belonging to the judiciary, but they do not enjoy the constitutional independence of judges, because they are subordinate to their superiors, under the authority of the Minister of justice.

It is a specific subordination, to quote the constitutional court, they are magistrates and hence watch over individual liberty exactly as judges do.

So their civil liability will be seen as a specific topic in the French system due to the criminal procedure code for its functional position, and to the 1958 constitutional Order for its structural position.

The French prosecutors exercise the public action and formally request the law to be enforced, they are the critical link between the general instructions of criminal policy given by the Ministry of Justice, and the individual implementation under their responsibility.

So the French prosecutor is under a hierarchy, but also enjoys a real functional independence in criminal process.

The French prosecution service is divided into three levels:

- the general prosecution office of the supreme court
- the general prosecutor offices in appellate courts
- the chief district prosecutor offices.

* The presentation was given in English.

Firstly, they are ruled by the principle of **substitution**:

every prosecutor is a representative of their office, it means that when a prosecutor performs an act he does so for the office, and any prosecutor in the same office can replace another during the course of a single case;

secondly they are ruled yet by the principle of **subordination**:

they are appointed by the Minister, and can be replaced even against the High Council of the Judiciary's advice.

If all prosecutors are under the authority of the Minister but only for general instructions, in specific matters the Minister can only give written and public order to do a prosecution;

at last, any prosecutor is only bound to make written submissions in conformity with the instruction given, but is always free to make verbal submissions as it believes to be in the interest of justice,

thirdly they are, as every magistrate, ruled by the duties of their status:

they must behave with honour, dignity and tact.

At *fourth*, they are ruled by criminal & disciplinary **responsibility** of course they enjoy any criminal immunity for the offenses that they commit while in office they are judged by ordinary courts as any citizen.

Any breach of their professional duties can be judged by the High Council of the Judiciary, after warning from one superior and disciplinary proceedings.

Let me now present the French position, when someone wants to open a civil lawsuit against the prosecution service, or an individual prosecutor, whether an accused who happens not to be indicted or any other person who feels prejudiced.

In France the principle of civil liability of the institution of justice was created by the Napoleonic code, for the judges and for the prosecutors, for the criminal courts and for the prosecution service, both indivisible part of the judiciary.

Civil liability was quite exceptional, only in two cases:

- where revision of a case had enabled the judges to find a fault imputable to a service or a magistrate,
- where a magistrate had been accused of misappropriation of public funds, denial of justice or of a serious offense.

Today the system of civil liability has been enlarged by two laws of 1972 and 2000 and the principles are:

*First, the State must compensate for damages caused by the **defective running** of the service of justice, of article 48-1 of the code of judicial organization.*

It is obviously necessary to prove that a service has committed a **serious offense**, not just a slight defection in the running of justice; slight offense is defined by the supreme court as a deficiency characterised by a fact or a series of facts translating the inability of the public service to fulfill the mission in which it has been vested.

The **denial of justice** is a negligence having led to the deprivation of the claimant's right of petition for example where a case has not been ruled in reasonable time. This is assessed by courts on a case-by-case basis.

Civil actions are brought before ordinary civil courts (of first instance, of appeal, and the supreme court) the civil lawsuits are not exclusive of criminal or disciplinary proceedings against the magistrate. Altogether, 125 cases were judged on that basis in 2008.

*Second: a strict civil liability of the State exists where a person has been remanded in **custody** before trial then discharged by non-suit or acquittal.*

Article 149 of the criminal procedure code has opened immediately after the final judgment a right for the claimant to exercise his lawsuit within 6 months before a regional committee, with appeal before a national committee at the supreme court, he does not need to prove a fault but only to prove the reality of a personal damage caused by the imprisonment.

He can only be rejected in four circumstances:

- -the claimant has been declared mentally irresponsible
- -the claimant had been granted an amnesty
- -the foreclosure of the offense occurred after his release while he was in custody for another case
- -the claimant had accused himself voluntarily so that the person who actually is responsible would escape liability.

We have 600 actions of this kind every year, 100 are appealed before the national committee. In both instance, regional and national, hearings are in open court and decisions have to be motivated. For other cases, as an arrest followed by no conviction, or a seizure of property, only liability for serious offense can be accepted.

Three major questions must still be pointed:

Who can be issued by the civil lawsuit?

Either the cause of the damage is an act of a prosecutor detachable of his work in the public service of justice, this will entail the personal Liability of the magistrate, or the cause of the damage is considered to be linked to the running of the public service: the claimant will have to initiate proceedings against the State, represented by a special officer of the Treasury, employee of the Ministry of economy.

Who pay the financial compensation?

The Treasury is in charge of paying the debts of the State.

Does an individual prosecutor have to reimburse the compensation?

If the personal fault of the magistrate is the reason why the State must compensate the claimant, then he may be the object of a cross claim initiated by the judiciary agent of the Treasury.

My conclusion will be easy:

in France, as it is everywhere in Europe, the question of civil liability of prosecution service, is significant of the changes of our democratic justice, between the risk of illegitimate immunity and the risk of unbearable suspicion on loyal & efficient magistrates. The following lectures and debates may help us to improve excellent and common guidance for the good of our institution, and the best for our citizens.

Thank you.

A francia ügyészség polgári jogi felelőssége*

Több mint kétszáz éves fennállása alatt ügyészségünk – bár alapjaiban nem sokat változott – a szervezetét, tevékenységét, illetve a rá vonatkozó törvényt tekintve is igyekezett lépést tartani a társadalmunkban végbement változásokkal. Mára elmondhatjuk, hogy kellő jogkörrel rendelkezik ahhoz, hogy megbirkózzon a növekvő bűnözéssel, és megfeleljen a polgárok közbiztonság és hatékony igazságszolgáltatás iránti megnövekedett elvárásainak.

Minél nagyobb azonban a jogköre, annál nagyobb a felelőssége is.

Általános elvek

Az igazságszolgáltatásban 2000 ügyész tevékenykedik, akik szervezetenként magisztrátusnak számítanak, és így a köztisztviselők egy típusának tekinthetők. Jogállásukat tekintve – a bírákkal összehasonlítva – nem függetlenek, mert alá vannak rendelve feletteseiknek és az igazságügy-miniszter fennhatósága alá tartoznak.

Az alkotmánybíróság értelmezésében ez egy speciális alárendeltség, mivel magisztrátusként olyan jogok illetik meg őket, mint a bírakat.

Az ügyészek polgári jogi felelősségét egyrészt a büntetőeljárásról szóló törvény, másrészt az 1958-as alkotmányjogi rendelet szabályozza.

A francia ügyész a köz érdekében jár el és formálisan a jog alkalmazására hív fel. Az ügyész az összekötő kapocs a miniszter által meghatározott büntetőpolitikai elvek és azok gyakorlatban történő megvalósulása között.

A francia ügyész egy hierarchikus rendszernek a tagja, ugyanakkor eljárása során függetlenséget is élvez.

A francia ügyészi szervezet három szintre tagozódik:

- a legfelsőbb bíróság mellett működő legfőbb ügyészség
- fellebbviteli ügyészségek
- főügyészségek

1. A **helyettesítés elve** szerinti működés:

Minden ügyész az ügyészi szervezetet képviseli; ez azt jelenti, hogy az ügyész az ügyészség nevében jár el, és adott ügyben, az adott szervezeti egység bármely más ügyésze eljárhat helyette.

* Az előadás angol nyelven hangzott el.

2. Az **alárendeltség elve** szerinti működés:

Az ügyészt a miniszter nevezi ki, az Igazságügyi Nagytanács állásfoglalása ellenére is elmozdítható.

Minden ügyész alá van rendelve a miniszternek, aki csak általános utasítást adhat, konkrét ügyben csak írásban és nyilvánosan utasíthatja az ügyészt az eljárásra.

3. Az ügyész, mint minden magisztrátus a hivatali kötelezettségeinek köteles eleget tenni, feladatait tisztességgel, méltósággal és méltányossággal ellátni.

4. Büntetőjogi és fegyelmi **felelősség**:

Az ügyész az eljárásával összefüggő cselekményei tekintetében büntetőjogi immunitást élvez; hivatali kötelezettségeinek megszegése esetén a fegyelmi eljárást a felettese, a büntetőeljárást pedig az Igazságügyi Nagytanács folytatja le.

Az ügyészség, illetve az ügyész ellen indítható polgári jogi kereset

Jogosultak:

- a vádlott
- az, aki ellen végül nem emeltek vádat
- bárki, akinek az ügyész eljárása kárt, sérelmet okozott

Franciaországban az igazságszolgáltatási szervek – bírák, ügyészek, bíróság, ügyészség – polgári jogi felelősségének intézményét a napóleoni törvénykönyv teremtette meg.

Akkoriban kivételesen, mindössze két esetben adott a törvény lehetőséget a keresetindításra:

- ha a felülvizsgálatot végző bíróság az eljáró magisztrátusnak betudható hibát talált,
- ha a magisztrátus hűtlen kezelést követett el, az eljárást jogellenesen megtagadta vagy más súlyos bűncselekményt követett el.

A polgári jogi keresetindítás lehetőségének kereteit az 1972-es és a 2000-es törvény is bővítette.

Elvek:

1) az igazságszolgáltatás hibás működéséből fakadó károkat az államnak kell megtérítenie (Az igazságszolgáltatás szervezetrendszeréről szóló tv. 48-1. szakasza)

Nyilvánvalóan bizonyítani kell, hogy a szervezet súlyos hibát vétett, csekély mértékű eljárási hiba nem alapozza meg a felelősséget.

A legfelsőbb bíróság által adott fogalom meghatározás szerint csekély mértékű hibának minősül az a hiányosság, amely az állami szerv feladat-ellátási képességének zavarából fakadó tényre/tényekre vezethető vissza.

Az **eljárás jogellenes megtagadása** olyan mulasztás, amely a jogosult jogérvényesítését akadályozta. Például ügyét nem bíralták el kellő időben.

Ezeket az eseteket a bíróság egyedileg bírálja el.

A kártérítési perek a polgári bíróságok hatáskörébe tartoznak (elsődokú, másodfokú bíróságok, és a legfelsőbb bíróság jár el).

2008-ban 125 kártérítési perben született ítélet magisztrátusok ellen.

2) az állam kártérítési kötelezettséggel tartozik azzal a személlyel szemben, akit a tárgyalás előtt előzetes letartóztatásba helyeztek, de később az ellene folyó eljárást megszüntették, vagy a vádlottat felmentették.

A büntető-eljárásjogi törvény 149. szakasza értelmében az ítélet meghozatalát követően azonnal megnyílik a lehetőség a keresetindításra a másodfokú bíróság vagy a legfelsőbb bíróság előtt; az erre nyitva álló határidő 6 hónap.

Az eljárási hibát nem, csak a letartóztatásból eredő kár bekövetkeztét kell bizonyítani.

Négy esetben lehetséges a kereset elutasítása:

- a felperest beszámíthatatlannak nyilvánították;
- a felperes kegyelmet kapott;
- a kár a felperes szabadulása után keletkezett, az alatt az idő alatt, míg újabb ügyében letartóztatásban volt;
- a felperes magát vádolta, annak érdekében, hogy más személy a felelőségtől szabaduljon.

Évente 600 ilyen esetünk van, ebből 100-at a legfelsőbb bíróság tanácsa bírál el. A bírósági tárgyalások nyilvánosak, az eljárás indokolt határozattal zárul.

Egyéb esetekben (pl. a letartóztatást nem követi a bűnösség bíróság általi megállapítása, lefoglalás stb.) csak súlyos eljárási hiba esetén lehetséges a kárigény érvényesítése.

Három fontos kérdést kell még kiemelni:

Ki a kereset címzettje?

Ha a kárt akár a magisztrátus egyedi eljárása okozta, akár az igazságszolgáltatás működésével összefüggésben keletkezett, a kártérítési eljárást az állammal szemben kell megindítani, amelyet a Kincstár tisztviselője, a gazdasági minisztérium alkalmazottja képvisel ezekben a perekben.

Ki fizeti a kártérítést?

Az állammal szembeni keresetek esetén a Kincstár teljesíti a kifizetést.

Kötelezhető-e az ügyész a kártérítésként kifizetett összeg megtérítésére?

Ha a kár a magisztrátus saját hibájából keletkezett, akkor vele szemben a Kincstár képviselője viszontkeresettel élhet.

Konklúzió

Franciaországban is, mint Európában mindenütt, az ügyészi szervezet polgári jogi felelőssége igazságszolgáltatásunk demokratikus fejlődésének fontos kérdése; kijelöli azt a mezsgyét, amely a magisztrátusi tevékenységért való felelősség teljes hiánya, illetve a munkáját lelkiismeretes és hatékonyan végző magisztrátus tevékenységének minden elemét gyanakvással figyelő magatartás között húzódik.

Reméljük, hogy a konferencia előadásai és vitái útmutatást nyújthatnak szervezeteink jó működéséhez, és ezáltal polgáraink érdekeit szolgálják.

Civil Liability of Prosecution Services an of Individual Prosecutors in Germany*

Introduction

Civil liability of prosecution services is part of the German Liability Law. The German liability Law itself has grown historically and furthermore the conditions of civil liability have been adopted and précised in numerous decisions of courts of all instances. Looking at this field one could say, we live in a jungle of liabilities with danger arising from all sides. But colleagues, don't worry, the German law system provides for a solution that enables prosecutors and other officials to conduct actively and without fear.

The Law on Compensation for Measures of Prosecution

To start with, a distinction in the German law exists between the lawful acts of prosecutors and those which at the beginning or during the proceedings become false or seem to be false.

The compensation of lawful acts of prosecutors and of judiciary against the charged person is governed by the "Law of Compensation for Measures of Prosecution" (Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen). This is a law the German Prosecutors General mostly deal with.

For example: If you are for good reason suspected for drunken driving and in the end there is no sufficient evidence, you may call for compensation, such as for the temporary loss of your driving license or the payment of your defendant lawyer.

In these cases the prosecutor or the judge decides that you may ask for compensation. If you decide to do so, it is up to the Prosecutors General to deal with this. By the way, the annual amount of compensation is not very high. In my district – we have 25 offices of Prosecutors general – there are living 4 million inhabitants. The sum total of compensation in my budget is round about 130 thousand Euros each year. This is not very much compared to the whole budget of 40 million Euros. So this is a little question from the budget point of view, but it is a big question for a prosecutor if he or she must fear recourse.

The law on Compensation of Measures of Prosecution does not cover all damage you may have. So, in addition to this, the judiciary has developed a wide range of

* The presentation was given in English.

jurisdiction in this field. In one case – another example –, there had been confiscated a very qualified wine. Because it was a perishable good, the wine had to be sold by the prosecution service during the proceedings, unfortunately only for the price of an ordinary wine. After the defendant was discharged, he successfully claimed for the loss, which was the difference between the prices of quality wine and ordinary wine. These were examples for compensation following lawful acts.

For unlawful and culpable acts of officials there has been developed the public liability now laid down in section 839 of the German Civil Code and in Article 34 of the German Constitution, officially named the German Basic Law (Grundgesetz).

Section 839 Civil Law Code, Article 34 German Constitution

The law on public liability, the Civil Law Code section 839 has been existing since the 19th century. At that time, it was of common opinion that the state as such could not act unlawfully. It was said: “The King can do no wrong”. According to this, the state official was personally held responsible for his misconduct. The state was only liable for false selection and insufficient supervision of the civil servant.

You find this theory settled down in the section 839 (1) of the German Civil Law Code from 1900:

„If an official intentionally or negligently breaches the official duty incumbent upon him in relation to a third party, then he must compensate the third party for damage arising from this. If the official is only responsible because of negligence, then he may only be held liable if the injured person is not able to obtain compensation in another way.”

In the first two decades of the twentieth century this key sentence of personal liability of the official was more and more discussed. The liability of the state instead of the official came into the focus of the society and the law professors and lawyers. Nowadays, this change of view is found in Article 34 of the Constitution and in all laws for officials in the states (Länder) of Germany:

„If any person, in the exercise of a public office entrusted to him, violates his official duty to a third party, liability shall rest principally with the state or public body that employs him. In the event of intentional wrongdoing or gross negligence, the right of recourse against the individual officer shall be preserved. The ordinary courts shall not be closed to claims for compensation or indemnity.”

According to these rules

- the prosecution service takes over the prosecutor’s duty of compensation,
- the claimant has now the right to claim directly to the prosecution service,

- the prosecution service has a right to recourse against the prosecutor in cases of gross negligence or intention only.

These and other German laws and rules are supplemented by international conventions. For instance Article 5 paragraph 5 of the European Convention of Human Rights and Liberties gives real compensation for unlawful arrest, detention and imprisonment, regardless the question of guilt of the official. Moreover the European Court has the tendency of widening the basis of claims when European Community Law is at stake.

Legal conditions of civil liability for prosecutor's action

According to the above mentioned German legislation, conditions of civil liability of prosecution services and of individual prosecutors are the following:

- a prosecutor
- acting within her/his official function
- violates her/his duty towards a third person
- causing a damage or harm
- by intention or negligence.

(Exceptions from liability for judges, the possibility to gain compensations from another person or institution and recourse of prosecutors under certain circumstances will be dealt with later on).

The first question: Who is a prosecutor in this context?

Civil liability cannot only be relevant for prosecutors themselves but for all who are working with prosecution services. Civil liability of the prosecution service in this sense may also be relevant for acts of persons other than the prosecutors themselves if they act on behalf of the prosecution office. Even private persons who carry out official functions in connection with the prosecution service are falling under this group of official persons. To clarify, let me just give three short examples which occurred on my table recently.

- (1) One of your employees has failed to present the file to you in due time. So the investigation took too long and came before the court with an undue delay, the suspect may ask compensation for unfair deprivation of liberty – although it was not the prosecutor's fault but only that of the employee in his office.
- (2) During a house search, done by order of the prosecutor, a policeman destroys the entrance door of the house, the prosecution service has to pay for the damage.
- (3) A car has been taken for a shelter of a private car-park during the criminal proceedings. If, in this time, the car has been damaged, prosecution service has to pay compensation to the car owner.

The second precondition of civil liability of prosecution services:

A prosecutor must act within his/her official function. Activities only on occasion of the function are not included.

For example: If a prosecutor is involved in a road accident on the way to the place of an offence, this is a case of civil liability of the prosecution service. But if a prosecutor, on the way to his home, causes a road accident with his own car, then, of course, he is personally liable for the damage he caused. Or, if a jealous prosecutor uses his official pistol to kill the lover of his wife, the relatives of the victim cannot claim for compensation, they must try to get compensation from the prosecutor himself. Things may be seen in a different way, if a prosecutor tries to clean a pistol in his office and shoots someone down by negligence, we can discuss if this is case of compensation by the state or not.

Third provision of civil liability of the state:

The prosecutor must be violating the duty towards a third person. In General, prosecutors have to fulfill their duties properly. But, who is the third person?

Of course, it is the offender. According to German laws and jurisdiction, prosecutors have to protect the Human Rights of the offender. Moreover, violating reasonable interests of this person may cause liability for compensation by the state. The German jurisdiction has specified this general rule in many aspects, some of them should be mentioned here:

- The prosecutor may start investigations only if there is a reasonable ground that a crime has been committed;
- searches in houses have to be initiated and carried out regularly,
- arrest warrants have to be requested only if there is a strong suspicion;
- investigations have to be carried out as speedy as possible;
- charges to court shall only be done in cases with reasonable suspicion
- Press publication and information of the public has to be correct and to mind the privacy.

There are many other examples of faults and compensation. General prosecutors, within their daily work as supervisors or in files of compensation, get knowledge of faults within the prosecution service: Some examples from my office:

In the case of time limitation, a prosecutor failed to withdraw a detention order. By this, years after the investigation, the suspect was kept in custody without reason. Once, a prosecutor forgot to inform a suspect that the investigation had been ended; the defendant, not knowing this fact, without need paid for the defense by a lawyer. In another case, paintings, that had been seized, were not kept properly in a wet cellar.

In view of the victim, German jurisdiction still denies duties of prosecutors. The reason is that prosecutors act on behalf of the public interest, not of the victim. Facing new laws to foster the protection or security of the victims of crime, this jurisdiction has been criticized; and it is changing. So in one case, the Federal Court (Bundesgerichtshof) has decided, prosecutors have the duty to secure the

stolen objects if they have been seized by the investigators. You see, there is a way that also victims get compensation.

The fourth condition of civil liability of the prosecution service is that prosecutors must have caused a damage or harm: this – according to general rules of responsibility – necessary link between violation of duties and damage normally is not raising specific problems. All reasonable damage and harm, caused by acts or non-acts of the prosecutor have to be compensated.

Just one case for discussion:

In a suspicion of intentional fire the Federal Court decided to compensate the property loss of a suspect, grounded on the delay of the investigation. He got compensation by the fire insurance company, but in the eyes of the court too late. The reason for this: The insurance company had waited with the compensation until the prosecutor closed the file. The question is: Wasn't it the decision of the insurance company to wait for the decision of the prosecutor that caused the damage? Now, at least we can see the tendency to widen the civil liability of prosecutors.

The last precondition of civil liability of prosecution services and prosecutors is the question of guilt of the prosecutor who has done something which was not correct. Despite cases of strict liability, civil liability is only coming into force, if the prosecutor is acting culpable – intentional or negligent.

Civil liability of prosecution services or individual prosecutors is no problem in the cases of intentional conduct.

The key question of civil liability of the prosecution services and individual prosecutors is question of negligence and of its size. In the interest of the injured party, the German jurisdiction has widened the term of negligence from the subjective individual culpability of the prosecutor to a more objective extend of diligence. By this the principle of culpability of prosecutors as the basis of compensation by the state seems to be more and more a fiction as critics say. In order to broaden the measure of diligence not too much the German jurisdiction itself has developed a so called “panel-of-judges-rule”. This rule is based on the idea that an average prosecutor cannot be wiser than a panel of judges. So the wrong conduct of a prosecutor is not negligent if a panel of judges has proved his decision – even if at a later stage of the proceeding this decision turns out to be false.

Exceptions from civil liability

There are three exceptions from liability that shall be mentioned in this context very shortly and they have already been mentioned by some speakers before.

- Judges can only be liable for criminal conduct.
- Claimants firstly shall seek for compensation from others and the state of a prosecutor and have to use the right to appeal in these cases.

These legal provisions are to limit the compensation in general.

Recourse

As I pointed out, it is normally up to the prosecution service to compensate damages, caused by prosecutors. The key question for all of our colleagues is: What about the recourse versus the prosecutor, the recourse by the prosecution service.

Civil liability of individual public prosecutors will happen very rarely. As mentioned, the law provides for recourse only in cases of intentional or gross negligent misconduct.

Although the standards of diligence may be widened by the more objective point of view of jurisdiction, in cases of recourse the prosecution services still stick on to a more subjective measurement. The term "gross" negligence is not a very precise one. The individual prosecutor takes a profit of this. In the German computerized jurisdiction service I did not find any jurisdiction against prosecutors under the term "gross negligence", while there are some decisions dealing with negligence of other officials. Nevertheless, to avoid recourse, it is useful for prosecutors to mention the basic idea of decision in a short and written documentation. If the case is very complex it is useful to have consultation with colleagues. By this, the barrier for "gross" negligence is very high. So it has been even discussed to skip this rule. Still, prosecutors can be sure that in fact there is really no application of it to be known. And, if it is applicable, the General Prosecutors will always keep in mind that the task of prosecutors is extremely difficult.

Final remarks

Now I come to my final remarks: Only those, who do nothing, will make no mistakes. We want prosecutors to act, to investigate, prosecute and fight crime. Fulfilling their task properly, they must not fear civil liability because we have sufficient safeguards in the application of law and in Art. 34 of our Constitution.

Thank you for your attention.

Az ügyészség és az ügyész polgári jogi felelőssége Németországban*

Az ügyészség polgári jogi felelősségét érintő szabályozás része a német kártérítési jognak, amelynek tartalma történelmi jogfejlődés és számos bírósági döntés nyomán alakult ki.

A német jog különbséget tesz a törvényes és a jogellenes ügyési eljárás között, ebből következően a kártérítés szabályozása is eltérően alakul.

A kártérítési esetek zöme az ügyész terhelttel szembeni törvényes eljárása során keletkezett károk megtérítésével kapcsolatos. Ha valakit ittas vezetéssel gyanúsítanak, de ezt nem sikerül bizonyítani, a jogosítvány időleges elvesztéséből fakadó kár, vagy az ügyvédi költségek megtérítésére lehetősége van. Ebben az esetben maga az ügyész vagy a bíró dönt a kártérítési igény fennállásáról, illetve ad tájékoztatást arról, hogy bizonyos mértéket meghaladó kárigény tekintetében a főügyész jogosult döntést hozni.

Az ügyészség kártérítési felelősségéről szóló törvény nem tartalmazza az összes lehetséges kárt, ezért a bírói gyakorlatnak nagy szerepe van ebben a kérdésben. Példa: az elkobzott minőségi bort – romlandó áru lévén – az ügyészség asztali bor-ként értékesítette az eljárás során. Felmentése után a vádlott sikerrel érvényesítette kárigényét a minőségi bor és az asztali bor ára közötti különbség tekintetében.

A hivatalos személy által hivatali eljárása során jogellenesen okozott kárra vonatkozó szabályozást a német Polgári törvénykönyv 839., illetve a német Alkotmány 34. cikkelye tartalmazza.

A 839. cikkely értelmében „ha a hivatalos személy harmadik személlyel szemben fennálló hivatali köteleességét szándékosan vagy gondatlanul megszegi és ezzel harmadik személynek kárt okoz, köteles azt megtéríteni”. A szabályozás azt a 19. századi felfogást tükrözi, mely szerint az állam nem, csak a tisztviselő járhat el jogellenesen, akit ezért személyes felelősség terhel. Az állam pusztán a tisztviselő hibás kiválasztásáért és munkájának nem elégséges felügyeletéért volt felelőssé tehető.

A második világháború után létrejövő alkotmány 34. cikkelye változást hozott a kártérítési felelősség tekintetében.

Ha a hivatalos személy, hivatali eljárása során, hivatali kötelezettségét megszegve harmadik személynek kárt okoz, a keletkezett kárt elsődlegesen az az állami szerv köteles megtéríteni, amelynek alkalmazottja a károkozásért felelős. Szándékos károkozás vagy súlyos gondatlanság esetén a kárigény a károkozó személlyel szemben is érvényesíthető. A károsultnak tehát joga van ahhoz, hogy kárigényét

* Az előadás angol nyelven hangzott el.

közvetlenül az ügyészséghez nyújtsa be, az ügyészség viszont jogosult arra, hogy a kártérítési kötelezettséget áthárítsa az eljáró ügyészre.

A német szabályozást kiegészítik a nemzetközi egyezményekbe, szerződésekbe foglalt rendelkezések. Így például az Emberi Jogok Európai Egyezménye 5. cikkelyének értelmében az eljáró hivatalos személy vétkességére tekintet nélkül kártérítés illeti meg a törvényes alap nélkül letartóztatott, illetve fogva tartott személyt.

A német törvények értelmében az ügyészi szervezet és az ügyész kártérítési felelősségének megállapításához az alábbi feltételek szükségesek:

- a károkozó személy ügyész
- hivatalos eljárása során következik be a károkozás
- harmadik személlyel szemben fennálló kötelezettségét megszegi
- szándékos vagy gondatlan eljárásával kárt vagy sérelmet okoz.

Első feltétel: a károkozó személy ügyész

Kik állhatnak ügyészi pozícióban?

Nem kizárólagosan az ügyész eljárásához kapcsolódóan merülhet fel a kártérítési felelősség, hanem mindazon személyek vonatkozásában, akik az ügyészség tevékenységében részt vesznek. Például az ügyészség nevében eljáró rendőrök, vagy azok az ügyintézők, akik az ügyészségen dolgoznak. Ha egy ügyintéző az ügyvel kapcsolatos feladatainak elvégzésével késlekedik, és emiatt elévülés következik be, a szabadon bocsátott gyanúsított kártérítést követelhet, holott nem az ügyész, hanem az ügyintéző hibázott.

Sajátos eset, ha egy magánszemély hibájából áll be az ügyészség kártérítési felelőssége: az ügyészségnek kötelessége megtéríteni azt a kárt, amely az eljárás ideje alatt magán-autóparkolóban tárolt gépkocsiban keletkezett.

Második feltétel: az ügyész hivatalos eljárása során okozzon kárt

Ha az ügyész, útban a büntett helyszínére közlekedési baleset érintettje lesz, ez megalapozza az ügyészség kártérítési felelősségét. Ellenben ha a baleset útban hazafelé történik, az ügyész személyesen felel a károkozásért.

Ha az ügyész szolgálati fegyverével lelövi a felesége szeretőjét, az áldozat rokonai csak személyesen az ügyész felé léphetnek fel kárigénnyel. Vita tárgya lehet, miként minősül az az eset, amelyben az ügyész hivatali helyiségében, szolgálati fegyverét tisztogatva gondatlanul lelő valakit.

Harmadik feltétel: harmadik személlyel szemben fennálló kötelezettség megszegése

Ki a harmadik személy? A gyanúsítottnak a német szabályozás szerint különleges jogai vannak az ügyéssel szemben. Az ügyész csak bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja alapján kezdhet nyomozást. Szabálytalan házkutatás szintén megalapozza a kártérítési felelősséget. Az ügyész sajtónyilatkozata is megalapozhat ilyen felelősséget.

Az áldozat szempontjából a német szabályozás nem állapít meg kötelezettséget az ügyész oldalán. Ennek magyarázata, hogy az ügyész a közérdeket, nem pedig a magánérdeket védi. Az utóbbi időben ezt az álláspontot több kritika érte. A

szövetségi bíróság eseti döntésében megállapította, hogy az ügyészség feladata a nyomozás során lefoglalt lopott holmi biztonságba helyezése.

Negyedik feltétel: kár vagy sérelem okozása

Az ügyész cselekedetéből vagy mulasztásából fakadó indokolt károkat meg kell téríteni. A szövetségi bíróság döntése értelmében kártérítés illeti meg azt a szándékos gyűjtogatással gyanúsított személyt, akinek a kártérítését a biztosító viszatartotta, míg az ügyész bizonyítottság hiányában le nem zárta az ügyet.

Kártérítési felelősség csak az ügyész szándékos vagy súlyosan gondatlan, kárt okozó magatartása esetén állapítható meg. A szándékos károkozás esete világos, gondatlanság esetén viszont kulcskérdés annak mértéke.

A német jogi szabályozás az ügyész vétkességének szubjektív kategóriájával szemben a objektív felelősség irányába mozdult el. Ennek visszaszorítását célozza az ún. bírói tanács-elv alkalmazása. Ennek lényege, hogy egyetlen ügyésztől sem várható el nagyobb bölcsesség, mint amit a bírói tanács tanúsít. Ebből következően az ügyész téves eljárása nem alapozza meg a gondatlanságot, ha a bíróság elfogadja az ügyész álláspontját, még akkor sem, ha az eljárás későbbi szakaszában, az tévesnek is bizonyul.

A felelősség alóli kivételek

Bírák felelősségét csak azok a cselekmények alapozzák meg, amelyek bűncselekménynek minősülnek. A jogosultnak először fellebbezési jogával kell élnie, végső esetben fordulhat kártérítési igényével az ügyészséghez.

Kulcskérdés a magával az ügyésszel szemben az ügyészség részéről érvényesíthető kártérítési igény problémaköre. Ritkán előforduló helyzet, mivel a törvény csak szándékos kötelezettségzegés vagy súlyos gondatlanság esetén ad erre lehetőséget. A súlyos gondatlanság fogalma nem kellően körülhatárolt, az ügyészek hasznukra is fordítják ezt, hiszen egyetlen esetet sem említhetünk, amelyben ez lett volna a kártérítés alapja. Ugyanakkor a kártérítési felelősség elkerülése érdekében hasznosnak tűnik, ha az ügyész bármely döntést megelőzően röviden írásban összefoglalja az álláspontját megalapozó körülményeket. Nehéz megítélésű ügyekben a kollégákkal való konzultáció is javasolt.

A súlyos gondatlanság kategóriájának alkalmazása tekintetében nem szabad elfelejteni, hogy az ügyészi hivatás nehéz szakma, és az Alkotmány 34. Cikkelyének védelme alatt áll.

Végezetül, úgy vélem, csak az nem hibázik, aki nem dolgozik. Azt várjuk az ügyészekről, hogy vegyék fel a harcot a bűnözéssel szemben, és ennek során ne féljenek a személyes kártérítési felelősség felmerülésétől, mert ettől megóvják őket Alkotmányunk vonatkozó szabályai.

Civil Liability of Turkish Prosecution Service*

Distinguished Colleagues and Participants,

before my presentation, I would like to thank the European Commission and the Office of the General Prosecutor of Hungary for this well organized Conference. I am very happy to be in this historic city in Budapest.

Taking into account the time allocated, during my speech; I will try to outline Turkish legislation on the civil liability of the prosecution service.

The Republic of Turkey is a democratic, secular and social state governed by the rule of law; bearing in mind concepts of public peace, national solidarity and justice; respecting human rights; loyal to the nationalism of Atatürk.

The fundamental aims and duties of the state are; to strive for the removal of political, social and economic obstacles which restrict the fundamental rights and freedoms of the individual in a manner incompatible with the principles of justice and of the social state governed by the rule of law; and to provide the conditions required for the development of the individual's material and spiritual existence.

Turkey adopted the continental law system. Turkey's hierarchy of laws comprises the Constitution, laws and international treaties, decree-laws, decrees of the Council of Ministers, by-laws, regulations. Other sources of law are precedents, doctrine, customs and general principles of law.

Article 90 of the Turkish Constitution regulates the relationship between the laws and international agreements. It provides that international agreements duly put into effect carry the force of law. No appeal to the Constitutional Court can be made with regard to these agreements on the ground that they are unconstitutional. In case of a conflict between international agreements in the area of fundamental rights and freedoms duly put into effect and the domestic laws due to differences in provisions on the same matter, the provisions of international agreements prevail. According to this Article, when an international agreement has been ratified, it becomes an internal part of the national legal system and can directly be enforced.

In 1954, Turkey ratified European Convention on Human Rights and in 1987 accepted the right to apply individually to European Court of Human Rights, a measure which became effective in 1990.

Decisions of the European Court of Human Rights had a big impact on the amendments of some Codes in Turkey. With the amendments in the Constitution

* The presentation was given in English.

and Criminal Procedure Code, Turkey made concrete steps taking into account indications in the decisions of the European Court of Human Rights on limitation on the duration under custody, restrictions on the reasons for arrest, compulsory defense system for suspects, informing the relatives of the arrested individual and notification of the indictment to the suspects.

In Turkey, public prosecutors within their duties and authorities, play very important role in the investigation of criminal matters with regard to "recognition as a person before the law (Art. 7), equality before the law (Art. 7), right to trial before the competent tribunal (Art. 8), right to freedom from arbitrary arrest (Art. 9), right to fair public trial (Art. 6) as indicated in the Universal Declaration of Human Rights.

On the other hand, in accession process of Turkey to the EU, substantial amendments were carried out in the Turkish Constitution, Turkish Criminal Code, Code of Criminal Procedure. Also, the new Turkish Criminal Code and Code of Criminal Procedure passed from the Turkish Parliament and entered into force in June 2005.

The basic principles of the independence of courts and security of judges and public prosecutors are arranged and cited separately under the heading of "Judicial Power" of the Constitution. According to Article 139 of the Constitution, "Judges and public prosecutors shall not be dismissed, or retired before the age described by the Constitution; nor shall they be deprived of their salaries, allowances or other rights relating to their status, even as a result of the abolition of court or post". With this Article, the security of tenure and other rights of judges and Public prosecutors are protected.

As an inevitable consequence of principle of the rule of law state, there is a demand for State to bear liability for damage caused during exercising powers through its institutions. For the citizen, this principle is manifested in the right of instituting proceedings against the state and its institutions.

In Article 13¹ of the European Convention on Human Rights the liability to legal action appears as one of the basic freedoms. In Section 5 of Article 5² of the Convention the right for compensation is clearly expressed in case of illegal arrest or custody.

With regard to the civil liability of public officers we have a general provision in our Constitution.

According to the Article 129 of the Turkish Constitution, public servants and other public employees are obliged to carry out their duties within loyalty to the

¹ Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity.

² Everyone who has been the victim of arrest or detention in contravention of the provisions of this article shall have an enforceable right to compensation.

Constitution and the laws. Actions for damages arising from faults committed by public servants and other public employees in the exercise of their duties shall be brought only against the administration in accordance with the procedure and conditions prescribed by law and subject to recourse to them.

Article 141 of the Criminal Procedural Code regulates the compensation request due to security measures. According to this Article:

Individuals;

- a) who were captured, imprisoned or were decided in favor of extension of the imprisonment by means other than those described in laws,
- b) who were not brought before the judge within time limits set by laws,
- c) who were imprisoned without his/her legal rights being read or his/her right to benefit from those rights were not fulfilled,
- d) who, although were imprisoned in accordance with the laws, were not brought before a jurisdiction authority within reasonable time and no decree was set in regard,
- e) who were deemed free of prosecution or innocent after they were captured or imprisoned in accordance with laws,
- f) who were prisoners and the time they spent in custody or under imprisonments is more than their sentence or who were sentenced to pay a fine as the penalty declared in laws for the crime they committed was only penalized so,
- g) who were not given the reasons regarding their capture or imprisonment by written notice or orally, when the former means is not available,
- h) whose relatives were not informed of their capture or imprisonment,
- i) whose search warrant was carried out carelessly,
- j) whose goods or other material assets were seized without necessary conditions fulfilled or precautions were not taken to protect those, or were used off purpose or were not returned on time.

During the investigation and prosecution stage, these individuals can demand both material and moral compensation from the State.

Article 142 of the Criminal Procedural Code regulates the conditions of the compensation request. These conditions are as follows:

- (1) Compensation request can be demanded in three months starting from the finalization of the sentence or the verdict and in a year following the finalization of the verdicts in any event.
- (2) The request is settled in the high criminal court where the aggrieved resides and if the high criminal court is related to transaction about compensation and there is no other high criminal court in the same place, the closest high criminal court decides on the verdict.
- (3) The individual requesting compensation must include his/her full identity and address, the transaction that caused the damage, and record the quality

and the quantity of the damage and all documents related to these in the petition.

- (4) In case the information and documents provided with the petition are deemed inadequate, the court announces to relevant bodies that the request will be denied unless they are completed. A petition not completed before the deadline is rejected by the court, objection is available.
- (5) The court, after studying the file, shall convey a copy of adequate petition and supplementary documents to the representative of the State Treasurer in its own legal area, requests declarations and objections in written form, if there are any.
- (6) The court is authorized to carry out, or have one of its judges, any investigation it deems necessary for the assessment of the request and proof documents and for the determination of the compensation to be paid according to the general principles of compensation law.
- (7) The court reaches a verdict on trials. If the individual making the request and the representative of the treasury are absent despite call notices, a verdict can be declared in their absence.
- (8) The individual making the request, the public Prosecutor or the representative of treasury may appeal against the verdict, the investigation is carried out promptly and urgently.

With regard to the revoking the compensation, Article 143 of the Criminal Procedural Code says:

- (1) The compensation paid to those trailed by public prosecution and were sentenced to imprisonment, and the part of the compensation related to the period of imprisonments, paid to those who were imprisoned due to renewal of the trial in favor, can be revoked by the judicial ruling invoked by written notice from the Public Prosecutor in accordance with legislation decisions related to public claims. This decision can be appealed against.
- (2) **The state, due to compensation paid, takes recourse against public officials who were deemed to have committed an act of misconduct by violating requirements of his/her duty related to security measures.**
- (3) In case of probation or imprisonment due to the crime or false witnessing forming the false accusation; the State revokes individuals that have declared false accusations or were false witnesses.

In light of these Articles, actions for damages arising from faults committed by public prosecutor in the exercise of their duties are brought only against the administration in accordance with the procedure and conditions as I mentioned. During the investigation and prosecution stage, aggrieved individuals can demand both material and moral compensation from the State.

Briefly, unlawful activities of the prosecution service and the simple facts of the dismissal or the acquittal make the basis for the compensation. The lawsuit is issued against the State. If compensation has been adjudicated to the claimant by the competent court, the state would be liable to pay.

If compensation has been adjudicated against the State, public prosecutor who were deemed to have committed an act of misconduct by violating requirements of his/her duty related to security measures can be obliged to reimburse the sum of compensation back to the State.

In conclusion, everyone whose rights and freedoms as set forth in European Convention for Human Rights and Fundamental Freedom are violated have an effective remedy before a Turkish authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity. Of course, these persons acting in an official capacity can be public prosecutors. Everyone who has been the victim of arrest or detention in contravention of the provisions of the law have an enforceable right to compensation.

Thank you for your attention.

Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors – a UK and Common Law Perspective*

I don't think I stand here this morning as a representative of Eurojust, I think I've been invited to give the United Kingdom perspective. I also don't think I would describe myself as an expert. But what I can say to you is that I have twenty years experience as a front line prosecutor and over the 20 years not only have I never been personally involved in any civil action resulting from any decision I made as a prosecutor, but I don't remember a single one of my colleagues being in that position either.

Which poses the question as to, why?

I think the reason why is vested in the common law background of the UK and I think I need to tell you something about that.

The common law system is shared between England, Scotland, Ireland and within the Union, Cyprus and Malta, and the civil law perspective applies in most of the other member states. The common law is judge-made law. It's less structured and less certain, or perhaps, more flexible depending on your point of view. The civil law works from general principles and it is codified. The common law is adversarial. The common law adjudicates between arguments. The civil law is inquisitorial and it seeks the truth. The common law, crucially in this context, divides investigation from prosecution whereas civil law typically has a prosecutor or examining magistrate actually in charge of the investigation. The common law emphasises lay participation in the criminal process, there is only 12 members of a jury who can make a decision to convict. The civil law in comparison emphasises the freedom from popular prejudice of its judges and prosecutors to reach a fair and informed decision. The common law perspective sees freedom as the natural state of affairs and the natural state of society. Law is simply something that is necessary but which restricts and confines natural freedom. The civil law perspective takes the view that the law permits freedom, it provides a shield against brute force and tyranny. The common law sees legislation as a restrictive thing whereas the civil law sees legislation as enabling. The two systems are very different and the history in the development of the law has been very different, and it affects this area and countless others.

You heard from speakers yesterday that times are changing in the 21st century and the common law and civil law approaches in some respects are approximating so that the purpose of legislation agreed at an EU level is respected

* The presentation was given in English.

and the two systems are becoming closer. Perhaps the introduction of the European Arrest Warrant is a good example of that.

So it's with those first remarks that I will try to tell you why I've not had any experience of any prosecution decision being the subject of civil action.

The Crown Prosecution Service (CPS) is the prosecuting authority in the United Kingdom. It was created by the Prosecution of Offences Act 1985 and it is headed by the Director of Public Prosecutions (DPP). He is the head of the service. Any designated Crown Prosecutor effectively stands in his shoes, makes decisions based on powers which are personally vested in him. So in essence the service is a collection of individuals with statutory functions to perform. We make all our decisions based on a Code for Crown Prosecutors which is published and anyone has access to and we make two assessments; whether there is a realistic prospect of conviction in the case and whether it is in the public interest to prosecute. So we are no strangers to making judgements and value decisions and exercising our discretion.

What I need you all to understand is that the function of the prosecution service in the UK is separate from the function of the police. The police investigators bring the file to the CPS and then the CPS is responsible for the case beyond that point. The CPS advises on charge and prepares and presents the case at court. It is independent from the police. Of course, with the title of this presentation, I will focus on the prosecution service. However it is worth noting that the general principle in relation to the police is that they cannot be sued in negligence, at least in the sense that there is no general duty of care owed by the police to members of the public arising from the exercise of their primary function which is essentially, as we say in the UK, to keep the Queen's peace. To keep order through the suppression of crime and the detection and apprehension of offenders. That does not mean that the police in certain circumstances do not owe a duty of care to narrowly defined sections of the public. Of course, they do. So, for example, the police would have a duty of care towards prisoners in their care or to informants giving them information. In our system, potential civil actions in these areas would be addressed to the police rather than the prosecution service.

It is also worth noting that the Judiciary cannot be sued for negligence in relation to the exercise of their judicial function.

So, what is the answer?

The short answer in the UK is that prosecutors do not owe a duty of care to those people it is prosecuting. And without that duty of care the prosecution service is therefore not vulnerable to simple actions in negligence.

That would make a short presentation. The long answer is found in a case from 1994, reported in 1995. *Elgouzouli-Daf v Commissioner of Police of the Metropolis* was in fact two cases considered together. One related to a terrorist

bomber who was held in custody for 85 days on the strength of forensic evidence, which, as it turned out, was always consistent with the claim of innocent contamination raised by the defence and there was also a rape case which was dropped but only after forensic tests were shared with the defendant after he had spent 22 days in custody. Actions were taken in negligence but they were struck out and the conclusion reached was that the prosecution service did not owe a duty of care to those it prosecuted. The matter was appealed, the appeal was dismissed.

The decision stated that the Crown Prosecution Service is autonomous, independent and it acts in the public interest. There are compelling policy considerations which should be considered, rooted in the welfare of the community as a whole which outweighs the dictates of individualised justice and precluded the recognition of the duty of care in these circumstances to private individuals and others who may be aggrieved by careless decisions of CPS lawyers.

What reasons did they give in support of that judgement? Well, such a duty would inhibit the CPS discharge of its principal function of prosecuting crime. The concern was that it would lead to a defensive approach by prosecutors when addressing their core duties. If the prosecution service was constantly enmeshed in interlocutory civil proceedings and civil trials, the view was taken that this would have a very negative effect on its efficiency and therefore on the quality of the whole criminal justice system in the UK. Therefore they concluded that the defendant in criminal procedures did not have a private law remedy in damages for simple negligence against lawyers engaged from the CPS in his prosecution. There is an exception which I'll come back to in cases where the prosecution has actually, by a positive act, assumed responsibility to a particular defendant. But largely the prosecutor owes no duty of care to those it is prosecuting.

It seems to me the greatest number of cases will be those of simple negligence for a decision which ends up being reviewed as circumstances change, or a decision which goes to full trial but in fact an acquittal results.

So, what did the Lord Justice Steyn have to say in his judgement? His starting point was the judgement of the court at first instance. That judgement stated that to take a different view that a duty of care existed would lead to a wholly undesirable situation described as an explosion of litigation funded by an already strained public purse. They regarded the consequences of an expensive, lengthy and routine investigation into every act of the prosecution service to be undesirable. It would generate an undesirable restriction on the free exercise of judgement by those concerned in the prosecution process. They did not want their prosecutors to be forever looking over their shoulder concerned and worried about potential civil proceedings. And they took the view that under the UK common law remedies already existed which provided adequate protection for members of the public in this context.

The general approach of LJ Steyn was to state the common law principles in this area of negligence and foreseeability. The Court set out three tests for determining the existence of a duty of care: foreseeability of the harm that would ensue; the nature of the relationship between the parties, that is the prosecutor and those that are prosecuted, which is referred to as proximity; and the crucial final test, is it fair, just and reasonable for the law to impose a duty of care on a prosecutor in these circumstances.

He then considered the impact on the CPS role in the context of the separation of functions that the police investigate and the prosecutor prosecutes offences. He took the view that the autonomous and independent nature of the prosecution service is essential and should be safeguarded as it is an important public role. And in a sense he described prosecutors as ministers of justice and although obviously there is a public law duty to treat individuals fairly, he did not think it should extend so far that there should be a remedy in damages for the negligent acts of prosecutors.

No doubt he was comforted by what he described as a 'backcloth' of all the protections and remedies available. The CPS is independent of the government of the day but nevertheless the Attorney General (AG) is a superintending officer responsible for the DPP. He is accountable to Parliament and the view is taken that this would be a brake on mal-administration. In addition, prosecutors' decisions in the UK are subject to judicial review. We routinely deal with arguments raised by the defence regarding abuse of process. And if there has been an abuse of process the court has the power to stop proceedings if the delay has been unconscionable or something of that nature. We also have civil actions which can be effective; we have the tort of malicious prosecution, we have the tort of misfeasance in public office. So, Lord Justice Steyn took the view that this adds up to a potentially extensive list of remedies which could address the deliberate abuse of power if that was what the prosecutor was responsible for. He touched on the position of the police and he took the view that the police could not function if their first thought was always the concern about civil proceedings. In addition, he didn't think the man-power necessary could be diverted away from the police and still allow them to continue to keep the peace and discharge their most important function. He drew on those arguments and said similar reasoning would apply to the Crown Prosecution Service and that would weigh against recognising a duty of care. He also talked about lawyers in the court context and he said this: lawyers engaged in hostile civil litigation are not liable in negligence to the party they are opposing. He discussed the catastrophic conflict of interest that there might be at play if a lawyer has a duty to a) his client b) also to the opponent he's arguing against in an adversarial system.

So, did he balance the arguments out? Yes, he did, because he recognises a small category of cases where there might have been a specific assumption of responsibility of a duty of care by the prosecution service. And that would open

the door to them being liable on a civil basis. For example, if a prosecutor gave an undertaking in court as to the accuracy of information upon which a custodial sentence was passed, then the prosecutor should be responsible for that as he specifically gave an undertaking. Similarly, a duty of care may be owed to a witness who is an anonymous witness and put before court on that basis, as one might reasonably think that the prosecution should be held responsible if the true identity of the witness is disclosed by the prosecutor's negligence.

The policy factor he recognised was that the duty of care would have an inhibiting effect on the prosecutor in discharging his/her central function in prosecuting crime. It would lead to a defensive approach where the prosecutor's key concern was to protect themselves from claims of negligence. And time and scarce resources would be spent to prevent actions with the prosecution service potentially constantly enmeshed in an avalanche of interlocutory civil proceedings and civil trials. And his conclusion was that would make for an inefficient prosecution service and would not serve the criminal justice system well.

So, in conclusion he accepted that the person being prosecuted could establish the requirement of foreseeability of harm but he said any potential civil action in negligence would fail on the element of proximity and the question whether it was fair, just and reasonable that the law should impose a duty of care.

He said, "I conclude there are compelling considerations rooted in the welfare of the whole community which outweigh the dictates of individualised justice. I would rule that there is no duty of care owed by the CPS to those it prosecutes." The qualification was that the prosecutor may by a positive act assume such a duty of care and I have touched upon that already.

Crucially, and I will deal with European authorities in little while, he said that even if a duty of care did exist I would rule that the prosecution service is immune from liability of negligence for the reasons given. But he didn't need to go that far, he didn't make that judgement and perhaps that is important.

So that is the position in England and Wales. I looked at Scotland, I looked at Northern Ireland, I looked at common law comparisons, and the position is the same.

So, what backcloth of protections and remedies are a comfort to a member of the public in the United Kingdom?

There is a criminal sanction. I know that's not really the true purpose of this seminar and conference, but it is important because we have a specific criminal offence of misconduct in a public office and it is a very serious offence. It has to be heard in our Crown Court and it carries a maximum sentence of life imprisonment. It is reserved for cases of serious misconduct or deliberate failure to perform a duty which is likely to injure the public interest. The elements of the offence are that the defendant must be a public officer, acting as a public officer, who wilfully neglects to perform his duty or wilfully misconducts himself to

such a degree as to amount to abuse of the public's trust in the office holder. The action must be without any reasonable excuse or justification. The threshold is a high one requiring conduct so far below acceptable standards as to amount of abuse of the public's trust in the office holder. The case law specifically says a mistake, even a serious mistake, will not suffice.

Judicial review – I've touched upon it already that a decision by a prosecutor to prosecute or not to prosecute can be judicially reviewed. And the court can look at the decision and can direct the CPS to reconsider its decision, although all it does is to return a decision to be made again. Potential grounds for judicial review are that a law was not properly understood or applied or that on an objective appraisal, serious evidence was not properly considered, that the decision was perverse and not one which a reasonable prosecutor could have reached, that the prosecutor has not followed his own Code for Crown Prosecutors, has not properly applied the tests, or that the decision has been arrived at in furtherance of an unlawful policy or it can be demonstrated that the decision arrived at was the result of fraud corruption or bad faith.

The backcloth of protections and remedies includes a framework of ethical principles and guidelines which is essentially the legal profession policing itself. But a particular mention should be made to the costs regime. A case can be stopped as an abuse of process and a defendant's costs order can be made from central funds. So at the discretion of the court, the person who has suffered the wrong can at least recover the costs of the action. There is also a power to make payment of costs where the court is satisfied the party to the proceedings has incurred costs as a result of an improper act or omission. The wasted costs order, which is a punishment against those involved in the process, can be made against the CPS or an individual prosecutor personally.

I now turn to the tort regime – civil claims of a nature which are not contractual. I've already dealt with simple negligence, and claims based on simple negligence, unless it falls within the exception I have mentioned, will fail. But two torts are alive and well but probably not commonly used in practice because of the other remedies available.

There is a tort of malicious prosecution, however the conditions are stringent and the claimant must show that the prosecution failed, that there was no reasonable or probable cause for the prosecution, that the prosecutor was motivated by malice and that such actions resulted in loss. So there's no duty of care required to pursue that action and therefore it is a theoretical possibility. But to show a prosecutor was motivated by malice to such a degree that there was no reasonable cause for the prosecution is a very high hurdle. And I think it is true to say that if the prosecutor has behaved that badly it is probable that the conduct would attract a criminal sanction.

Similar observations can be made regarding the tort of misfeasance in a public office. Again, stringent conditions would have to be met, the defendant must be a public officer, the claim must relate to the defendant's power exercised as a public

officer and the public officer must have acted with the intention to harm the claimant. He must act maliciously to the plaintiff's detriment or he must act knowing that he did not have the necessary power to act in the way he was choosing to act. So this wouldn't fail Lord Steyn's tests of proximity and there's no breach of duty of care required and it can be used to recover purely economic loss. But again, it is a theoretical possibility to be used in extreme and rare cases because the conditions are stringent and demanding and again, one might imagine that the criminal sanction would come into play if a prosecutor behaved in that way.

Section 133 of the Criminal Justice Act 1988 is also an important element. The section will address some cases where perhaps in other jurisdictions civil actions might deal with the wrong-doing. This is a public power to award compensation for miscarriages of justice. So if a conviction is quashed or a conviction is removed on pardon on the ground that a newly discovered fact shows beyond reasonable doubt that there has been a miscarriage of justice, then the Secretary of State, a member of the Government, can pay compensation to the victim of that miscarriage of justice.

We must also consider judicial remedies under the Human Rights Act. You all know that damages can be awarded for unlawful acts delivered by a public authority. So, has the common law approach in this area raised some concern because the effect really amounts to an immunity from prosecution that perhaps puts the UK into breach of Article 6 rights to fair trial? How has the case law resolved the matter? In the case of *Z v UK* the resolution was in these terms. The court determined that not recognising a duty of care and therefore striking out a claim does not indicate there is a blanket immunity that exists for prosecutors. The case makes an important distinction. What it is actually saying is, in a particular case, the claim for a duty of care may not constitute an arguable claim. If there is no arguable claim, then the courts do not consider there is a breach of Article 6. So the court concluded that there is no blanket obstruction to a claimant accessing the available remedies.

My conclusion, my final remark, is that the UK would say it has a backcloth of protections and remedies to protect members of the public from the deliberate abuse of power. And it does so even though there is no common law duty of care owed by prosecutors towards those it is prosecuting.

That approach has not resulted in large numbers of law suits for damages and crucially prosecutors are not looking over their shoulders, they are not concerned about the consequences of their decisions resulting in a civil claim. They are focussed on addressing the Code for Crown Prosecutors and making the right and proper decision. So in this regard at least, it seems that the common law development of the law has served the UK public well.

Az ügyészség és az ügyész polgári jogi felelőssége az Egyesült Királyságban*

Úgy vélem, nem elsősorban a EUROJUST képviselőjeként állok most önök előtt, hanem azért, hogy az Egyesült Királyságbeli szabályozásról beszéljek; és a téma szakértőjének sem igazán tartom magam, tekintve, hogy 20 éves ügyészi pályafutásomból egyetlen olyan kártérítési ügyet sem tudok említeni, amely az én, vagy bármely másik kollégám döntésével összefüggésben merült volna fel.

Adódik a kérdés, hogyan lehetséges ez?

A válasz az Egyesült Királyságban alkalmazott Common Law-ban (precedensjog) rejlik, ezért úgy vélem, érdemes erről is szólnom néhány szót.

A Common Law országai: Anglia, Skócia, Írország, az Unión belül pedig Ciprus és Málta; az Unió többi országában a kontinentális jog irányadó.

A Common Law bíró által alkotott jog, kevésbé strukturált, jobban teret enged az egyéni megítélésnek; a kontinentális jogrendszer általános elveket tartalmaz és rögzített; a Common Law eljárás kontradiktórium, a kontinentális jogban inkvizitórius, az igazságot keresi; a Common Law alapján elválik egymástól a nyomozás és a vádképviselet, a kontinentális jog országában tipikusan az ügyész a nyomozás ura. A Common Law a laikus részvételt hangsúlyozza, csak a 12 fős esküdtszék döntése nyomán születhet meg az ítélet. Ezzel szemben a kontinentális jog az ügyészi és bírói elfogultságtól mentes döntést tekinti igazságosnak. A Common Law a szabadságra mint a társadalom természetes állapotára tekint, amelyben a törvények szűkítik a természetes szabadság határait. A kontinentális jog felfogása szerint a jog teremti meg a szabadságot, mivel megvéd az önkénytől.

A két rendszer alapjaiban tér el egymástól, bár napjainkban közeledés figyelhető meg közöttük, gondoljunk csak az európai elfogatóparancsra.

Nos, e bevezetés után megpróbálom elmondani, miért is nem találkoztam ügyészi pályafutásom során egyetlen kártérítési keresettel sem.

A Koronaügyészséget, mely az Egyesült Királyság vádhatósága, jelenlegi formájában az 1985-ös Büntetőeljárás törvény hozta létre; az élén álló vezető, hasonlóan a többi kinevezett ügyészhez, a rá ruházott jogkörben hozza meg döntéseit. Az ügyészi szervezet lényegében a törvényen alapuló hatalommal felruházott ügyészek közösségét jelenti. Döntéseink egy mindenki számára hozzáférhető kódexen alapulnak, és két lényegi kérdésre vonatkoznak: van-e reális esély az elítélésre, illetve a köz érdekében áll-e a vádemelés.

* Az előadás angol nyelven hangzott el.

A rendőrség és az ügyészség az Egyesült Királyságban egymástól elválasztva működik. A rendőrség nyomoz, a nyomozati anyagot átadja az ügyészségnek, amely vádat emel és képviseli azt a bíróság előtt. A rendőrség felelősségéről csak annyit, hogy rendfenntartó erőként eljárva nincs gondatlanságból eredő kártérítési felelőssége, kivéve bizonyos eseteket, mint például a fogva tartottakkal szembeni bánásmód kérdésköre.

Az előadás elején említett kérdésre, miért is nem találkoztam egyetlen kártérítési keresettel sem, egy rövid és egy hosszabb válasz is adható. A rövid válasz az, hogy az ügyészséget nem terheli kártérítési felelősség azok felé, akikkel szemben eljár.

Hosszabb válasz egy 1994-es eset alapján adható. Valójában két ügyről van szó. Az egyik egy terrorista esete, akit 85 napig tartottak fogva, mint később kiderült alaptalanul, a másik pedig egy nemi erőszak, ahol a gyanúsított 22 napot töltött börtönben, mielőtt a vádat ejtették. A gondossági kötelem hiányára hivatkozva a kártérítési kérelmeket elutasították, mire a károsultak fellebbeztek, de a fellebbezés nem volt sikeres.

A bírói döntés leszögezi, hogy a Koronaügyészség önálló, független szervezet, amely eljárása során az egész közösség érdekében cselekszik, amely érdek védelme előbbre való, mint az egyedi sérelmek orvoslása, s mint ilyen, eleve kizárja a gondossági kötelmen alapuló felelősséget azokkal szemben, akiknek az ügyész az eljárása során kárt vagy sérelmet okoz.

Melyek voltak a döntés indokai?

A gondossági kötelem éppen az elsődleges funkciójának, a bűnüldözésnek hatékony gyakorlásától fosztaná meg és kényszerítené védekező pozícióba az ügyészt. Nemcsak az ügyészség, de az Egyesült Királyság egész igazságszolgáltatásának hatékony működését hátrányosan befolyásolná a kártérítési perek sokasága.

A bíróság tehát megállapította, hogy a büntetőeljárás terheltje polgári jogi úton nem érvényesítheti az ügyész hanyag gondatlanságából eredő kárigényét.

A szabály alóli kivételre még visszatérek, de főszabály szerint az ügyészre eljárása során nem vonatkozik a gondossági kötelem.

Mi volt Steyn bíró álláspontja?

Kiindulási pontja megegyezett az elsőfokú bíróság ítéletében foglaltakkal, miszerint ha létezne a gondossági kötelem, az kártérítési perek sokaságához vezetne, amely az államkassza jelenlegi állapotában semmiképpen nem volna kívánatos. A bíróság számba vette, milyen következményekkel járna, ha minden egyes ügyészi lépést hosszadalmas és drága vizsgálatnak vetnének alá, és úgy vélte, hogy mindez indokolatlanul szűkítené az eljáró ügyész jogalkalmazói autonómiáját. Nem volna szerencsés, ha az ügyésznek az eljárás során folyton a háta mögé pillantgatva, az esetleges polgári jogi kártérítési igényektől tartva kellene dolgoznia. Az Egyesült Királyságban alkalmazott Common Law eddig is megfelelő védelmet nyújtott a polgároknak ebben a kérdésben.

Steyn bíró a Common Law-ban létező két elvből, a gondosság és az előre láthatóság elvéből indult ki, és három kritériumot állított fel: a bekövetkező kár előre láthatósága; a felek – az ügyész és az eljárás alá vont személyek – közötti kapcsolat természete, amelyet proximitásnak nevezett; a harmadik, és egyben a legfontosabb: igazságos és ésszerű-e ilyen kötelezettséget róni az eljáró ügyészre.

Ezután azt mérlegelte, milyen hatással volna ez a Koronaügyészség szerepére a rendőrség és az ügyészség feladatmegosztásának kontextusában, és arra az álláspontra jutott, hogy az ügyészség autonómiájának és függetlenségének védelme az állam elemi érdeke. Az ügyésznek, illetve az igazságszolgáltatás tagjainak kötelessége az egyénnel szembeni részrehajlás nélküli eljárás, de ennek a kötelességnek a gondatlan megszegése nem alapozhat meg polgári jogi kártérítési igényt.

Röviden néhány szót a Koronaügyészség helyzetéről. Az ügyészség független a mindenkori kormánytól, vezetője a főügyész, aki az ügyészek tevékenységének irányításáért felel, és a parlamentnek beszámolósi kötelezettséggel tartozik. Az ügyészi döntés az Egyesült Királyságban bíróság által felülvizsgálható, rendszeresen foglalkozunk a védelem által az eljárás törvényességét vitató beadványokkal. Törvénytelen eljárás esetén a bíróságnak joga van ahhoz, hogy az eljárást felfüggeszse.

Vannak olyan polgári jogi keresetek, amelyek az ügyészséggel szemben is érvényesíthetők, ilyen például a rosszhiszemű eljárásból vagy a hivatali visszaélésből fakadó kár megtérítésének kötelezettsége. Steyn bíró úgy vélte, hogy a szándékos visszaéléssel szemben megfelelően széleskörű védelmet biztosít a jog a polgárok számára, és ő is a gondossági kötelem alkalmazásával ellentétes álláspontra helyezkedett. Elismerte viszont, hogy néhány esetben lehetséges az ügyészség polgári jogi felelősségének megállapítása. Például az ügyészség, felelőssé tehető azért, ha a védett tanú személyazonossága véletlenül kiderül.

Elvi szinten egyetértett azzal, hogy gondossági kötelem éppen az elsődleges funkciójától, a bűnüldözés hatékony gyakorlásától fosztaná meg és kényszerítené védekező pozícióba az ügyészt. Konklúziója az volt, hogy a közösségi érdek védelme fontosabb, mint az egyedi sérelmek orvoslása, ezért is döntött úgy, hogy az ügyészre nem érvényes a gondossági kötelem azok vonatkozásában, akikkel szemben eljár. Véleménye szerint, még ha létezne is gondossági kötelem az ügyészek vonatkozásában, akkor sem volna lehetséges arra kártérítési igényt alapítani.

Nézzük most meg, milyen jogintézmények védik az eljárás alá vont személyeket.

Hivatali visszaélés bűncselekménye – akár életfogytig tartó börtönbüntetéssel is büntethető cselekmény, a hivatali kötelezettség szándékos és súlyos megsértését jelenti. Kritériumai: az elkövető hivatalos személy, aki hivatali eljárása során a kötelezettségét szándékosan megszegi, vagy hivatalával visszaél. A tényállás megvalósulásához rendkívüli mértékű szabályszegésnek kell történnie, a bírói gyakorlat szerint még akár súlyos hiba elkövetése sem alapozza meg ennek megállapítását.

A döntés bíróság általi felülvizsgálata – az ügyészi eljárás megindításáról, illetve annak elmaradásáról szóló döntés bírói felülvizsgálatáról van szó, amelynek

következtében a bíróság az ügyészséget döntésének ismételt megfontolására utasíthatja. Milyen körülmények alapozzák ezt meg? Téves jogértelmezés, jelentős bizonyíték nem megfelelő értékelése, téves következtetés. Az ügyész nem tartotta be az eljárási szabályokat, nem megfelelően végezte el a vizsgálatokat, a döntést nyilvánvalóan rosszhiszeműen, elfogultan hozta meg.

A sérelmek orvoslására rendelkezésre álló eszközök magukban foglalják a jogász hivatásból fakadó **erkölcsi elvek és zsinórmértékek rendszerét** is. Gyakorlati jelentősége van a **költségek megtérítésének** is. A törvénytelen eljárás felfüggeszthető, és elrendelhető a gyanúsított költségeinek központi alpból történő megtérítése.

Károk – szerződésen kívüli károkozásért való felelősség esetei

A rosszhiszemű eljárás okozta károk megtérítése – a megállapítás feltételei szigorúak, a kérelmezőnek be kell mutatnia, hogy az ügyészség tévedett, nem volt meg az eljárás ésszerű vagy valószínű indoka, az ügyész rosszhiszemű volt és ezzel kárt okozott.

A hivatali visszaélésből eredő károk megtérítése – a megállapítási kritériumok itt is szigorúak, az elkövetőnek hivatalos személynek kell lennie, aki hivatali eljárása során szándékosan okozott kárt a károsultnak; eljárása rosszhiszemű volt, vagy nem is volt hatásköre ez eljárásra. Ezek az esetek az eljáró személy büntetőjogi felelősségét is megalapozhatják.

Az 1988-as, a Büntető igazságszolgáltatásról szóló törvény 133. szakasza nevesít néhány esetet, ahol polgári jogi kereset érvényesítésére nyílik lehetőség a bíróság tévedéséből eredő károk kompenzálására. Ha az ítélet hatályon kívül helyezik vagy az újonnan felmerülő bizonyítékok egyértelműen alátámasztják, hogy a bíróság téves ítéletet hozott, lehetőség van a kárt szenvedett személy kártalanítására, amely miniszteri hatáskörbe tartozik.

Az emberi jogokról szóló törvény – amelynek alapján a hatóság által jogellenesen okozott károkat meg kell téríteni. Hogyan lehet ezt a szabályozást összhangba hozni a Common Law azon szabályával, amely az ügyészi immunitásra vonatkozik? A bíróság megállapította, hogy a gondossági kötelem hiánya nem jelent általános és feltétlen védelmet az ügyész számára, mindig egyedileg kell vizsgálni a kártérítési igény fennállásának előfeltételeit.

Záró megjegyzések

Az Egyesült Királyságban megvannak azok az eszközök, amelyek megvédik a polgárokat a hatalommal való visszaéléstől. És ez még akkor is így van, ha a Common Law alapján az ügyészre nem vonatkozik a gondossági kötelem azokkal szemben, akikkel szemben eljár. Ez a szabályozás nem vezetett megszámlálhatatlan mennyiségű kártérítési keresethez, és az ügyésznek az eljárás során nem kell folyton a háta mögé pillantgatva, az esetleges polgári jogi kártérítési igényektől tartva állást foglalnia; arra koncentrálhat, hogy a rá vonatkozó törvény betartásával helyes és megalapozott döntéseket hozzon. Megállapíthatjuk, hogy ebben a tekintetben a precedensjogi jogfejlődés megfelelően szolgálja az Egyesült Királyság polgárainak érdekeit.

Особенности правового регулирования возмещения вреда, причиненного правоохранительными органами*

Проблемы правоприменительной практики

Конституция РФ закрепляет право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53).

Данное конституционное право граждан разработано с учетом общепризнанных норм и принципов международного права и международных договоров Российской Федерации (Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция против пыток и других жестоких и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.).

Возложение данной статьей Конституции Российской Федерации ответственности за вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) государственных органов (должностных лиц), непосредственно на государство, следует рассматривать как укрепление гарантий прав и свобод граждан. Одновременно эта норма имеет и превентивное значение, поскольку направлена на укрепление законности во взаимоотношениях органов государственной власти и их должностных лиц с гражданами.

Данные положения Конституции РФ конкретизируются в общих положениях Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Гражданский кодекс РФ предусматривает два случая возмещения вреда государством: причинение вреда гражданину или юридическому лицу государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами (ст. 1069); причинение вреда гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия,

* The presentation was given in Russian.

прокуратуры и суда (ст. 1070). Особенность установленного режима ответственности в этих случаях состоит в том, что источником возмещения вреда служат соответственно казна Российской Федерации, казна субъекта Российской Федерации или казна муниципального образования.

Особенности наступления гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда установлены статьей 1070 ГК РФ.

Данная статья разграничивает случаи возмещения вреда, причиненного в результате незаконной деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда на два вида.

1. В соответствии с **пунктом 1 статьи 1070 ГК РФ** вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности, возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме **независимо от вины должностных лиц** органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом.

Таким образом, приведенные нормативные положения устанавливают ответственность государства за вред, причиненный правоохранительными органами, к которым отнесены: органы дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда независимо от вины их должностных лиц. При этом указанный режим возмещения вреда действует только тогда, когда вред причинен строго определенными актами правоохранительных органов и суда.

Вместе с тем перечень случаев, в которых в соответствии с п. 1 ст. 1070 ГК РФ производится возмещение вреда, требует уточнения в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, который отметил, что положение лица, задержанного в качестве подозреваемого и помещенного в условия изоляции, по своему правовому режиму, степени применяемых ограничений и претерпеваемых в связи с этим ущемлений тождественно положению лица, в отношении которого содержание под стражей избрано в качестве меры пресечения. Следовательно, и вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия и прокуратуры, должен возмещаться государством в полном объеме независимо от вины соответствующих должностных лиц не только в прямо

перечисленных в п. 1 ст. 1070 ГК РФ случаях, но и тогда, когда вред причиняется в результате незаконного применения в отношении гражданина такой меры процессуального принуждения, как задержание. (*Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. N 440-О "По жалобе гражданки Аликиной Татьяны Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации"*).

Следует отметить, что порядок реабилитации и возмещения вреда установлен также уголовно-процессуальным законодательством. УПК РФ закрепляет право лица на возмещение вреда, причиненного в результате уголовного преследования, в полном объеме независимо от вины органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора и суда. Причем предусмотренный УПК РФ перечень действий, в результате которых лицу может быть причинен вред, включает в себя также применение мер медицинского характера и иных мер процессуального принуждения.

Право на возмещение вреда возникает у лица при наличии определенных процессуальных решений. Законодатель связывает это право с:

вынесением оправдательного приговора,
прекращением уголовного дела по реабилитирующим основаниям (в связи с непричастностью подозреваемого или обвиняемого к совершению преступления, за отсутствием события преступления, за отсутствием в деянии состава преступления и др.),
прекращением дела об административном правонарушении за отсутствием события или состава административного правонарушения, а также при наличии других обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (24.5 КоАП РФ).

Прекращение дела по нереабилитирующим основаниям, например вследствие принятия акта об амнистии, истечения срока давности и др., не является основанием для возмещения ущерба по статье 1070 ГК РФ.

Специфика положений, содержащихся в **п. 2 статьи 1070 ГК РФ**, сводится к тому, что возмещение вреда, причиненного иными незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, производится **при наличии вины должностных лиц правоохранительных органов и суда**.

При этом наиболее важной проблемой правоприменения является вопрос об установлении вины судьи в случаях причинения вреда при осуществлении правосудия.

В соответствии с данной статьей вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

Такое специальное условие ответственности за вред, причиненный при осуществлении правосудия, связано с особенностями функционирования судебной власти, закрепленными Конституцией РФ (гл. 7) и конкретизированными процессуальным законодательством (состязательность процесса, значительная свобода судебного усмотрения и др.), а также с особым порядком ревизии актов судебной власти. Производство по пересмотру судебных решений, а, следовательно, оценка их законности и обоснованности осуществляются в специальных, установленных процессуальным законодательством процедурах: посредством рассмотрения дела в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях. Пересмотр судебного решения посредством судебного разбирательства по иску гражданина о возмещении вреда, причиненного при осуществлении правосудия, фактически сводился бы к оценке законности действий суда (судьи) в связи с принятым актом, т.е. означал бы еще одну процедуру проверки законности и обоснованности уже состоявшегося судебного решения и, более того, создавал бы возможность замены по выбору заинтересованного лица установленных процедур проверки судебных решений их оспариванием путем предъявления деликтных исков.

Между тем в силу указанных конституционных положений это принципиально недопустимо.

Положение п. 2 ст. 1070 ГК РФ не только исключает презумпцию виновности причинителя вреда, но и предполагает в качестве дополнительного обязательного условия возмещения государством вреда установление вины судьи приговором суда и, следовательно, связывает ответственность государства с преступным деянием судьи, совершенным умышленно (ст. 305 УК РФ "Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта") или по неосторожности (неисполнение или ненадлежащее исполнение судьей как должностным лицом суда своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если оно повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан, – ст. 293 УК РФ "Халатность").

Вместе с тем положение о вине судьи, установленной приговором суда, не является препятствием для возмещения вреда, причиненного действиями (или бездействием) судьи в ходе осуществления гражданского судопроизводства, в случае если он издает незаконный акт (или проявляет противоправное бездействие) по вопросам, определяющим не материально-правовое (решение спора по существу), а процессуально-правовое положение сторон. В таких случаях, в том числе в случае противоправного деяния судьи, не выраженного в судебном акте (нарушение разумных сроков судебного разбирательства, иное грубое нарушение процедуры), его вина может быть установлена не только приговором суда, но и иным судебным

решением. При этом не действует положение о презумпции вины причинителя вреда, предусмотренное п. 2 ст. 1064 ГК РФ.

2. В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством гражданин, которому причинен вред в результате незаконного уголовного преследования, имеет право на возмещение имущественного вреда, устранение последствий морального вреда и восстановление в трудовых, пенсионных, жилищных и иных правах.

Имущественный вред возмещается в полном объеме. Возмещение имущественного вреда включает в себя возмещение:

- 1) заработной платы, пенсии, пособия, других средств, которых гражданин лишился в результате уголовного преследования;
- 2) конфискованного или обращенного в доход государства на основании приговора или решения суда имущества гражданина;
- 3) штрафов и процессуальных издержек, взысканных с гражданина во исполнение приговора суда;
- 4) сумм, выплаченных гражданином за оказание юридической помощи;
- 5) иных расходов.

Наряду с правом на полное возмещение имущественного ущерба потерпевший имеет право на компенсацию причиненного ему морального вреда, которая в данном случае осуществляется независимо от вины причинителя вреда (ст. 1100 ГК РФ).

Компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме.

Размер компенсации морального вреда определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, а также степени вины причинителя вреда в случаях, когда вина является основанием возмещения вреда. При определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости.

Характер физических и нравственных страданий оценивается судом с учетом фактических обстоятельств, при которых был причинен моральный вред, и индивидуальных особенностей потерпевшего.

Вместе с тем проведенный анализ судебной практики показал, что у судов отсутствует единый подход к определению размера компенсации морального вреда.

Имеются большие расхождения в определении размера компенсации морального вреда, в том числе даже в пределах одного региона. Так, например, суммы компенсации морального вреда за содержание под стражей могут составлять 500 000 руб. (содержание под стражей 6 месяцев или 10 месяцев и 27 дней), 1 500 000 руб. (содержание под стражей 11 месяцев), 1 000 000 руб. (содержание под стражей 1 месяц).

Согласно положениям уголовно-процессуального законодательства (статья 136) способом возмещения морального вреда также являются:

- официальное извинение, которое приносит реабилитированному прокурор;
- сообщение о реабилитации в средствах массовой информации по требованию реабилитированного, а в случае его смерти – его близких родственников или родственников либо по письменному указанию суда, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, дознавателя, если сведения о задержании реабилитированного, заключении его под стражу, временном отстранении его от должности, применении к нему принудительных мер медицинского характера, об осуждении реабилитированного и иных примененных к нему незаконных действиях были опубликованы в печати, распространены по радио, телевидению или в иных средствах массовой информации;
- письменные сообщения о реабилитации по месту работы, учебы или месту жительства, которые по требованию реабилитированного, а в случае его смерти – его близких родственников или родственников обязаны в срок не позднее 14 суток направить суд, прокурор, следователь, дознаватель.

Реабилитированным, которые были лишены на основании судебного решения специальных, воинских и почетных званий, классных чинов, а также государственных наград, восстанавливаются соответствующие звания, классные чины и возвращаются государственные награды.

3. Наибольшие сложности на практике вызывают вопросы, связанные с тем, в каком порядке возмещается причиненный вред. До недавнего времени отсутствовала единая практика по вопросу, в каком порядке должен возмещаться материальный вред: в порядке гражданского или уголовного судопроизводства.

Судебная практика по этому вопросу была весьма противоречива. Возмещение имущественного вреда реабилитированному осуществлялось как в порядке гражданского, так и уголовного судопроизводства. Имели место случаи, когда суды прекращали производство по гражданскому делу на том основании, что возмещение реабилитированному имущественного вреда должно осуществляться в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством.

Устраняя отмеченную неясность, Верховный Суд Российской Федерации, отвечая на обращение Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в обзоре законодательства и судебной практики за 1 квартал 2009 г. разъяснил, что требования о возмещении материального вреда разрешаются в порядке, установленным УПК РФ, судом, поставившим приговор. Анализ судебных

постановлений показал, что суды во всех регионах придерживаются указанной позиции.

Порядок возмещения имущественного вреда, установленный уголовно-процессуальным законодательством предусматривает следующий механизм. Суд в приговоре, определении, постановлении, а следователь, дознаватель в постановлении признают за оправданным либо лицом, в отношении которого прекращено уголовное преследование, право на реабилитацию. Одновременно реабилитированному направляется извещение с разъяснением порядка возмещения вреда, связанного с уголовным преследованием.

При отсутствии сведений о месте жительства наследников, близких родственников, родственников или иждивенцев умершего реабилитированного извещение направляется им не позднее 5 суток со дня их обращения в органы дознания, органы предварительного следствия или в суд.

В течение сроков исковой давности, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации, со дня получения копии указанных документов и извещения о порядке возмещения вреда реабилитированный вправе обратиться с требованием о возмещении имущественного вреда в орган, постановивший приговор и (или) вынесший определение, постановление о прекращении уголовного дела, об отмене или изменении незаконных или необоснованных решений. Если уголовное дело прекращено или приговор изменен вышестоящим судом, то требование о возмещении вреда направляется в суд, постановивший приговор.

Требование о возмещении имущественного вреда может быть заявлено законным представителем реабилитированного.

Не позднее одного месяца со дня поступления требования о возмещении имущественного вреда судья, следователь или дознаватель определяет его размер и выносит постановление о производстве выплат в возмещение этого вреда. Указанные выплаты производятся с учетом уровня инфляции.

Требование о возмещении имущественного вреда разрешается судьей в порядке, установленном для разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора.

В целом установленный уголовно-процессуальным законодательством судебный порядок имеет ряд преимуществ по сравнению с гражданско-правовым. В данном случае реабилитированному не требуется доказывать обстоятельства в обоснование своих требований. Эта обязанность возлагается на органы, несущие материальную ответственность за причиненный лицу вред.

Применение на практике так называемого «несудебного порядка возмещения реабилитированному вреда», когда постановление о производстве выплат выносится следователем и дознавателем, вызывает ряд сложностей, в силу противоречий между положениями Уголовно-процессуального кодекса

Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации. В органы прокуратуры поступают жалобы от граждан, которые не могут получить взысканные в их пользу суммы компенсации имущественного вреда, в связи с тем, что в силу положений Бюджетного кодекса Российской Федерации постановления следователя не является исполнительным документом. В удовлетворении заявлений, предъявленных в суд в порядке уголовного судопроизводства, им отказывают на том основании, что имеется постановление следователя, а в принятии исков, поданных в порядке гражданского судопроизводства, суды отказывают, поскольку они подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном УПК РФ. Возникает тупиковая ситуация, когда реабилитированные не могут защитить свои имущественные права.

Все это требует внесения необходимых изменений в УПК РФ в части регламентации порядка исполнения постановлений следователя и дознавателя о выплате реабилитированному денежных компенсаций. Некоторые поправки необходимо внести и в Федеральный закон об «Исполнительном производстве».

В этой связи хотелось бы отметить, что в настоящее время Генеральной прокуратурой Российской Федерации подготовлен законопроект, предусматривающий внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство в целях устранения существующих противоречий и пробелов правового регулирования данных правоотношений и оптимизации правоприменительной практики. Данный законопроект предусматривает единый подход к рассмотрению всех споров о возмещении вреда, связанного с незаконным уголовным преследованием, – в порядке гражданского судопроизводства.

Что касается возмещения морального вреда, то законодатель четко установил, что такие иски предъявляются в суд в порядке гражданского судопроизводства.

4. Следует отметить, что в последние годы все большее число граждан обращается в суды с заявлениями о возмещении материального и морального вреда, причиненного в результате незаконного уголовного преследования. Растет количество удовлетворенных судами исков и заявлений данной категории. По имеющимся данным в 2009 году судами общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства рассмотрено 1669 дел указанной категории, из которых признано подлежащими удовлетворению 1440 исков на сумму 215 524 847 руб. В 2008 количество рассмотренных судами дел составило 1622, из которых удовлетворено 1303 иска на сумму 191 572 159 руб.

Анализ показал, что при обращении в суд гражданами заявлялись требования о возмещении морального и материального вреда, о возмещении

сумм, затраченных на оплату услуг адвокатов и представителей, об индексации взысканных судом в возмещение ущерба сумм в случаях, когда решения судов длительное время не исполнялись, а также о возмещении судебных расходов.

Из общего количества рассмотренных судами исковых заявлений граждан в 2009 г. более половины составляют иски о возмещении вреда, причиненного в результате незаконного привлечения к уголовной ответственности, в связи с прекращением дел по реабилитирующим основаниям, как органами следствия, так и судом, а также иски лиц, реабилитированных вследствие вынесения судом оправдательного приговора. С требованиями о возмещении ущерба обращались также лица, уголовное преследование в отношении которых прекращено в связи с отказом государственного обвинителя от обвинения, а также в связи с прекращением уголовного дела в виду отсутствия в деянии состава преступления, либо в связи с непричастностью лица к совершенному преступлению.

В случаях рассмотрения исковых заявлений граждан о возмещении ущерба, причиненного в результате незаконного уголовного преследования, от имени казны Российской Федерации выступает Министерство финансов России в лице Управления Федерального Казначейства России, которое привлекается к участию в деле в качестве ответчика.

Именно на Министерство финансов Российской Федерации возложена обязанность по исполнению судебных актов по искам к Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов Российской Федерации или иных должностных лиц, а также судебных актов по иным искам о взыскании денежных средств за счет казны Российской Федерации (ст. 165, 242.2 БК РФ).

Органы прокуратуры привлекаются к участию в деле в качестве третьих лиц на стороне ответчика, не заявляющих самостоятельные требования на предмет спора либо по инициативе суда, либо по ходатайству представителей Министерства финансов.

Однако нередки случаи, когда истцы или ответчики не ходатайствуют о привлечении органов прокуратуры к рассмотрению дела, а суд по своей инициативе не привлекает органы прокуратуры к участию – прокурор не извещается о времени и месте рассмотрения дела и участия в нем не принимает.

Данное обстоятельство отмечается всеми регионами.

Между тем представление интересов государственной казны органами Министерства финансов по таким делам не может быть полным и всесторонним, поскольку должностные лица Министерства финансов не знакомы со спецификой работы следственных органов, органов прокуратуры

и не имеют возможности дать пояснения и оценку обстоятельствам, повлекшим право лица на реабилитацию и обращение в суд с иском о возмещении ущерба. По существу работники Министерства финансов вынуждены отвечать за последствия тех действий, которые они не совершали.

Учитывая, что в соответствии с действующим уголовно – процессуальным законодательством прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса координирует деятельность органов и должностных лиц, осуществляющих возбуждение уголовных дел и предварительное расследование, а на стадии уголовного судопроизводства – обеспечивает поддержание государственного обвинения, именно прокурор может дать необходимые пояснения, касающиеся обстоятельств дела, дать оценку качества совершенных следственных действий.

Как показал анализ, прокуроры, принимающие участие при рассмотрении дел данной категории, занимают достаточно активную позицию, участвуют в исследовании доказательств, заявляют ходатайства об их истребовании, принимают меры к тому, чтобы при постановке решений об удовлетворении исков о компенсации морального вреда судом учитывались требования разумности и справедливости. Незаконные судебные постановления обжалуются прокурорами в суды кассационной и надзорной инстанций.

Только представители органов прокуратуры в процессе могут оценить, являются ли те или иные действия правомерными или нет, представить аргументированную позицию по делу.

Отсутствие представителя органов прокуратуры в рассмотрении таких требований может отрицательно сказываться на законности судебных постановлений.

В каждом случае вынесения судами или органами предварительного следствия и дознания процессуального решения, влекущего признание права на реабилитацию, органы прокуратуры проводят соответствующую проверку (служебное расследование), по результатам обязаны ставить вопрос о привлечении виновных должностных лиц к предусмотренной законом ответственности.

Органы прокуратуры информируют Министерство финансов Российской Федерации о вступлении в законную силу приговора суда в отношении должностного лица, виновного в причинении вреда в связи с незаконным уголовным преследованием, для реализации права регресса к этому должностному лицу (ч. 3 ст. 1081 ГК РФ). Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование в случае возмещения ими вреда, причиненного должностным лицом органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры или суда (пункт 1

статьи 1070), имеют право регресса к этому лицу, если его вина установлена приговором суда, вступившим в законную силу (ст. 1081 п.3 ГК РФ).

В заключении хотелось бы также отметить, что в настоящее время в Российской Федерации разрабатывается проект федерального закона «О компенсации за нарушение права на судебное разбирательство в разумный срок и исполнение судебного акта в разумный срок».

Указанный законопроект направлен на создание на законодательном уровне эффективного внутригосударственного средства правовой защиты против нарушения прав граждан на судебное разбирательство в разумные сроки и своевременное исполнение судебных решений.

Он создает дополнительные гарантии для обеспечения права заинтересованных лиц на судопроизводство в разумный срок, нарушение которого является основанием для присуждения справедливой компенсации. Согласно законопроекту правом на обращение с заявлением о присуждении компенсации обладает заинтересованное лицо, претерпевшее неблагоприятные последствия в связи с допущенными нарушениями разумных сроков судопроизводства или исполнения судебного акта. При этом, учитывая сложившуюся практику ЕСПЧ, понятие судопроизводства включает в себя не только время рассмотрения дела в суде, но и досудебное производство по уголовному делу.

Предлагаемый законопроект способен защитить право на судопроизводство в разумный срок не исключает возможности взыскания убытков, причиненных незаконными действиями суда и иных органов, на которых лежит обязанность по исполнению судебных актов в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

A jogalkalmazó szervek által okozott kár megtérítésére vonatkozó jogi szabályozás sajátosságai*

A joggyakorlatban felmerülő problémák

Az Oroszországi Föderáció Alkotmánya megerősíti minden személynek ahhoz való jogát, hogy az állam megtérítse számára azt a kárt, amelyet az államhatalmi szervek vagy az alkalmazásukban álló hivatalos személyek valamilyen jogellenes cselekményükkel (vagy cselekmény elmulasztásával) nekik okoztak (53. szakasz).

A hivatkozott állampolgári alkotmányos jog a nemzetközi jog általánosan elismert normáinak és elveinek, továbbá az Oroszországi Föderáció nemzetközi szerződéseinek (az Emberi Jogok és Alapvető Jogok Védelméről szóló 1950. évi Európai Egyezmény, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1966., a Kínzás és Más Kegyetlen és Embertelen, vagy Megalázó Büntetések és Bánásmód elleni 1984. évi Egyezmény) figyelembevételével került kimunkálásra.

Azt a tényt, hogy az Oroszországi Föderáció Alkotmányának hivatkozott rendelkezése az államhatalmi szervek vagy az alkalmazásukban álló hivatalos személyek valamilyen jogellenes cselekményével (vagy cselekmény elmulasztásával) okozott kárért való felelősséget közvetlenül az államra hárítja, az állampolgári jogok és szabadságok garanciájának megerősítéseként kell értelmeznünk. Ennek a normának egyidejűleg preventív jelentése is van, mivel a törvényesség erősítésére irányul az államhatalmi szervek, az alkalmazásukban álló hivatalos személyek és az állampolgárok közötti kölcsönös kapcsolatokban.

Az Oroszországi Föderáció fenti alkotmányi rendelkezései az Oroszországi Föderáció Polgári Törvénykönyvének (a továbbiakban: OF Ptk.) általános rendelkezéseiben kapnak konkrét tartalmat, amelyek értelmében az állami szervek, helyi önkormányzati szervek, vagy az alkalmazásukban álló hivatalos személyek jogellenes tevése (vagy nem tevése) következtében az állampolgárnak, vagy a jogi személynek okozott károkat – köztük a törvénynek, vagy más jogszabálynak nem megfelelő aktus kibocsátásával okozott károkat – az Oroszországi Föderáció, az Oroszországi Föderáció megfelelő föderatív alanya, vagy önkormányzati szerve téríti meg.

Az OF Ptk. az állam általi kártérítés két esetéről rendelkezik: az állami szervek, helyi önkormányzati szervek, vagy az alkalmazásukban álló hivatalos személyek által állampolgároknak vagy jogi személyeknek okozott károk (1069. szakasz); az állampolgárnak a nyomozószervek, az ügyészség és a bíróság jogellenes cselekményeivel okozott károk (1070. szakasz). Az ezekben az esetekben alkalmazott

* Az előadás orosz nyelven hangzott el. A fordítást dr. Horváth Éva készítette.

felelősségi rendszernek a törvényben írt sajátossága abban áll, hogy a kártérítés forrásai megfelelően az Oroszországi Föderáció államkincstára, az Oroszországi Föderáció megfelelő föderatív alanyának kincstára, vagy az önkormányzati formáció kincstára.

A nyomozószervek, az ügyészi szervek és a bíróság jogellenes cselekményeivel okozott károkért való polgári jogi felelősség beálltának sajátosságait az OF Ptk. 1070. szakasza állapítja meg. A hivatkozott szakasz a nyomozószervek, az ügyészi szervek és a bíróság jogellenes cselekményeivel okozott károkért való kártérítés eseteit két ügyfajtára korlátozza.

1. Az **OF Ptk. 1070. szakaszának 1. pontja szerint** az állampolgárnak a jogellenes elítélés, a törvénytörő büntetőjogi felelősségre vonás, kényszerintézkedésként alkalmazott előzetes letartóztatás, vagy lakóhely-elhagyási tilalom, szabálysértési felelősségre vonásként alkalmazott szabálysértési elzárás, továbbá a jogi személynek a tevékenysége megszüntetésével törvénytörő közigazgatási felelősségre vonás folytán okozott kárért való kártérítést az Oroszországi Föderáció államkincstárából, a törvény által meghatározott esetekben az Oroszországi Föderáció föderatív jogalanyának kincstárából, vagy az önkormányzati formáció kincstárából teljes mértékben a nyomozószerv, az ügyészi szerv, vagy a bíróság alkalmazásában álló **hivatalos személy vétkességétől függetlenül**, a törvény szerint megállapított rendben kell megfizetni.

A hivatkozott normatív rendelkezések tehát az állam felelősségét azokért a károkért állapítják meg, amelyekért a felelősség beáll: a nyomozószervek, az ügyészi szervek és a bíróság felelősségét, függetlenül az ott alkalmazásban lévő hivatalos személyek vétkességétől. Ezen kívül, a hivatkozott kártérítési rendszer csak akkor érvényesül, amikor a kárt szigorúan a jogérvényesítő szervek és a bíróság meghatározott aktusai okozták.

Mindamellet, azoknak az eseteknek a felsorolását, amikor az OF Ptk. 1070. szakaszának 1. pontja szerint kártérítésre kerül sor, pontosítani kell az OF Alkotmánybíróságának jogi állásfoglalása szerint, amely kimondta, hogy annak a személynek a helyzete, akit gyanúsítottként és magánzárkában tartottak fogva, azonos annak a személynek a helyzetével, akivel szemben a fogvatartást megelőző biztonsági intézkedésként alkalmazták – jogi rezsimét, az alkalmazandó korlátozásokat és az azzal járó jogfosztását illetően. Következésképpen, a nyomozószervek és az ügyészség jogellenes cselekményei folytán okozott kárt is az államnak kell megtérítenie, teljesen függetlenül a megfelelő hivatalos személyek vétkességétől, nemcsak az OF Ptk. 1070. szakaszának 1. pontjában kifejezetten felsorolt esetekben, hanem akkor is, amikor a kárt az állampolgár eljárési kényszerintézkedés, például, fogvatartás, törvénytörő alkalmazása révén szenvedte el.¹

¹ Az OF Alkotmánybíróságának 2003. december 4-i határozata, ügyszám: N 44-O, *Alikina Tatjana Nyikolajevna állampolgár alkotmányjogi panasza alapján indult eljárásban, alkotmányos jogainak az Oroszországi Föderáció Polgári Törvénykönyve 1070 szakaszának 1. pontja általi megsértése miatt.*

Meg kell jegyeznünk, hogy a rehabilitáció és a kártérítés rendjét szintén a büntetőeljárás törvény állapítja meg. Az OF Be. megerősíti az egyénnek a büntetőeljárás folytán keletkezett kára megtérítéséhez való jogát, teljesen függetlenül a nyomozószerv, a nyomozó, az ügyész és a bíróság vétkességétől. Emellett az OF Be.-ben írt azon cselekmények felsorolása, amelyek következtében az egyénnek kár okozható, a gyógykezelés és más, eljárási kényszerintézkedések alkalmazását is tartalmazza.

A személy kártérítéshez való joga akkor keletkezik, ha meghatározott eljárási határozatokat meghoztak. A törvényhozó ezt a jogot az alábbiakhoz köti:

- felmentő ítélet hozatalához;
- a büntetőeljárás megszüntetéséhez felmentéssel (mert a gyanúsított vagy a vádlott nem érintett a bűncselekmény elkövetésével, mert a bűncselekményt nem követte el, vagy a cselekmény nem bűncselekmény, stb.),
- a szabálysértési eljárás megszüntetéséhez, mert a szabálysértést nem követték el, vagy a cselekmény nem szabálysértés, valamint egyéb olyan körülmények meglétéhez, amelyek kizárják az eljárást a szabálysértési ügyben (az OF Közigazgatási Törvénykönyve).

Ha az ügy nem felmentés miatt szűnik meg, például, mert közkegyelem került elrendelésre, vagy, mert eltelt az elévülési idő, stb., a Ptk. 1070. szakasza alapján nincs helye kártérítésnek.

Az OF Ptk. 1070. szakaszának 2. pontjában írt rendelkezések specifikuma abban áll, hogy a nyomozószervek, az ügyészi szervek és a bíróság által más jogellenes cselekményekkel okozott kárért való kártérítésre akkor kerül sor, **ha fennáll a jogérvényesítő szervek és a bíróság alkalmazásában álló hivatalos személyek vétkessége.**

Ezen kívül a jogalkalmazás legsúlyosabb problémája a bíró vétkessége megállapításának kérdése azokban az esetekben, amikor a bírósági eljárás során a bíró kárt okoz. A szóban forgó szakasz szerint, a bírói döntéshozatal során okozott kár akkor kerül megtérítésre, ha a bíró vétkességét jogerős bírósági ítélet állapítja meg.

Az igazságszolgáltatás során okozott kárért való felelősségnek e speciális feltétele a bírói hatalom működésének az OF Alkotmányában (7. fejezet) kimondott, és az eljárási törvényben konkretizált sajátosságaival (kontradiktórius eljárás, jelentős bírói mérlegelési szabadság stb.), továbbá a bírói hatalom aktusai felülvizsgálatának specifikus rendjével függ össze. A bírósági határozatok felülvizsgálati eljárása, és következésképpen, törvényességük és megalapozottságuk értékelése – speciális, az eljárási törvénnyel megállapított rendben történik: az ügy fellebbeviteli, kasszációs és felülvizsgálati eljárásban való elbírálásával. A bírósági határozatnak bírósági tárgyaláson történő felülvizsgálata az állampolgár sérelmére az igazságszolgáltatás során okozott kár miatti kártérítés iránti állampolgári kereset alapján ténylegesen a bíróság (a bíró) cselekményei törvényességének értékelésére szorítkozna, azaz a már meglévő bírósági határozat törvényességének és megalapozottságának ellenőrzésére irányuló még egy eljárást jelentene, és azon túlmenően, lehetővé tenné, hogy az érintett személy – választása szerint – a bírósági

határozatok ellenőrzésének meghatározott eljárása helyett inkább rosszhiszemű keresetek benyújtásával vitassa azokat. Mindamellett azonban a hivatkozott alkotmányi rendelkezések erejénél fogva ez elvileg kizárt.

Az OF Ptk. 1070. szakaszának 2. pontjában írt rendelkezés nemcsak kizárja a károkozó vétkességének vélelmét, hanem további kötelező feltételként feltételezi a kár állam általi megtérítését, a bíró vétkességének bírósági ítélettel való megállapítását, és következésképpen az állam felelősségét a bíró szándékosan², vagy gondatlanságból³ elkövetett bűncselekményéhez köti.

Ezen kívül, a bíró bírói ítélettel megállapított vétkességére vonatkozó tétel nem akadály a bíró cselekményével (vagy nem tevéseivel) okozott kár megtérítésének a polgári per lefolytatása során, ha törvénytörő aktust bocsát ki (vagy jogellenesen semmit sem tesz) azokról a kérdésekről, amelyek a feleknek nem anyagi jogi helyzetét (a jogvita érdeméről szóló határozat), hanem eljárásjogi helyzetét határozzák meg. Ilyenkor – ideértve a bíró azon törvénytörő cselekményeit is, amelyek nem jelennek meg a bírósági aktusban (a bírósági tárgyalás ésszerű határidőinek megsértése, más súlyos eljárási jogsértés) – vétkességét nemcsak bírósági ítélet, hanem más bírósági határozat is megállapíthatja. Ilyenkor nem érvényesül az OF Ptk. 1064. szakaszának 2. pontjában írt rendelkezés a károkozó vétkességének vélelmezéséről.

2. A büntetőeljárás törvény szerint, az állampolgárnak, akinek törvénytörő büntetőeljárás folytán kárt okoztak, joga van vagyoni kára megtérítéséhez, az erkölcsi kár következményeinek helyreállításához és a munkával, nyugdíjjal, lakhatással kapcsolatos, és egyéb jogainak helyreállításához.

A vagyoni kárt teljes egészében meg kell téríteni.

A vagyoni kár megtérítése a következők megtérítését foglalja magába:

- 1) munkabér, nyugdíj, segély, más olyan pénzösszegek, amelyeket az állampolgártól a büntetőeljárás folytán elvontak;
- 2) a büntetőítélet vagy más bírósági határozat alapján az állampolgártól elkobzott, vagy állami bevételként elvont vagyon;
- 3) a bírósági büntetőítélet végrehajtásával az állampolgártól behajtott pénzbüntetés és eljárási költség;
- 4) az állampolgár által a jogi védelmének ellátásáért kifizetett összegek;
- 5) egyéb költségek.

A vagyoni kár teljes megtérítéséhez való jog mellett, a sértett jogosult a neki okozott erkölcsi kár jóvátételére is, amely adott esetben a kárt okozó személy vétkességétől függetlenül történik (az OF Ptk. 1100. szakasza).

² Az OF Btk. 305. szakasza: „Az igazságszolgáltatással ellentétes ítélet, határozat vagy más bírósági aktus szándékos meghozatala”

³ A bíró, mint hivatalos személy által feladatainak nem teljesítése, vagy nem megfelelő teljesítése, lelkiismeretlen vagy hanyag munkavégzése miatt, ha azzal súlyosan megsértette az állampolgárok jogait és törvényes érdekeit – az OF Btk. 293. szakasza („Gondatlanság”).

Az erkölcsi/nem-vagyoni kár kompenzálása pénzfizetés formájában történik.

Az erkölcsi kár kompenzációjának mértékét a bíróság a sértettnek okozott testi és erkölcsi szenvedések jellegétől, továbbá a kár okozója vétkességének fokától függően állapítja meg azokban az esetekben, amikor a vétkesség a kártérítés alapja. A kártérítés mértékének meghatározásakor figyelembe kell venni az ésszerűség és az igazságosság követelményét.

A testi és az erkölcsi szenvedés jellegét a bíróság azoknak a tényleges körülményeknek a figyelembe vételével értékeli, amelyek között az erkölcsi kár keletkezett, és tekintettel van a sértett személyes körülményeire is. Ezen kívül, a bírósági gyakorlat elemzése azt mutatta, hogy a bíróságok nem egységesen állnak hozzá az erkölcsi/nem-vagyoni kár kompenzációja mértékének meghatározásához.

Az erkölcsi/nem vagyoni kár kompenzációja mértékének meghatározásában számottevő eltérések vannak, még egy régió belül is. Így például, az előzetes letartóztatásban tartásért járó nem-vagyoni kártérítési összegek 500 000 Rubel (előzetes letartóztatásban tartás 6 hónapig vagy 10 hónap 27 napig), 1 500 000 Rubel (11 hónapon át történő előzetes letartóztatásban tartás), 1 000 000 Rubel (1 hónap előzetes letartóztatás) közöttiek.

A büntetőeljárás törvény szerint (136. szakasz) a nem-vagyoni kártérítés módjai a következők is lehetnek:

- hivatalos bocsánatkérés, amelyet az ügyész teljesít az erkölcsi elégtételben részesítendő személy számára;
- az erkölcsi elégtételben részesítésről közlemény közzététele – az erkölcsi elégtételben részesített kérésére, ha pedig meghalt, közeli hozzátartozói vagy rokonai kérésére, illetőleg a bíróság, az ügyész, a nyomozószerv vezetője, a nyomozó írásbeli utasítására – a tömegtájékoztatási eszközökben, ha az erkölcsi elégtételben részesített személy előzetes letartóztatásba helyezéséről, tiszttségéből való ideiglenes felfüggesztéséről, kényszergyógykezeléséről, elítéléséről, illetőleg a vele szembeni más jogellenes intézkedésekről szóló közleményt a sajtóban közzétették, a rádióban, a televízióban sugározták, más tömegtájékoztatási eszközökben nyilvánosságra hozták;
- az erkölcsi elégtételben részesített, halála esetén pedig közeli hozzátartozói, vagy rokonai kérésére, a bíróság, az ügyész és a nyomozó legkésőbb 14 napon belül köteles írásbeli értesítést küldeni az erkölcsi elégtételben részesítésről a munkahely, az oktatási intézmény vagy a lakóhely címére.

Azoknak a rehabilitált személyeknek, akiket bírósági határozat alapján fosztottak meg speciális, katonai és tiszteletbeli rangjuktól, szolgálati fokozatuktól, valamint állami kitüntetésüktől, visszakapják megfelelő rangjukat, szolgálati fokozataikat és állami kitüntetéseiket.

3. A gyakorlatban a legösszetettebb problémát az azzal kapcsolatban felmerülő kérdések okozzák, hogy milyen módon kompenzálható az okozott kár. A közel-múltig nem alakult ki egységes gyakorlat abban a kérdésben, milyen módon kell megtéríteni a vagyoni kárt: polgári vagy büntetőper keretében-e.

A joggyakorlat rendkívül ellentmondásos volt ebben a kérdésben. A rehabilitált személy számára a vagyoni kár megtérítése mind polgári, mind pedig büntetőper révén történt. Olyan esetek is előfordultak, amikor a bíróságok annak az alapján szüntették meg a polgári jogi pert, hogy a rehabilitált személy számára a vagyoni kár megtérítésének a büntetőeljárás törvényben előírt módon kell történnie.

A fenti bizonytalanságot kiküszöbölve, az Oroszországi Föderáció Legfelsőbb Bírósága, az Oroszországi Föderáció Legfőbb Ügyészségének válaszolva, a 2009. évi I. negyedévi jogalkotás és a bírósági gyakorlat áttekintésében kifejtette, hogy a vagyoni kártérítés iránti igényekről az OF. Be. által megállapított rendben az a bíróság dönt, amelyik az ítéletet hozta. A bírósági határozatok elemzése azt mutatta, hogy valamennyi régió bíróságai alkalmazzák a hivatkozott állásfoglalást.

A vagyoni kártérítésnek a büntetőeljárás törvényben írt rendje a következő mechanizmusról rendelkezik.

A bíróság ítéletben, végzésben, határozatban, a nyomozó hatóság pedig határozatban ismeri el a rehabilitációhoz való jogot a felmentett, vagy azon személy vonatkozásában, akivel szemben a büntetőeljárás megszűnt. Egyidejűleg a rehabilitált személynek értesítést küldenek, amelyben kioktatják a büntetőeljárással kapcsolatos kár megtérítésének rendjéről.

Ha ismert az elhalálozott rehabilitált személy örökösének, közeli hozzátartozójának, rokonainak, vagy eltartottainak lakóhelye, az értesítést a nyomozóhatósághoz, vagy a bírósághoz fordulásuktól számított legfeljebb 5 napon belül meg kell küldeni.

Az Oroszországi Föderáció Polgári Törvénykönyve által megállapított elévülési idő alatt, amely a jelzett iratok másolatának és a kártérítés rendjéről szóló kioktatás kézhezvételének napján kezdődik, a rehabilitált jogosult vagyoni kártérítési igényével ahhoz a szervhez fordulni, amelyik az elmarasztaló ítéletet hozta és (vagy) végzést, illetve határozatot hozott a büntetőügy megszüntetéséről, a törvénysértő vagy megalapozatlan határozatok hatályon kívül helyezéséről vagy megváltoztatásáról. Ha a büntetőügyet magasabb szintű bíróság megszüntette, vagy az ítéletet megváltoztatta, a kártérítés iránti keresetet az ítélező bírósághoz kell címezni.

A vagyoni kártérítés iránti kérelmet a rehabilitált személy törvényes képviselője is előterjesztheti.

A vagyoni kártérítés iránti kereset beérkezésének napjától számított legkésőbb egy hónapon belül, a bíró vagy a nyomozó hatóság dönt a kártérítés mértékéről, és határozatot hoz a kártérítés kifizetéséről. A kifizetések az inflációs szint figyelembe vételével történnek.

A vagyoni kártérítés iránti kérelmekről a bíró az ítéletek végrehajtásával kapcsolatos kérdések eldöntésére megállapított rendben határoz.

Egészében véve, a büntetőeljárás törvényben foglalt elbírálási rendszer egy sor előnnyel jár a polgári jogi eljárási rendhez képest. Adott esetben a rehabilitált személynek nem kell bizonyítania követelésének alapját. Ez a feladat azoknak a szerveknek a kötelessége, amelyek anyagi felelősséget viselnek a személynek okozott kárért.

A rehabilitált személy kártérítésének úgynevezett „bírószágon kívüli”/nemperes eljárási rendjének gyakorlati alkalmazása, azaz, amikor a kifizetés teljesítéséről szóló határozatot a nyomozó hatóság hozza meg, egy sor bonyodalommal jár, mert ellentmondás van az Oroszországi Föderáció Büntetőeljárás Törvénykönyve és az Oroszországi Föderáció Költségvetési Törvénykönyve között.

Az ügyészi szervekhez érkeznek panaszok olyan állampolgároktól, akik nem kaphatják meg a vagyoni kár számukra megítélt kompenzációs összegét, mert az Oroszországi Föderáció Költségvetési Törvénykönyvében írt rendelkezések szerint a nyomozó hatóság határozata nem végrehajtható okirat. A bírósághoz büntetőeljárás keretében benyújtott igények kielégítését annak alapján utasítják el, hogy már van határozat, amelyet nyomozó hozott, a polgári per keretében benyújtott keresetek elfogadását pedig a bíróságok megtagadják, mivel azokat az OF Be. szabályai szerint kell megvizsgálni. Előáll az a tipikus helyzet, amikor a rehabilitált személyek nem védhetik meg vagyoni jogaikat.

Mindez az OF Be. elkerülhetetlen módosítását teszi szükségessé a rehabilitált személynek pénzbeli kompenzáció kifizetéséről szóló nyomozó hatósági határozatok végrehajtási rendjének szabályozásáról szóló részében. Néhány további módosítás szükséges a „Végrehajtási Eljárás”-ról szóló szövetségi szintű törvényben is.

Ezzel kapcsolatban megjegyeznénk, hogy az Oroszországi Föderáció Legfőbb Ügyészsége most készített el egy törvénytervezetet, amely a büntetőeljárás törvény módosítását célozza a szóban forgó jogviszonyok jogi szabályozásában lévő súlyos ellentmondások és joghézagok megszüntetése és a joggyakorlat optimalizálása végett. A törvénytervezet egységes megközelítést javasol a törvénytörtő büntetőeljárással kapcsolatos összes kártérítési jogvita elbírálásához – polgári per keretében.

4. Meg kell jegyeznünk, hogy az utóbbi években mind több állampolgár fordul bírósághoz vagyoni és nemvagyoni kártérítés iránt, törvénytörtő büntetőeljárás folytán keletkezett kára miatt. Nő azoknak a kereseteknek a száma is, amelyeknek a bíróságok helyt adtak ebben az ügyfajtában. A rendelkezésre álló 2009. évi adatok szerint az általános hatáskörű bíróságok polgári perben 1669 esetben, ilyen ügycsoportba tartozó ügyet vizsgáltak meg, amelyek közül 1440 keresetet ítétek megalapozottnak, 215 524 847 Rubel kártérítési összeggel. 2008-ban a bíróságok által elbírált ügyszám 1622 volt, amelyek közül 1303 keresetnek adtak helyt, 191 572 159 Rubel összegben.

Az elemzés azt mutatta, hogy amikor bírósághoz fordulnak az állampolgárok nem-vagyoni és vagyoni kár megtérítése iránt, az ügyvédi és képviselői közreműködésre kifizetett összegek megfizetését és a kártérítésnek a bíróság által megítélt indexálását is kérték azokban az esetekben, amikor a bírósági határozatot hosszú időn át nem hajtották végre, továbbá kérték még a perköltség megtérítését is.

A 2009. évben a bíróságok által elbírált állampolgári keresetek összes számának több mint a felét a törvénytörtő büntetőjogi felelősségre vonás folytán okozott kár megtérítése iránti keresetek tették ki, az ügynek a bűnösség hiánya miatti, mind a nyomozószervek, mind pedig a bíróság általi megszüntetése alapján,

valamint azon személyek keresetei, akik javára a bíróság felmentő ítéletet hozott. Kártérítési igényt nyújtottak be olyan személyek is, akikkel szemben a büntetőeljárás azért szűnt meg, mert az állami vádhatóság megtagadta a vádemelést, továbbá, mert a büntetőeljárás azért szűnt meg, mert az elkövetett cselekmény nem bűncselekmény, vagy, mert a bűncselekményt nem az adott személy követte el. A törvénysértő büntetőeljárás folytán okozott kárért való kártérítés iránti állampolgári keresetek elbírálására irányuló perekben az Oroszországi Föderáció államkincstára nevében az Oroszországi Föderáció Pénzügyminisztériuma jár el, Oroszország Szövetségi Kincstárügyi Hivatala személyében, amely a perben alperes.

Nevesítve, az Oroszországi Föderáció Pénzügyminisztériumának feladata az Oroszországi Föderációval szemben az Oroszországi Föderáció állami szerveinek törvénysértő cselekményeivel (nem tevésével) okozott kár megtérítése iránti keresetek alapján hozott bírósági aktusok, továbbá az Oroszországi Föderáció államkincstára terhére pénzüsszegek megítélésére irányuló egyéb keresetekre hozott bírósági aktusok végrehajtása (az OF Költségvetési Törvénykönyvének 165, 242.2 szakaszai).

Az ügyészi szerveket harmadik személyként vonják perbe az alperes oldalán vagy a bíróság kezdeményezésére, vagy pedig a Pénzügyminisztérium képviselőinek kérelmére, és azok nem lépnek fel önálló követeléssel.

Nem ritkák azonban az olyan esetek sem, amikor a felperesek, vagy az alperesek nem kérik az ügyészi szervek perbehívását, a bíróság pedig hivatalból nem hívja perbe az ügyészi szerveket – az ügyész nem kap értesítést az ügy tárgyalásáról, és azon nem vesz részt.

Ezt a körülmény az összes régióban megfigyelhető.

Mindamellet, az államkincstárnak a Pénzügyminisztérium szervei általi képviselete az ilyen ügyekben nem lehet maradéktalan és teljeskörű, mivel a Pénzügyminisztérium munkatársai nem ismerik a nyomozószervek, az ügyészi szervek specifikus munkáját, és nincs lehetőségük magyarázatot és értékelést adni azokról a körülményekről, amelyek az adott személy jogát keletkeztették a rehabilitálásra és arra, hogy kártérítés iránt a bírósághoz forduljon. A Pénzügyminisztérium munkatársainak lényegében olyan cselekmények jogkövetkezményeiért kell felelniük, amelyeket nem ők követtek el.

Figyelemmel arra, hogy a hatályos büntetőeljárás törvény értelmében az ügyész a büntetőeljárás előkészítő (bíróági szakasz előtti) szakaszaiban koordinálja a büntetőeljárás megindítását és a nyomozást végző szervek és hivatalos személyek tevékenységét, a büntetőbíróóság előtti eljárás szakaszában – képviseli a közvédat, éppen az ügyész az, aki szolgáltatathatja az ügy körülményeire vonatkozó szükséges adatokat, értékelheti a lefolytatott nyomozati cselekmények minőségét.

Az elemzés rámutatott, hogy a szóban forgó ügycsoport elbírálásában részt vevő ügyészek igen élénk tevékenységet folytatnak, részt vesznek a bizonyítékok felkutatásában, kereseti kérelmeket terjesztenek elő, intézkednek annak érdekében,

hogy amikor a bíróság határoz a nem-vagyoni kártérítés iránti kereset kielégítéséről, vegye figyelembe az ésszerűség és az igazságosság követelményét. A törvénysértő határozatokkal szemben az ügyészek a fellebbviteli bíróságokhoz és a felülvizsgálati fórumokhoz nyújtanak be fellebbezést.

Csak az ügyészi szervek képviselői tudják értékelni a perben, hogy valamelyik cselekmény jogszerű-e, vagy sem, és képesek érvekkel alátámasztott állásfoglalást képviselni.

Az a tény, hogy az ügyészi szervek képviselői nem vesznek részt az ilyen követelések elbírálásában, hátrányosan érintheti a bírósági határozatok törvényességét. Minden olyan esetben, amikor bíróságok vagy nyomozószervek olyan eljárási határozatokat hoznak, amelyek a rehabilitációhoz való jog elismerését eredményezik, az ügyészi szervek elvégzik a megfelelő ellenőrzést (hivatali vizsgálat), és az eredmények ismeretében kötelesek feltenni a kérdést a vétkes személyeknek a törvény által rendelt felelősségre vonásáról.

Az ügyészségi szervek értesítik az Oroszországi Föderáció Pénzügyminisztériumát a törvénysértő büntetőeljárásban kapcsolatosan károkozásban vétkes hivatalos személlyel szembeni bírósági ítélet hatálybalépéséről, hogy a Minisztérium az érintett hivatalos személlyel szemben érvényesíthesse viszontkereseti jogát (az OF Ptk. 1081. szakaszának (3) bekezdése). Az Oroszországi Föderáció, az Oroszországi Föderáció föderatív jogalanya, vagy önkormányzati szerveződése, ha nyomozószerv, ügyészi szerv, vagy bíróság alkalmazásában álló hivatalos személy által okozott kárért kártérítést fizet (1070. szakasz 1. pontja), jogosult viszontkeresettel élni ezzel a személlyel szemben, ha vétkességét jogerős bírósági ítélet állapította meg (az OF Ptk. 1081. szakaszának 3. pontja).

Végezetül azt is meg kell jegyeznünk, hogy az Oroszországi Föderációban most folyik „A bírósági tárgyalás ésszerű határidőn belüli megtartásához és a bírósági aktus ésszerű határidőn belüli végrehajtásához való jog megsértéséért járó kártérítés”-ről szóló szövetségi szintű törvény tervezetének kidolgozása.

A hivatkozott törvénytervezet törvényi szintű, hatékony, államon belüli jogvédelmi eszköz létrehozására irányul az állampolgároknak a bírósági tárgyalás ésszerű határidőn belüli megtartásához és a bírósági határozatoknak az előírt határidőre történő végrehajtásához való joga megsértése ellen.

A törvénytervezet további garanciákat hoz létre az érintetteknek az ésszerű határidőn belüli bírósági eljárásához való jogának biztosítására, amelynek megsértése jogalapot keletkeztet igazságos kártérítés megítéléséhez.

A törvénytervezet szerint, a kártérítés megítélése iránti kereset benyújtására a bírósági eljárásra, vagy a bírósági határozat végrehajtására előírt ésszerű határidőnek megsértésével kapcsolatban keletkezett káros következményeket elszenvedett, érintett személy jogosult. Ezen kívül, figyelemmel az Európai Emberi Jogi Bíróság kialakult joggyakorlatára, a bírósági eljárás fogalma nemcsak az ügy bírósági szakaszát foglalja magába, hanem a büntetőügy előkészítő szakaszát is.

Az ésszerű határidőn belüli bírósági eljáráshoz való jog védelmére a törvénytervezetben javasolt megoldás nem zárja ki a jogérvényesítés lehetőségeit a bíróság és más azon szervek törvénysértő cselekményeivel okozott károk követelésére, amelyek felelősek a bírósági határozatoknak az Orosz Föderáció Polgári Törvénykönyve szerinti végrehajtásáért.

Возмещение ущерба, нанесенного правоохранительным и судебным органам*

Интеграция Украинского государства и общества в европейское сообщество требует безусловного верховенства общечеловеческих ценностей, прав и свобод граждан.

В условиях постоянно возрастающей роли права в жизни украинского общества, на первый план вполне закономерно вышли юридические вопросы, связанные с обеспечением прав человека. Именно положение дел в сфере обеспечения прав и свобод человека, их практической реализации, является тем критерием, в соответствии с которым оценивается уровень демократического развития любой страны и общества в целом.

Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаны в Украине наивысшей социальной ценностью. Права и свободы человека, а также их гарантии определяют содержание и направление деятельности государства. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главным обязательством государства. Одной из наиболее действенных гарантий, свойственных цивилизованному гражданскому обществу является право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц, а также возмещение за счет государства материального и морального ущерба, причиненного их незаконными решениями, действиями или бездействием.

Особенно актуальным становится вопрос о необходимости обеспечения возмещения ущерба, нанесенного незаконными решениями, действиями или бездействием органа дознания, досудебного следствия, прокуратуры или суда. Поскольку указанные органы, во время выполнения своих функций, имеют право на основании и в порядке, установленном законом, ограничивать права граждан, признавать лиц виновными в совершении различных правонарушений, применять взыскания и т.д. К сожалению, должностные лица указанных органов довольно часто допускают нарушения в ходе осуществления соответствующих полномочий.

Нормативной основой для возмещения ущерба, причиненного решениями, действиями или бездействием органа дознания, досудебного следствия, прокуратуры или суда является ГК Украины, а также специальный закон.

* The presentation was given in Ukrainian.

В соответствии с положениями ГК Украины и специального закона, ущерб, причиненный физическому лицу в результате его незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, применения в качестве меры пресечения содержания под стражей или подписки о невыезде, незаконного задержания, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается государством в полном объеме, независимо от вины должностных и служебных лиц органа дознания, досудебного следствия, прокуратуры или суда.

Таким образом, **субъектом ответственности является государство, а не конкретный судебный-следственный орган, который причинил ущерб.** Государство возмещает ущерб независимо от вины указанных органов.

Указанное право возникает в случаях, установленных специальным законом в случае:

- вынесения оправдательного приговора суда;
- установление в оправдательном приговоре суда или в другом решении суда (за исключением определений или постановлений суда о возвращении дела на дополнительное расследование или новое судебное рассмотрение) факта незаконного привлечения в качестве обвиняемого, незаконного взятия и содержания под стражей, незаконного проведения в ходе расследования или судебного рассмотрения уголовного дела, обыска, выемки, незаконного наложения ареста на имущество, незаконного отстранения от работы (должности), а также других процессуальных действий, которые ограничивают или нарушают права и свободы граждан, незаконного проведения оперативно-розыскных мероприятий;
- закрытие уголовного дела в связи с отсутствием события преступления, отсутствием в деянии состава преступления или недоказанности участия обвиняемого в совершении преступления;
- отказ в возбуждении уголовного дела или закрытия уголовного дела на основаниях, которые указываются выше;
- закрытие производства по делу об административном правонарушении.

В приведенных случаях гражданину возмещается (возвращается):

- заработок и другие денежные доходы, которых он лишился в результате незаконных действий;
- имущество, конфискованное или обращенное в доход государства судом, изъятое органами дознания или досудебного следствия, а также то, на которое наложено арест;
- штрафы, взимаемые в соответствии с выполнением приговора суда, судебные издержки и другие расходы, уплаченные гражданином;

- суммы, уплаченные гражданином в связи с оказанием ему юридической помощи;
- моральный ущерб.

В случае возникновения права на возмещение нанесенного ущерба, орган дознания, следователь, прокурор или суд обязаны разъяснить лицу порядок восстановления его нарушенных прав или свобод и возмещения нанесенного ущерба.

Вопрос о размере возмещенного ущерба решается тем органом, который проводил следственные действия или рассматривал дело, о чем выносится постановление (определение). В случае несогласия с постановлением (определением) гражданин согласно гражданскому процессуальному законодательству может обжаловать его в суде.

Вопрос о возмещении морального ущерба по заявлению гражданина решается судом согласно действующему законодательству.

Размер морального ущерба определяется с учетом обстоятельств дела в рамках, установленных гражданским законодательством.

Возмещение морального ущерба за время пребывания под следствием или судом проводится исходя из размера не менее одного минимального размера заработной платы за каждый месяц пребывания под следствием или судом с учетом принципов разумности и справедливости.

Право на возмещение ущерба не возникает, если уголовное дело закрыто на основании закона об амнистии или акта помилования.

Не имеет права на возмещение ущерба и физическое лицо, которое в процессе дознания, досудебного следствия или судебного рассмотрения путем самооговора препятствовало установлению истины и этим способствовало незаконному осуждению, незаконному привлечению к уголовной ответственности, незаконному применению в качестве предупредительной меры содержания под стражей или подписки о невыезде, незаконному задержанию, и т.п.

Государство, возместив ущерб, причиненный должностным, служебным лицом органа дознания, досудебного следствия, прокуратуры или суда, **имеет право обратного требования к этому лицу только в случае установления в их действиях состава преступления по обвинительному приговору суда относительно него, который набрал законную силу.**

Ущерб, причиненный физическому и юридическому лицу в результате другого незаконного действия, или бездействия либо незаконного решения органа дознания, досудебного следствия, прокуратуры или суда, возмещается на общих основаниях. Так, органы прокуратуры несут гражданско-правовую ответственность в случае незаконных действий, не относящихся к привлечению граждан к уголовной ответственности.

Судебная практика по указанным вопросам в стадии формирования. Каких-либо обобщений судебными органами не сделано.

Однако этот вопрос под постоянным вниманием прокуратуры Украины, которая взаимодействует с Государственным казначейством Украины и анализирует причины и условия, которые привели к нарушению прав граждан и возмещению государством значительных средств.

A bűnüldöző és igazságügyi szervek által okozott károk megtérítése*

Az ukrán kormányzat és az ukrán társadalom beilleszkedése az európai közösségbe megköveteli az általános emberi értékek, valamint az állampolgári jogok és szabadságjogok feltétlen érvényesülését.

Az ukrán társadalomban folyamatosan nő a jog szerepe, és az ezzel kapcsolatos, elsősorban az emberi jogok érvényesülésével összefüggő jogi kérdések jelentősége. Éppen az emberi jogok érvényesíthetőségének lehetősége az ismérve valamely ország és társadalom fejlettségi szintjének.

Az ember élete és egészsége, becsülete és méltósága, sérthetlensége és biztonsága Ukrajnában a legmagasabb szintű társadalmi érték. Az emberi jogok érvényesítése és garantálása jelenti az állami szervek tevékenységének fő tartalmát, ez a legfontosabb kötelezettségük. E garanciák közé tartozik minden civilizált polgári társadalomban az a jog, hogy az állami szervek, önkormányzatok, tisztségviselők vagy hivatalos személyek döntései, tevékenysége vagy mulasztása esetén a bírósághoz lehet fordulni jogorvoslat végett, és az e szervek által okozott anyagi vagy erkölcsi kár megtérítését lehet követelni.

Különösen aktuális kérdés a nyomozószervek, ügyészségek és bíróságok törvénybe ütköző döntéseivel, tevékenységével vagy mulasztásaival okozott károk megtérítése. E szervek jogosultak feladataik törvényben előírt eljárás szerinti ellátása során korlátozni az állampolgárok jogait, őket felelősségre vonni törvénybe ütköző cselekedeteikért, velük szemben kényszerintézkedéseket alkalmazni, stb. Sajnos, az e szervek nevében eljáró hivatalos személyek feladataik teljesítése során elég gyakran elkövetnek törvénytöréseket.

Az ilyen módon természetes személyeknek okozott károk megtérítéséről Ukrajna polgári törvénykönyve és külön törvények rendelkeznek.

Ezek szerint a törvénytörő elítélés, terheltkénti felelősségre vonás, kényszerintézkedés, lakhelyelhagyási tilalom, őrizetbevétel, szabálysértési bírság kiszabása, javító munkára kötelezés által okozott teljes kárt megtéríti az állam, függetlenül attól, hogy a nyomozószervek, ügyészségek, bíróságok nevében eljáró személyek vétkeisége miben áll.

Így a felelősség az államot terheli, és nem az eljáró, a kárt ténylegesen okozó igazságügyi vagy nyomozószervet, tekintet nélkül arra, hogy a kárt vétkesen okozták-e.

* Az előadás ukrán nyelven hangzott el.

Külön törvények által meghatározott felelősség érvényesül

- a bíróság felmentő ítélete esetén,
- bírósági ítéletben vagy más határozatban (kivéve pótnyomozást vagy hatályon kívül helyezést elrendelő határozatot) megállapított törvénysértő terheltté nyilvánítás, őrizetbevétel, elővezetés, házkutatás, lefoglalás, zár alá vétel, foglalkozástól eltiltás, vagy egyéb, az állampolgári jogokat korlátozó eljárási cselekmény vagy egyéb intézkedés esetén,
- bűncselekmény hiányában, jogellenesség hiányában vagy bizonyítottság hiányában történő nyomozás megszüntetése esetén,
- a fenti okok miatt hozott nyomozást megtagadó határozatok esetén,
- szabálysértési eljárás megszüntetése esetén.

Ezekben az esetekben meg kell téríteni

- a törvénysértő módon okozott keresetkiesést,
- a lefoglalt, zár alá vett vagyonban keletkezett károkat,
- a bírósági ítélet végrehajtása során kiszabott bírságokat, a bűnügyi költséget és egyéb, az állampolgár által kifizetett összegeket,
- az állampolgár jogi képviselővel összefüggő kiadásokat,
- a nem-vagyoni kárt.

A kártérítési igény felmerülése során a nyomozó, az ügyész és a bíróság köteles felhívni az állampolgár figyelmét a jogsérelem kiküszöbölésének módjáról és a kárigény érvényesítésének lehetőségéről.

A kártérítés mértékét a kárt okozó szerv állapítja meg határozattal – ezt az állampolgár polgári bíróság előtt megtámadhatja.

A nem-vagyoni kár tárgyában az állampolgár kérelmére a bíróság dönt a vonatkozó törvényi rendelkezések alapján, mérlegelve az ügy körülményeit. A törvénytelen nyomozásért vagy bírósági eljárásért legalább a havi minimálbérnek megfelelő összeget kell megállapítani az indokoltság és méltányosság figyelembevételével.

Kártérítés nem állapítható meg akkor, ha az eljárás közkegyelem vagy elévülés folytán került megszüntetésre.

Nem igényelhet kártérítést az a természetes személy, aki a nyomozás vagy a bírósági eljárás során hamis vallomást tett, és ezzel akadályozta az igazság kiderítését, illetve okot adott a felsorolt intézkedésekre.

Az állam az említett hivatalos személyek által okozott károk megtérítését követően a kifizetett összeg megtérítését követelheti attól a hivatalos személytől, akinek bűnösségét a cselekmény vonatkozásában bíróság jogerősen megállapította.

A természetes vagy jogi személynek törvénysértéssel, mulasztással vagy jogellenes nyomozói, ügyészi vagy bírói döntéssel okozott károkat egységes elvek szerint kell megtéríteni. Így az ügyészség olyan esetekben is polgári jogi felelősséggel tartozik, ha jogellenesen nem kezdeményezett büntetőeljárást valaki ellen.

Ezekben a kérdésekben a bírósági gyakorlat még nem kialakult. A bíróságok még nem adtak ki útmutatást ezekre vonatkozóan, az Ügyészség az ukrán Államkincstárral együttműködve figyelemmel kíséri a gyakorlatot, és az ügyek elemzése során igyekszik feltárni a jogsértések okait, amelyek jelentős állami kiadáshoz vezetnek.

Грађанска одговорност јавног тужилаштва према прописима Републике Србије*

Положај и надлежност јавног тужилаштва у Републици Србији дефинисани су одредбом члана 156. Устава. Уставом је прописано и да се оснивање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређује законом. То је учињено Законом о јавном тужилаштву. Сходно одредбама тог Закона јавно тужилаштво чине, јавни тужилац, заменици јавног тужиоца и особље јавног тужилаштва, с тим да функцију јавног тужилаштва врши јавни тужилац. Он је сходно одредби члана 26. Закона овлашћен да гони учиниоце кривичних дела, привредних преступа и пекршаја, предузимањем радњи на које је законом овлашћен. Поред тога, јавном тужиоцу је том одредбом члана конституисано и овлашћење да поступа у парничном, управном, извршном, ванпарничном и држим поступцима вршећи радње на које је овлашћен посебним законом. У круг законских овлашћења јавног тужиоца спада и стављање захтева за одлагање или прекид извршења одлуке када сматра да постоје разлози да се ванредним правним средством побија одлука донета у судском или другом поступку.

Законом прописана широка лепеза овлашћења јавног тужиоца указује и на повећану могућност вршења јавнотужилачке функције на штету појединих физичких и правних лица. До штете може доћи у свим случајевима незаконитог или неправилног рада јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца. Таква могућност нарочито постоји у случајевима неосновног лишења слободe или неосновано осуђеног лица. До неоснованог лишења слободe се најчешће долази приликом спровођења истраге против осумњиченог лица према коме је на предлог јавног тужиоца одређен притвор, али поступак није окончан и подизањем оптужнице. Слична могућност постоји и у случају подизања оптужнице и задржавања окривљеног у притвору према коме је поступак окончан ослобађајућом пресудом. У тим као и у случајевима неосноване осуде угрожава се човекова слобода и унижава људско достојанство као темељне вредности сваке демократске и правно уређене државе. Зато се прописима Републике Србије тим лицима обезбеђује одговарајућа сатисфакција. То се најпре чини Уставом Републике Србије, као и одговарајућим одредбама Законика о кривичном поступку. Одредбом члана 35. Устава конституише се право на рехабилитацију и накнаду штете сваком лицу које је без основа и незаконито

* The presentation was given in Serbian.

лишено слободе или осуђено за кажњиво дело. Накнада штете тим лицима се врши на терет Републике Србије. Осим тога, одредбом става другог истог члана Устава, признато је и право сваког лица на накнаду материјалне или нематеријалне штете која му је причињена незаконитим или неправилним радом државног органа. На темељу те уставне одредбе је право на накнаду штете лицу коме јавни тужилац или заменик јавног тужиоца причини штету незаконитим или неправилним радом прописана је одговорност Републике Србије и одредбом члана 52. став 1. Закона о јавном тужилаштву. Изузетно, Република Србија може тражити од јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца, накнаду исплаћеног износа оштећеном лицу само у случају када је коначном одлуком Уставног суда, односно правноснажном судском одлуком утврђено да је штета проузрокована намерно или крајњом непажњом.

Поступак остварења права на накнаду штете лицима која су неосновано осуђена, или лишена слободе, прописан је одредбама члана 556. – 564. Закона о кривичном поступку. Тим одредбама су прописани:

1. услови за остварење права на накнаду штете неосновано осуђеним лицима (члан 556.);
2. услови за остварење права на накнаду штете лицима неосновано лишеним слободе (члан 560. став 1., 2. и 3.);
3. услови за покретање вођења поступка од стране лица која су неосновано осуђена и неосновано лишена слободе (члан 557., 558., 559., 560. став 4. и члан 563.);
4. врста накнаде штете (члан 556. став 1., 557. став 2. и 561.);
5. потраживања лица неосновано осуђених и неосновано лишених слободе по основу радних односа и по основу социјалног осугурања, као и
6. брисање неосноване осуде по службеној дужности.

Право на накнаду штете застарева у року од 3 године од дана правноснажности пресуде којом је окривљени ослобођен од оптужбе или којом је оптужба одбијена, односно правноснажности првостепеног решења којим је поступак обустављен, а ако је поводом жалбе решавао виши суд, од дана пријема одлуке тог суда. Опште је правило да право на накнаду штете због неосноване осуде има лице према коме је била правноснажно изречена кривична санкција или које је оглашено кривим, а ослобођено од казне, а доцније поводом ванредног правног лека нови поступак правноснажно обустављен или је правноснажном пресудом ослобођено од оптужбе или је оптужба одбијена. То право се сходно одредби члана 556. став 1. тачка 1. и 2., не може остварити у случају:

1. када је до обуставе поступка или пресуде којом се оптужба одбија дошло због тога што је у новом поступку оштећени као тужилац, односно приватни

тужилац одустао од гоњења, или што је оштећени одустао од предлога, а до одустанка је дошло на основу споразума са окривљеним;

2. ако је у новом поступку решењем оптужба одбачена због ненадлежности суда, а овлашћени тужилац је предузео гоњење пред надлежним судом. Осим тога, право на накнаду штете не припада ни осуђеном лицу које је својим лажним признањем или на други начин намерно проузроковало своју осуду, осим ако је на то било принуђено.

Право на накнаду штете припада и лицу:

1. које је било у притвору, а није дошло до покретања кривичног поступка, или је поступак обустављен правноснажним решењем или је правноснажном пресудом ослобођено од оптужбе или је оптужба одбијена;

2. које је издржало казну лишења слободе, а поводом понављања кривичног поступка, захтева за заштиту законитости или захтева за испитивање правноснажне пресуде, изречена му је казна лишења слободе у краћем трајању од казне коју је издржавао или је изречена кривична санкција која се не састоји у лишењу слободе, или је оглашено кривим, а ослобођено од казне;

3. које је услед грешке или незаконитог рада органа неосновано лишено слободе, или је задржано дужи у притвору или установи за издржавање казне или мере;

4. које је у притвору провело дуже времена него што траје казна затвора на коју је осуђено. Накнаду штете може остварити и лице које је без законског основа лишено слободе ако против њега није одређен притвор, нити му је време за које је лишено слободе урачунато у изречену казну за кривично дело или за прекршај.

Наведена права се могу остварити и подношењем тужбе надлежном парничном суду, али само под условом када по претходном обраћању комисији Министарства правде није постигнут споразум о накнади штете (члан 557. став 2. и 3. ЗКП). Тужба се може поднети парничном суду ако захтев за накнаду штете није усвојен од стране комисије или по њему није одлучено у року од 3 месеца од дана подношења захтева. Тужба се може поднети и у случају када је споразум постигнут само у погледу дела захтева. Битно је уочити и да за време решавања комисије по захтеву оштећеног лица не тече законом прописано време за застарелост тог потраживања.

Број захтева поднетих комисији за накнаду штете варира од године до године. Тако је у току 2002. године, било 371 захтев, 2003. године 463 захтева, 2004. године 836 захтева, 2005. године 876 захтева, 2006. године 904 захтева и 2007. године 698 захтева. У односу на укупан број поднетих захтева право на накнаду штете је споразумно остваривано од 42% до 61% годишење. По том основу су накнађене штете у укупном износу од 3.481.000,00 динара у

2002.години, 27.676.258,00 динара у 2004.години, 48.155.980,00 динара у 2005.години, 40.016.500,00 динара у 2006.години и 62.127.870,00 динара у 2007.години.

Највећи број захтева за накнаду штете због неоснованог лишења слободe заснивао се на притвору или извршењу казне затвора по основу осуђујуће одлуке (укупно 91,8%). У те случајеве сврстана су и неоснована лишења слободe у преткривичном поступку вођеном у поводу акције „Сабља“¹ који су доцније формално настављени судском одлуком у формално покренутом кривичном поступку који су окончани обустављањем поступка или ослобађањем окривљених од оптужбе.²

Осим случајева накнаде штете проузроковане неоснованим лишењем слободe или неоснованом осудом штета се може причинити грађанима и правним лицима и у другим случајевима незаконитог или неправилног поступања јавног тужилаштва. Оно постоји због неоправданог пропуштања рока јавног тужиоца за подизање захтева за заштиту законитости, чиме се тог права лишава и подносилац иницијативе као супсидијарни подносилац тог правног средства. То је случај и неоправданог одуговлачења судског поступка због пропуста учињених од стране јавног тужиоца. Они настају услед неблаговременог подношења предлога суду или предузимања других радњи са великим закашњењем. Такво понашање може имати за последицу повреду права на суђење у разумном року. Постојање ове повреде се утврђује у поступку по уставној жалби. Право на уставну жалбу је конституисано одредбом члана 170. Устава Републике Србије од 2006.године. Она се може изјавити против појединачног акта или радње сваког државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободe зајемчене Уставом. У случају основаности уставне жалбе Уставни суд може под условима и на начин прописан одредбом члана 90. Закона о Уставном суду подносиоцу признати и право на накнаду штете. И у том случају обвезник тако досуђене накнаде је Република Србија. Она се сходно одлуци Владине комисије за накнаду штете обавезује на исплату одговарајућег износа у свим случајевима када је утврђено да је било којом радњом или актом државног органа повређено Уставом загарантовано људско или мањинско право подносиоцу уставне жалбе. Висина досуђене накнаде се одређује у складу са мерилима и критеријумима усвојеним од стране Европског суда за људска

¹ Акција борбе против организованог криминала покренута поводом убиства пок. премијера Зорана Ђинђића.

² Наведени подаци су преузети из истраживања објављеног у књизи „Накнада штете због неоснованог лишења слободe или неосноване осуде“, аутора Наташе Мрвић-Петровић и Здравка М. Петровића, издавач „Центар за мир и развој демократије“, Београд 2008.год.

права у Стразбуру. На тај начин се и у поступку по уставној жалби манифестује грађанско-правна одговорност јавног тужилаштва.

До грађанско-правне одговорности јавног тужилаштва може доћи и у свим другим случајевима његовог незаконитог или неправилног поступања у вршењу законом поверене му функције. Одговорност за тако причињену штету је прописана одредбом члана 52. Закона о јавном тужилаштву. Међутим, као и у претходним и у овом случају одговорност за накнаду штете лежи на Републици Србији. Она се успоставља по тужби оштећеног лица пред надлежним парничним судом. Штета се утврђује и досуђује по општим правилима Закона о облигационим односима. Претпоставка за њено остварење је постојање узрочне везе између штетне радње, у овом случају незаконитог или неправилног рада јавног тужилаштва и штете коју трпи треће лице као последицу тако предузетих радњи. У противном, недостатак узрочне везе искључује одговорност државе. Терет доказивања постојања штете лежи на оштећеном лицу. Оно је дужно доказати да је штета причињена у вршењу јавно-тужилачке функције од стране јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца.

Из реченог се може закључити да су у домаћим прописима Републике Србије инкорпорирана правила о праву на накнаду штете неосновано осуђеном лицу и право на накнаду штете због неоснованог лишења слободе прописана Међународним пактом о грађанским и политичким правима и Европском Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Међутим, остварење тих права није у потпуности усклађено са ставовима међународне заједнице о односу према жртвама криминалитета и злоупотребе власти установљеним декларацијом Генералне Скупштине УН о основним принципима правде за жртве криминалитета и злоупотребу власти. У складу са тим принципима потребно је извршити побољшање постојећих законских решења тако да се жртвама омогући брза, праведна и јефтина процедура за накнаду штете. Нужно је и прописати унапред квантификоване износе накнаде штете да би се олакшало вансудско закључење споразума о накнади штете. То даље подразумева и формирање посебног Националног фонда за исплату штете и установљење обавезе државе да у складу са периодичним контролама праксе накнаде штете лицима неосновано лишеним слободе и неосновано осуђеним предузме одговарајуће мере у правцу усклађивања тих накнада.

Az ügyészség polgári jogi felelőssége Szerbiában*

Szerbia Köztársaságban az ügyészség jogállását és hatáskörét az alkotmány 156. cikke határozza meg – ez tartalmazza a legalapvetőbb szabályokat, a szervezeti és eljárási kérdéseket külön törvény állapítja meg. Az ügyészi törvény szerint az ügyészség feladatait az ügyész, az ügyész-helyettesek és az ügyészségi tisztviselők látják el – az ügyészség tevékenységéért a felettes ügyész a felelős. Az ügyészi törvény 26. cikke szerint: feladatai közé tartozik a bűnüldözés, azoknak a bűncselekményeknek és vétségeknek üldözése, amelyeket külön törvények határoznak meg, továbbá a részvétel peres, perenkívüli, végrehajtási és egyéb eljárásokban, illetve rendkívüli perorvoslatokkal élés.

A széleskörű törvényi felhatalmazás megnöveli annak lehetőségét, hogy az ügyészség feladatainak teljesítése során károkat okozzon természetes vagy jogi személyeknek. A vezető ügyész és az ügyészek törvénytörő vagy téves intézkedésekkel is okozhatnak károkat – például alaptalan letartóztatással vagy téves elítéléssel, amelyek tévesen lefolytatott nyomozások következményei – amint egyes esetekben kiderül, ha felmentő ítéletek születnek. Az alaptalan elítélés nem egyeztethető össze az állampolgári szabadságjogok és az emberi méltóság tiszteletben tartásával, amelyek minden demokratikus jogállam alapvető értékei. Ezért Szerbia Köztársaság a sértetteknek megfelelő elégteltelt szolgálat – amint azt az alkotmány és a büntetőeljárásról szóló törvény elrendeli. Az alkotmány 35. cikke szerint mindenki, akinek szabadságát jogtalanul korlátozták vagy alaptalanul elítéltek büntetőeljárás keretében, jogosult rehabilitációra és kártérítésre, amelyet az állam fizet. Ugyanezen cikk második bekezdésében az alkotmány kimondja, hogy az állami szervek törvénytörő vagy téves intézkedése által okozott anyagi és nem-anyagi kárt meg kell téríteni. Ennek az alkotmányban foglalt rendelkezésnek az alapján az ügyészség törvénytörő vagy alaptalan intézkedése által okozott károkért is Szerbia Köztársaság felelős az ügyészi törvény 52. cikk (1) bekezdése értelmében. Szerbia Köztársaság a kifizetett kártérítés összegét követelheti az ügyésztől, ha jogerős ítéletben megállapították, hogy a károkozás szándékosan vagy súlyos gondatlanság folytán történt.

A törvénytörő elítélés vagy szabadságtól megfosztás által okozott kár megtérítésére irányuló eljárást a büntetőeljárásról szóló törvény 556–564. cikkei szabályozzák:

1. a törvény 556 cikke az alaptalan elítélést,
2. az 560 cikk 1,2 és 3 bekezdése a törvénytelen fogvatartást,
3. az 557, 558, 559, az 560 cikk (4) bek. és az 563 cikk a sértett részéről fennálló feltételeket,

* Az előadás angol nyelven hangzott el.

4. az 556 cikk (1) bek., 557 cikk (2) bek. és 561 cikk a kártérítés mértékét,
5. a sértett munkaviszonyával és társadalombiztosítási viszonyaival összefüggő kérdéseket,
6. az alaptalan elítélésben közreműködő tisztviselők felelősségét határozzák meg.

A kártérítési igény elévülési ideje három év a felmentő ítélet vagy eljárást megszüntető határozat jogerőre emelkedésétől számítva.

Az 556. cikk (1) bek. 1 és 2 pontja szerint nem állapítható meg kártérítési igény akkor, ha a sértettel szemben az ügyész vagy a magánvádló elejtette a vádat illetve egyezséget kötöttek, ha megállapítást nyert, hogy a cselekmény elbírálása más szerv hatáskörébe tartozik, ha a sértett valótlan előadása vagy megtévesztő magatartása volt az eljárás oka.

Kártérítési igénnyel léphet fel

1. akit fogva tartottak, de nem indult ellene büntetőeljárás, azt jogerősen megszüntették vagy felmentő ítélet született,
2. aki szabadságvesztés büntetését letöltötte, de perújítás vagy felülvizsgálati eljárás során rövidebb tartamú szabadságvesztésre vagy szabadságelvonással nem járó büntetésre ítélték, illetve a bűnösség megállapítása mellett nem került sor, büntetés kiszabására,
3. akit törvénysértően fosztottak meg szabadságától, vagy hosszabb ideig tartottak fogva a megengedettnél,
4. akit hosszabb ideig tartottak fogva, mint az a szabadságvesztés büntetés, amit vele szemben kiszabtak, vagy olyan büntetést szabtak ki vele szemben, amelybe fogvatartása beszámítható.

A kártérítési igény polgári peres úton érvényesíthető a jogosult keresete alapján akkor, ha nem sikerült megállapodni a kártérítés mértékéről az Igazságügyi Minisztérium illetékes bizottságával (Be.557. cikk (2) és (3) bek.) vagy az az igény benyújtását követő három hónapon belül nem hozott döntést – továbbá ha az igény jogalapja vitás: például ha benyújtása elkésett, vagy az igény elévült.

A bizottsághoz benyújtott kárigények száma változó:¹

Év	Kárigény/db	Kifizetett összeg/dinár
2002	371	3.481.000
2003	463	–
2004	836	27.676.258
2005	876	48.155.980
2006	904	40.016.500
2007	698	62.127.870

¹ Az adatokat *Natasa Mrvity-Petrovity* és *Zdravko M. Petrovity* 2008-ban Belgrádban megjelent könyvéből vettük át.

A kártérítési igény alapja az esetek 91.8 %-ában alaptalan letartóztatás és szabadságvesztés büntetésre ítélet volt. A legtöbb törvénytelen letartóztatás a 'Szablya' akció keretében volt (Zoran Gyinyics miniszterelnök meggyilkolása miatt indított nyomozás) – amelyben sok formális bírósági határozatot hoztak a nyomozás során és a megalapozatlan eljárások felmentő ítéletek meghozatalára vezettek.

Emellett kárt okozhatnak olyan ügyészi mulasztások, mint törvényességi óvások jogvesztő határidejének elmulasztása, eljárási cselekmények késedelmes elvégzése, amelyek az eljárások elhúzóására vezetnek, sértik az ügy ésszerű határidőn belüli elbírálásához való alkotmányos jogot. 2006 óta Szerbia Köztársaság alkotmánya 170. cikke lehetővé tette alkotmányjogi panasz benyújtását minden állami szerv vagy közfeladatokat ellátó szervezet alkotmányba foglalt emberi, állampolgári vagy kisebbségi jogokat sértő határozata ellen. Az alkotmánybíróságról szóló törvény 90. cikke értelmében megalapozott panasz esetén az Alkotmánybíróság elismerheti a sértett kárigényének jogosságát is – amelyért Szerbia Köztársaság köteles helytállni, és az illetékes kormánybizottság által megállapított összegű kártérítést kifizetni. Az összeg nagyságát a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság által meghatározott irányelveknek megfelelően állapítják meg. E rendelkezések vonatkoznak az ügyészség által hozott határozatokra is.

A kárigényt a polgári bíróság a kötelmi jogokról szóló törvény rendelkezései alapján bírálja el – annak okozati összefüggésben kell állnia a törvénytörő vagy megalapozatlan, de hatáskörében hozott ügyészi intézkedéssel, és ezt bizonyítani kell.

A fentiek alapján megállapítható, hogy Szerbia Köztársaság törvényei tartalmazzák az emberi és polgári jogokról szóló európai egyezményben foglaltaknak megfelelően a törvénytörő és megalapozatlan fogvatartásért és elítélésért járó kártérítéshez való jogot. Ugyanakkor a jogi szabályozás nem áll teljes összhangban az ENSZ Közgyűlésének a bűncselekmények és hatalommal visszaélések sértettjeinek jogvédelméről szóló nyilatkozatával. Ennek megfelelően további törvényekre van szükség, amelyek biztosítják, hogy a sértettek gyorsan és kellő mértékben juthassanak az őket megillető kártalanításhoz. Ki kell dolgozni az egyes ügyfajtákra vonatkozó keretösszegeket, amelyek megkönnyítik a perenkívüli megállapodásokat. Létre kell hozni a kártérítési alapot, és időszakonként ellenőrzéseket kell tartani annak megállapítása végett, hogy milyen okból, kik a felelősek a károkért.

Liability for Damage Caused During the Exercise of State Power by a Decision or Incorrect Official Procedure*

Introduction

- Regulation of this form of liability is exempt from the Civil Code (the application of the Civil Code is subsidiary);
- this issue is governed by a separate act number 82/1998 Coll., as amended by later regulations (hereinafter referred to as the “act”);
- the act is based on the provisions of Article 36 Para 3 of the Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms of the Czech Republic. According to this article, everybody is entitled to compensation for damage caused to them by an unlawful decision of a court, other state bodies or public administration authority, or as the result of an incorrect official procedure;
- the act also refers to the right to compensation of non-property damage caused by unlawful decision or incorrect official procedure.

Analysis

State liability

A state is a party to damage liability issues. Liability of the state is construed as exclusive liability. Liability for damage is construed as objective (strict) liability. Guilt is not an obligatory precondition of damage. The act does not govern any reason for liberation of any kind. The state may not relieve itself from liability caused during the exercise of the state power. The state shall also be liable in cases when damage was caused by wilful misconduct of a particular individual.

Individual extent of liability

State is liable for damage caused by

- a) state bodies,
- b) legal entities and individuals during the exercise of public administration entrusted to them pursuant to a special act or pursuant to an applicable act (hereinafter referred to as “officials”),
- c) bodies of territorial self-governing units, if damage occurred during the exercise of state administration that was delegated to them by law or based on a particular act (hereinafter referred to as “territorial units exercising delegated competences”).

* The presentation was given in English.

Objective extent of liability

The state is liable for damage caused by a *decision* or *incorrect official procedure*.

“Decision” refers to a decision in an individual matter, rendered pursuant to procedural regulations [i.e. the Civil Procedure Code, Code of Criminal Procedure, Code of Administrative Procedure or other regulations that govern administrative procedure(s)].

The act differs between liability arising out of *decisions on custody, punishment or protective measures* (on one hand) and liability arising out of *other unlawful decisions*, which may include any other decisions rendered in the aforementioned proceedings (on the other hand).

Bodies acting on behalf of the state in matters concerning compensations (ministries or other central administration authorities)

The state can never act directly. In legal and public law relationships the state acts only through its bodies. Therefore, central authorities do not represent the state, but they act on behalf of the state with respect to particular liability relationship.

The Ministry of Justice acts in the capacity of the state, in case damage occurred in the course of civil or criminal trial. Therefore, it concerns cases where damage occurred as the result of actions of courts in civil and criminal proceedings, or where it arose from actions of other law enforcement authorities. Furthermore, the Ministry of Justice acts in the capacity of the state in cases when a court of administrative justice renders an unlawful decision, by which the court decided on a complaint in a lawsuit against a decision of an independent-competence territorial unit, and in cases where damage was caused by a notary public or court executor.

Beneficiaries

Injured parties are *participants in the particular procedure* (i.e. participant in a procedure pursuant to the Civil Procedure Code, party to an action pursuant to the Code of Criminal Procedure, or participants defined pursuant to the provisions of the Rules of Administrative Procedure).

Under the applicable act, “injured party” can also refer to a person who was not treated as a participant in a procedure, even though they had the right to be perceived and treated as such. “Participant in a procedure” shall denote any party that is referred to as such by the applicable rules of procedure (i.e. not the person who was acknowledged as a participant in the procedure in a particular proceeding).

As far as damage caused by an unlawful decision is concerned, the right to damage compensation belongs to participants in the procedure in which the unlawful decision was rendered, resulting in the damage in question.

In case damage was caused by a decision on custody, punishment or protective measure, the right to damage compensation belongs to the person who was in fact put to custody, or the person on whom punishment or protective measure was in fact inflicted.

Conditions of entitlement to damage compensation

- a) *legal validity of the particular decision that resulted in damage;*
- b) *annulment or change of the final decision due to illegitimacy;*

The decision is annulled by an authority authorised to do so pursuant to procedural rules (usually based on a proceeding on extraordinary corrective measures or based on proceeding before the Constitutional Court). Any court deciding on damage compensation shall be bound by this decision. Entitlement to compensation of damages caused by a decision that is enforceable irrespective of its legal force can be claimed even if this decision was annulled or changed pursuant to a regular legal remedy.

- c) *exhaustion of regular legal remedies.*

Decision on custody, punishment and protective measure

- A person is entitled to *compensation of damages for custody* if criminal proceedings against them were stopped, if they were cleared of all charges, or if the matter was transferred to a different body. No later decision on illegitimacy of the original decision on custody is required. The “injured party” is the person who was actually put to custody. In case of extradition custody, damages are compensated only if and when the particular decision on custody or the procedure of custody decision has been found erroneous.
- A person is entitled to *compensation of damages for punishment* if they were cleared of all charges and if criminal proceedings against them were stopped. Compensation of damages does not come into question if and when criminal proceedings are stopped due to pardon or amnesty of the president. The “injured party” is the person against whom punishment was enforced in full or in part.
- A person is entitled to *compensation of damages for protective measure* if a decision in a subsequent proceeding was annulled. The “injured party” is the person against whom a protective measure was enforced in full or in part.

Elimination of claims for damage compensation

A person is not entitled to have damages compensated,

- a) *if they caused their custody, sentence or infliction of a protective measure, or*
- b) *if they were cleared of all charges, or if criminal proceedings against them were stopped, due only to the fact that the person is not criminally liable for the offence or due to the fact that they were granted pardon or amnesty for the offence.*

Furthermore, no entitlement to damage compensation shall arise, if

- a) *the particular proceeding could not proceed due to circumstances referred to by a special legal regulation,*
- b) *conditional discontinuance of criminal prosecution was decided and the effects of the discontinuance arose,*
- c) *verdict stating that the criminal proceedings were stopped was a part of a decision on amicable legal settlement,*
- d) *criminal proceedings were stopped (on the grounds of inexpedience).*

Incorrect official procedure

It is not defined in detail by the act. Incorrect official procedure may include the following:

- activities of competent authorities that are illegal;
- breach of an obligation to act or to render a decision within the period of time defined by law;
- in cases where there is no legally defined deadline for realisation of a legal act or for the issuance of a decision, “incorrect official procedure” shall also refer to a breach of an obligation to act or to render a decision within a reasonable period of time.

Injured party is a person who suffered damage due to a wrong official procedure. It is impossible to specify beneficiaries, as there are numerous forms of wrong official procedure. The entitlement to damage compensations is not restricted to participants in the particular procedure.

Assertion of claims for damage compensation

Claims for damage compensation shall be filed with the competent central authority. The purpose of filing claims for damage compensation with this authority is to give this authority enough time to satisfy the claim of the injured party in an amicable and out-of-court manner. Assertion of one’s claim for damage compensation pursuant to this act is a precondition for any eventual assertion of claim compensation before any competent court.

If a claim for damage compensation is upheld, it must be granted within six months from the day on which the claim in question was lodged.

If the claim of the injured party is not discharged in full within 6 months from the day on which it is asserted, the injured party may seek compensation in court.

The period of limitation does not run between the day on which a claim for damage compensation is asserted and the last day of preliminary hearings; in any case this period shall not exceed 6 months.

Recourse

Having paid the applicable compensation, the state can claim compensation as a result of recourse from the entities that had caused the damage, which entities can, consequently, claim settlement from their own employees.

Unlike the damage compensation, the compensation resulting from recourse is based on the principle of guilt. Therefore, *actus reus* must be present. The burden of proof lies with the person who claims the compensation as a result of recourse.

The compensation resulting from recourse is admissible only if and when damage compensation has been provided.

Assertion of compensation resulting from recourse is formulated as an obligation. It must be claimed from the person who has actually caused the damage.

Recourse for compensation of non-material damage is possible only in the form of adequate satisfaction and as monetary compensation.

Compensation claims as a result of recourse with respect to a judge or public prosecutor

The act regulates a unified procedure with respect to recourse claims towards a judge or public prosecutor. *It is possible to claim compensations as a result of recourse only if and when the particular judge or public prosecutor took part in the decision-making process or in the wrong official procedure and if they were found guilty in disciplinary proceedings or criminal proceedings.*

In case a public prosecutor resigns during the disciplinary proceeding, the disciplinary proceeding shall stop and the compensation claim as a result of recourse cannot be lodged (no decision on the public prosecutor's guilt was made).

The amount of compensation as a result of recourse is regulated by the Labour Act. An employee is obliged to compensate actual damages caused to their employer, in the form of monetary compensation, provided they do not rectify the damage by restoring the original condition.

The amount of damages claimed from an employee who actually caused the damage due to negligence on their side may not exceed the amount corresponding to 4.5 times their salary they had prior to the act of negligence that in fact resulted in the damage in question. This restriction does not apply, if damage was caused deliberately, or while the employee was drunk or otherwise intoxicated.

If and when damage is caused deliberately, the employer may also seek lost profit compensation.

It is not admissible to claim compensations resulting from recourse from a person who was involved in issuing unlawful decision or in wrong official procedure based on an order from their superior. Exception to this provision is any case in which following orders would represent a felony.

Period of limitation

The objective period of limitation is three years from the day on which the injured party became aware of the damage and of the person responsible for it (or from the day on which appellate judgment is delivered, respectively). The objective period of limitation is ten years. The subjective period of limitation in case of compensation of damages caused by a decision on custody, punishment or protective measure is two years. The entitlement to compensation as a result of recourse shall lapse after one year from the day on which damage compensation was paid.

Discussion

Decision on commencement of prosecution

Under the constant case law compensation of non-material damages is granted to persons in case of whom prosecution was instigated and stopped, or who were cleared of the charges. According to the opinion of courts, the procedure in this case should be the same as in the case of unlawful decision. It should be noted that in this case it is not an unlawful decision, since the competent authorities proceeded in compliance with law. The decision-making practice of courts in these cases led to the creation of fiction of the so-called unlawful decision.

It is necessary to distinguish between this case and a case where decision on commencement of criminal proceeding is reversed based on a complaint. In such cases this decision must be perceived as unlawful pursuant to the provisions of act number 82/1998 Coll.

The right to non-material damage compensation in the case of custody

The existing legal regulation the right to non-material damage compensation does not grant to persons upon whom custody was inflicted and in whose case the decision to commence prosecution was reversed, or who were cleared of the charges or in whose case the matter was transferred to a different body. But under the constant case law compensation of non-material damages is granted to persons upon whom custody was inflicted and in whose case the decision to commence prosecution was reversed, or who were cleared of the charges or in whose case the matter was transferred to a different body.

Civil Liability of Prosecutors under Irish Law*

Introduction

The Irish legal system is made up from a combination of common law, statute law and constitutional law. The common law system relies on the doctrine of precedent, with a strong focus on previously decided case law. Irish law is subservient to a written Constitution, which guarantees the rights and freedoms of Irish citizens, among others. Ireland is also a party to the European Convention on Human Rights, which was incorporated into Irish law by the European Convention on Human Rights Act 2003. However the Convention was incorporated at a sub constitutional level: legislation cannot be struck down by the courts simply by virtue of it being incompatible with the Convention and compensation for any violations of Convention rights will not be paid as of right but on an *ex gratia* basis. In order to evaluate the liability of public prosecutors in Ireland one must consider the nature of the Office and its role in the Irish criminal justice system.

The Evolution of the Irish Prosecutor

The Constitution of Ireland, adopted in 1937, provides for an Attorney General “who shall be the advisor of the Government in matters of law and legal opinion”. The Constitution also provided for the prosecution of all indictable crime in the name of the People at the suit of the Attorney General or some other person authorised in accordance with law to act for that purpose. From 1937 to 1974 the Attorney General continued to exercise both these functions. In addition to exercising the function as legal advisor to the government, the Attorney General had, and continues to have, a function to act as representative of the public in legal proceedings for the assertion of protection of public rights.¹

The Prosecution of Offences Act, 1974, effected a transfer to the newly created Office of Director of Public Prosecutions of “all the functions capable of being performed in relation to criminal matters and in relation to election petitions and referendum petitions by the Attorney General” immediately before the

* The presentation was given in English. Please note that this document is prepared by me in my capacity as legal researcher in the Office of the DPP, every effort has been made to ensure that the information contained herein is correct. This paper may not represent the views of the Director of Public Prosecutions or the Office of the Director of Public Prosecutions and may not represent the policy of the said Office.

¹ See Ministers and Secretaries Act, 1924, section 6

commencements of that Act. Section 2(5) of the 1974 Act dictates that the Director “shall be independent in the performance of his functions”. While the Act provides that the Director and the Attorney General “shall consult together from time to time in relation to matters pertaining to the functions of the Director” the Attorney General has no power to give an instruction to the Director. Any examination of the liability of the Office of the Director of Public Prosecution in civil law must be viewed in light of this independence.

The Office of the Director of Public Prosecution exercises its functions on behalf of the State and not individual complainants. As a result of this the Office originally maintained a policy of not giving reasons to victims for decisions taken not to prosecute. However this policy is currently under review; in October 2008 the Office began a pilot scheme whereby reasons for a decision not to prosecute would be provided in cases where there has been a fatality. In implementing any policy change, the Office must be aware of the rights of a suspect, such as the presumption of innocence and the right to a good name. Therefore should the review lead to a widespread policy change on this issue, it is likely that the Office’s duty towards those accused or suspected of a crime will come to the fore.

Statute Law

Statutory Remedy for Miscarriages of Justice

The Criminal Procedure Act 1993 introduced a statutory right to compensation where it is established that a newly discovered fact shows that there has been a miscarriage of justice by virtue of a conviction. Section 2 of the Act confers jurisdiction on Court of Criminal Appeal to quash a conviction or review a sentence imposed in a previously and finally decided case where the convicted person claims that a new or newly-discovered facts shows that there has been a miscarriage of justice in relation to the conviction or that the sentence imposed was excessive. Section 9 (1) details the conditions necessary for the payment of compensation:

- (1) Where a person has been convicted of an offence and either –
 - (a) (i) his conviction has been quashed by the Court on an application under section 2 or on appeal, or he has been acquitted in any re-trial, and
 - (ii) the Court or the court of re-trial, as the case may be, has certified that a newly-discovered fact shows that there has been a miscarriage of justice,
- or
- (b) (i) he has been pardoned as a result of a petition under section 7, and
- (ii) the Minister for Justice is of opinion that a newly-discovered fact shows that there has been a miscarriage of justice,

the Minister shall, subject to subsections (2) and (3), pay compensation to the convicted person or, if he is dead, to his legal personal representatives unless the non-disclosure of the fact in time is wholly or partly attributable to the convicted person.

It will be noted that a plaintiff must have been convicted before any right to compensation arises. Therefore an acquittal at trial will not give rise to any such claim. Subsection 2 of section 9 dictates that an individual may apply for compensation under the Act or institute an action for damages arising out of the conviction; this would suggest that one cannot do both.

Section 9(4) dictates that the Minister for Justice, Equality and Law Reform shall determine the amount of compensation payable. Any person dissatisfied with the amount of compensation may apply to the High Court to determine the appropriate amount; section 9(5) states that the award of the High Court shall be final. Section 9 was successfully invoked in the case of *Francis Shortt v. The Commissioner of an Garda Síochána Ireland and the Attorney General*². The applicant's conviction was declared a miscarriage of justice in 2002³. It appeared that he had been convicted on the perjured evidence of two unscrupulous gardaí wishing to further their careers. After successfully appealing his claim for damages to the Supreme Court the applicant was awarded €4,623,871.00.

Compensation under the Criminal Procedure Act 1993 is not merely available where there has been misconduct on the part of any State agent. In the case of *DPP v. Hannon*, Unreported, Court of Criminal Appeal, 27th April 2009, the applicant was convicted of sexual assault and common assault allegedly perpetrated against his ten year old neighbour. Nine years after the alleged offence the complainant admitted to gardaí that the offence had not occurred at all and that she had fabricated the entire incident. It was argued on behalf of the Office of the DPP that the applicant was not entitled to damages because there was no culpability on the part of the State or its agents. The Court of Criminal Appeal rejected this contention noting that international obligations required compensation where a miscarriage of justice has occurred; a requirement that there be evidence of state culpability before the right to compensation arose was not in keeping with such obligations. The case of an innocent person wrongly convicted was clearly found to be a miscarriage of justice.

Tort Law

There is limited opportunity under statute, outlined above, for an individual to make a claim for compensation against the State for wrongs committed in the criminal justice sphere. We must therefore turn to Irish tort law to determine whether any further rights to open a civil lawsuit exist.

² Unreported, Supreme Court, 21st March, 2007

³ Unreported, Court of Criminal Appeal, 31st July, 2002

At the outset it should be noted that in case of *Byrne v. Ireland*⁴ the Supreme Court rejected the State's contention that it was immune from tortious liability; the State was found to be a juristic person who would be vicariously liable for the negligent acts of its servants committed in the course of employment. The plaintiff, therefore, succeeded in her action for damages for injuries sustained when she fell into a trench dug on the authority of the Minister for Posts and Telegraphs. The Court further held that the Attorney General is the appropriate person to represent the State against such a claim for damages.

The concept of vicarious liability suffers from difficulties of interpretation: who is a servant and when are their actions in the course of employment? However the Irish courts have declared a number of actors to be state servants, for example judges, gardaí⁵ and members of the defence forces have all been so classified. Therefore it would seem that public prosecutors could be so viewed. We will now turn to specific areas of tort law that may be of assistance to a civil litigant.

Malicious Prosecution

The tort of malicious prosecution was developed at a time when prosecutions were initiated by private individuals, which necessitated a remedy against such prosecutions brought with ulterior motives. To successfully prove the tort the plaintiff must show that:

- (i) the criminal proceedings terminated in his favour;
- (ii) the defendant instituted and/or participated in the proceedings maliciously;
- (iii) there was no reasonable or probable cause for such proceedings;
- (iv) the plaintiff suffered damage.⁶

A crucial feature of this tort is the need for an acquittal; if the applicant has been convicted no action will lie, irrespective of the presence of evidence that such a conviction was obtained illegally. Quill⁷ notes that privileges afforded in the interest of public policy will not apply in malicious prosecution actions, nor will public prosecutors be immune from such actions.

In the case of *McIntyre v. Lewis*⁸ the applicant was assaulted by two gardaí, arrested and brought to the garda station where he was informed that he was being prosecuted for assault. The applicant succeeded in his action for malicious prosecution and false imprisonment in the High Court. On appeal it was argued that he had not adequately proved that there was an absence of a "reasonable and

⁴ [1972] IR 241

⁵ The Irish police force.

⁶ Per Hederman J. in *McIntyre v. Lewis* [1991] 1 IR 121.

⁷ QUILL, *Torts in Ireland*. Dublin, 1999.

⁸ [1991] 1 IR 121

probable cause” for bringing the assault charge. Hederman J. in the Supreme Court rejected this argument and approved the following charge of the trial judge:

I have already shown you how closely false imprisonment and assault relate to each other in the nature of the action and what happened. But malicious prosecution has another element in it and that is invoking a purported authority and abusing it; using it where they have no right to be using it, abusing the authority of the courts for the purpose of bringing about a prosecution and the consequences of that. And that's why that's a completely different element and the onus there is on the plaintiff to show that if he is to get any damages under that heading, that in fact the gardaí did abuse their position and they brought a prosecution against him for a completely wrongful motive and in the circumstances in which there was no reasonable cause to bring it at all.

Hederman J. added that in this case the simple fact that had to be decided was who had committed the assault; once it was found that the gardaí had in fact committed the assault there was no need for the plaintiff to go further and “prove a negative”: the absence of a reasonable and probable cause for bringing the charges. The Supreme Court upheld the findings in this case but reduced the award.

In November 2007 a Donegal publican, Frank McBrearty, settled his action against the state for personal damages arising from malicious prosecution, wrongful imprisonment, defamation and wrongful arrest for €3 million, albeit without any admission of liability. Mr McBrearty was the victim of a police conspiracy to frame him for the murder of one Richie Barron; who had in fact died accidentally. Such a substantial award could encourage a greater number of malicious prosecution actions coming before the courts.

In the absence of any direct case law, the Irish courts have been unclear as to the liability of the Office of the Director of Public Prosecutions for malicious prosecution actions. In the case of *JF v. DPP*, unreported, Supreme Court, 26th April 2005 Hardiman J. noted *obiter* that in malicious prosecution cases the courts have taken a practical view of the tort to fit complainants within the definition of “prosecutors”. He stated as follows:

Because the Director of Public Prosecutions or, occasionally, another public official, has a monopoly of prosecutions on indictment in Ireland, the complainant in such a case never functions as the prosecutor. Nevertheless, the law of tort acts realistically in regarding the complainant as the institutor of criminal proceedings and I believe that he should be so regarded for the purpose of this litigation as well. As such institutor, his position is far more closely analogous to a plaintiff in civil proceedings than to a witness who just happened to be there. By setting the criminal law in motion he plainly forfeited a degree of privacy, although in many situations his identity will be protected from disclosure to the public at large. A person accusing another of an offence

involving disgrace, loss of liberty, loss of reputation and professional oblivion, cannot expect to control the degree to which relevant information about him will be shared with the person whom he accuses. He is not merely the institutor of the proceedings: he is himself the object of the alleged offence. His veracity and accuracy is central both to the criminal proceedings and to the contention at the centre of the case against the applicant's claim for judicial review.

It would appear, therefore, that as members of the gardaí may be held liable for malicious prosecution along with individual complainants, it may be possible that a public prosecutor could be similarly found liable, provided there is sufficient evidence of malice. Developments in the relation to the duty of disclosure on the Office of the Director of Public Prosecution will be relevant in this regard as it would be very difficult for a plaintiff to establish malice if they cannot get access to documents relating to the decision to prosecute. As the Irish courts have accepted that decisions of the DPP are only judicially reviewable in exceptional circumstances it is likely that any request for information surrounding such a decision would be considered with caution.⁹

Negligence

In order to succeed in an action for negligence a plaintiff must show that they were owed a duty of care by the defendant arising from: the proximity of the parties; the foreseeability of the damage; and the absence of any compelling exemptions based on public policy. They must further show that such a duty was breached causing damage.

In general the judiciary have been reluctant to accept that the Director of Public Prosecutions, or the gardaí, owe any duty of care to individuals. This reluctance stems from the public interest in the prosecution of crime and the public detriment which may ensue from attaching such a duty. The issue was discussed in the case of *W. v. Ireland (No. 2)* [1997] 2 IR 142. The applicant in this case, claimed that the Attorney General breached his duty of care and/or his constitutional duty along with statutory duties owed by failing to process speedily the extradition of Father Brendan Smyth to face charges of sexual assault against the applicant. Costello P. rejected the existence of any such duty, making the following observations:

Turning, then, to the facts of this case it seems to me that the denial of a right of claim for damages for negligence on the grounds of public policy arises from the functions which the Attorney General is called upon to perform in the public interest and the consequences for his ability properly to perform them, should the alleged duty exist. By conferring an important role on him in the extradition process, the Oireachtas has involved him in a significant way in ensuring that

⁹ See *The State (Killian) v. AG* (1958) 92 ILTR 182, *The State (McCormack) v. Curran* [1987] ILRM 225 and *H v. DPP* [1994] 2 IR 589.

proper compliance with the State's international obligations in the field of extradition is achieved. The Act requires him to weigh the information made available to him relating both to the intention to prosecute the person named in the warrant, and also the evidence on which the intention to prosecute is based, and should the information he obtains not be sufficient, he is required to request further information. If in carrying out this function, he is also under a duty of care to the victim of the crime referred to in the warrant not to delay, there is a risk, which I do not think it is in the public interest he should be asked to run, that a conflict may arise between the proper exercise of his public function and the common law duty of care to the victim which might result in an improper exercise of his statutory functions.

There are further compelling reasons why, in the public interest, the duty claimed by the plaintiff in this action should not be allowed. If a duty under the Act of 1965 exists it must logically follow (a) that the Attorney General would be under a similar duty in respect of any prosecutorial functions conferred on him by s. 5 of the Prosecution of Offences Act, 1974 and (b) that in exercising his prosecutorial functions under that Act, the Director of Public Prosecutions would owe a like duty to all victims of crimes in the cases in which he is considering the institution of prosecution. Because of the inhibiting effect on the proper exercise by the Attorney General and the Director of Public Prosecutions of their prosecutorial functions, it would be contrary to the public interest that a duty of care at common law be imposed on them. So to conclude is not to submit to a "flood gates" argument of doubtful validity, it is to accept the logical consequences, should the duty of care at common law be imposed in the execution by the Attorney General of his functions under the Act of 1965.

Presumably similar policy considerations would apply to individuals suspected or accused of criminal behaviour. However in light of the European Court of Human Rights decision of *Osman v. UK*¹⁰ such a public policy exclusion may be regarded as disproportionate. In this case the Court found that an exclusionary rule that prohibited actions against the police by the victims of crime for negligent investigation on the grounds of public policy was contrary to Article 6 of the Convention.

The Irish Supreme Court displayed a greater willingness to review the workings of the DPP's Office in the case of *Eviston v. DPP*¹¹. In this case the Supreme Court held that the decision to prosecute the applicant, where she had been previously been informed that she would not be so prosecuted, was a breach of fair procedures. In the circumstances the Court found that the applicant's prosecution could not continue. The approach in *Eviston* has remained exceptional and so would seem not to be indicative of a more watchful role on

¹⁰ (1998) 29 EHRR 245

¹¹ [2002] 3 I.R. 260

the part of the judiciary. In the case of *J.M v. DPP*¹² McCarthy J. in the High Court outlined that the case of *Evison* itself articulated a rule that the Director is entitled to review his decision and that all citizens are now deemed to have knowledge of the existence of this rule. As a result the case before him could be distinguished from that of *Evison*, with the effect that the applicant was not entitled to an order of prohibition.

It should be noted that the question of duty of care in the sphere of criminal investigations has arisen in the Irish courts. Mr James Livingstone claimed that the gardaí were guilty of negligence and breach of duty in their management of the investigation into the murder of his wife. He alleged that the gardaí had an irrational fixation that he was the killer which caused him to be “pilloried” as a murderer causing him great damage. However as the matter was settled, with no admission of liability, an opportunity to examine the application of the tort of negligence to the criminal process was missed.

In light of the above developments it remains an open question whether a duty of care to those accused or suspected of crime will be recognised at some future date.

Other Applicable Torts

It should be noted that a broad range of torts have been argued in actions where individuals seek damages for acts committed during criminal investigations. In addition to the torts of malicious prosecution and negligence, applicants have claimed that they have been victims of defamation, false imprisonment and trespass to goods.

As mentioned above, the applicant in *McIntyre v. Lewis* was awarded damages for false imprisonment against the gardaí who assaulted and then arrested him. In *Dowman v. Ireland* [1986] 1 ILRM 111 the State was held vicariously liable in an action for false imprisonment when the gardaí unlawfully arrested the plaintiff. As the Director of Public Prosecution is independent of the gardaí and exercises no control over their actions, it would be unlikely that prosecutors could be held liable for such false imprisonment.

It would seem unlikely that an action for defamation could lie against the DPP by virtue of the fact that under Irish defamation law, an absolute privilege attaches to all statements which are made in the course of the administration of justice and a qualified privilege attaches to actions committed or statements uttered under legal duty. Therefore, in the absence of malice it would seem that statements emanating from the Office would be privileged and therefore immune from suit.

¹² [2008] IEHC 451

The tort of trespass to goods may also be claimed where an individual has been deprived of their property in the course of criminal investigation. However, such an action has a limited prospect of success due to the fact that such acts will not be tortious where they have been committed with lawful authority. Irish criminal law allows extensive powers of search and seizure, which makes success in such a claim unlikely where the investigation of a crime is concerned. In the case of *Jennings v. Quinn* [1968] IR 305 O'Keefe J. recognised the public interest in allowing the gardaí a wide power of seizure in relation to goods that may have evidential value in support of criminal charges or which may be stolen property. However, should an individual successfully claim that the seizure was committed without lawful authority an action against the gardaí may lie.

Civil Action for Breach of Constitutional Law

Finally, it has been argued that a right to damages should arise based on the concept of a tort of breach of constitutional rights. Such an argument stems from the judgment of Walsh J. in *Byrne* where he stated:

Where the people by the Constitution create rights against the State or impose duties upon the State, a remedy to enforce these must be deemed to be also available.

Following on from this in the case of *Meskeil v. CIÉ* [1973] IR 121 Walsh J. stated that:

It has been said on a number of occasions in this Court [...] that a right guaranteed by the Constitution or granted by the Constitution can be protected by action or enforced by action even though such action may not fit into any of the ordinary forms of action in either common law or equity and that the constitutional right carries within it its own right to a remedy or for the enforcement of it. Therefore, if a person has suffered damage by virtue of a breach of a constitutional right or the infringement of a constitutional right, that person is entitled to seek redress against the person or persons who have infringed that right.

It was feared that such a broad statement would lead distinct torts to be subsumed into this general action, however in practice this did not occur. In the case of *W v. Ireland (No.2)*, discussed above, Costello J. held that such an action for damages would only arise where existing statutory or common law did not already provide a remedy for the breach in question. Costello J. added that a failure of the action at common law would not, of itself, indicate that the plaintiff's constitutional rights are not adequately protected. Hogan and Whyte have observed:

...[T]he courts have tended to take the view that the law of tort generally provides adequate protection for personal rights and that it is only in those

*cases where common law remedies are inadequate or non-existent that an action based directly on the Constitution would arise.*¹³

The right to sue for damages for a breach of a constitutional right is not confined to action against the State or state agents, but has been found to exist against a private individual or entity.¹⁴

It would seem that provided the Irish judiciary exercise the caution demonstrated in the *W* case by refusing to extend the action more generally, that no action would lie in the circumstances outlined in the questionnaire. This is due to the fact that an individual who has been falsely accused, detained, prosecuted or deprived of their property would be covered under defamation, *habeas corpus*, malicious prosecution and trespass on property respectively.

Summary

In summary, the crucial social function provided by the DPP and the gardaí has made the Irish Courts reluctant to impose any civil liability on them; fearing that such an imposition would hamper the effective operation of the criminal justice system. There may be extreme cases where misconduct makes it imperative that a civil remedy be afforded such as the *McIntyre* or *Shortt* or *McBrearty* cases. However, the courts are likely to avoid any broad statements of duty; limiting such actions to cases with clear evidence of malicious motives. As a result of recent high profile settlements it is likely that a greater number of cases will be taken against the gardaí in the future; whether such actions will extend to prosecutors remains to be seen.

The Questionnaire

Turning to the questionnaire:

1.(a) It would seem unlikely that an individual could succeed in a civil suit for being suspected/accused or for being arraigned/indicted unless there existed strong evidence of misconduct on the part of the authorities.

1.(b) False imprisonment actions may be taken for pre-trial confinement or imposed arrest based on unlawful activities of the competent authorities.

1.(c) An action for the seizure of the properties of the accused could only be taken where such seizure constitutes an actionable trespass on property: a seizure without lawful authority. Therefore one must show unlawful activities of the competent authorities.

¹³ John M. KELLY: *The Irish Constitution*. (Eds.: G. W. HOGAN & G. WHYTE) 4th Ed., Butterworths, Dublin, 2003, p. 1311

¹⁴ *Herrity v. Associated Newspaper* [2009] 1 IR 316

- 1.(d) Other possible avenues have been outlined above and would require unlawful activity on the part of the competent authorities.
2. Any lawsuit taken against prosecutors should be issued against the State represented by the Attorney General, as outlined in *Byrne*. It should be noted that attempts have been made to bring actions against the Office of the Director of Public Prosecutions under the headings outlined above. Such actions have had limited success, as discussed. In one instance an applicant sought to take a case against the legal Counsel representing the Office personally for allegedly misleading the Court. The Office opposed such an action outlining that Counsel was acting for the Office, on the Director's instructions and so should not be personally responsible. The High Court accepted this argument and removed Counsel from the proceedings.
3. Should an action succeed and where the actions were in the course of employment by the State, the State will be vicariously liable to pay damages.
4. There is no statutory power to demand reimbursement of the sum of indemnity back to the State where one has caused the action. However, there may be circumstances where the State may wish to pursue the employee in tort law for damages, although such an action would clearly be exceptional.

Összefoglaló észrevételek*

Hölgyeim és Uraim!

Azt hiszem konferenciánk utolsó ülésének végén fontos keresztúthoz érkeztünk. Van ugyanis néhány megválaszolatlan kérdés, mint például az, amelyet Range úr fogalmazott meg a kár fedezetéről szolgáló különleges állami pénzalapot illetően. Ez igen fontos kérdés, mert sok országban a kártérítést az igazságügyi minisztérium vagy az ügyészség költségvetéséből kell megfizetni. Ez a költségvetés azonban működési jellegű, a minisztérium vagy az ügyészség azért kapja, hogy feladatai ellátásának fedezetéről szolgáljon, nem pedig azért, hogy kártérítést fizessenek belőle. Egy elkülönült alap ezért igen jó ötlet lehet.

Van egy másik kérdés is, amely konferenciánk ülésein háttérbe szorult, az ügyiratok és bizonyítékok kérdése. Fontos kérdés lehet, hogy egy büntetőügy iratai újraértékelhetők, felülvizsgálhatók-e a polgári perben, melynek eredményeként a magánjogi felelősségről döntenek. Hasonlóképpen kérdés, hogy a büntetőeljárás során megvizsgált bizonyítékok újraértékelhetők-e a polgári perben?

Kérdéses a polgári perek tapasztalatainak visszacsatolása. Hogyan lehet ezeket felhasználni az ügyészség későbbi tevékenységében? Egy utolsó kérdés lehet az ügyészi szervezet szerepe az állam perbeli képviselője során. Ha jól értettem, Németországban a szövetségi legfőbb ügyész képviseli az államot ezekben a perekben.

A konferenciánkból hátralévő idő kevés ahhoz, hogy ezeket a kérdéseket megválaszoljuk, ami azt jelenti, hogy lesz munkánk a következő évekre.

Ha megkísérlek néhány következtetést levonni, először is meg kell köszönnöm az Önök részvételét. Az Önök írásait, előadásait, hozzászólásait nagyon érdekesnek és fontosnak találtam. Azt hiszem mindnyájan sokat tanultunk egymástól.

Először is jól érzékelhető feszültséget tapasztalunk a közhivatalok feladatai és az egyéni érdekek között. Sokat beszéltünk azokról a hatáskörökről, amelyeket az ügyészi szervezet azért kapott, hogy a közösség érdekeit képviselje. Annak érdekében, hogy ezeket a feladatokat elláthassa, az ügyész felhatalmazást kapott arra, hogy az egyéni érdekekkel szemben eljárjon. Amikor az ügyész él ezzel a felhatalmazással, gyakran kárt okoz az érintett magánszemélyeknek. Másrészt, mindenkinél joga van ahhoz, hogy zavartalanul élhessen alapvető jogaival. Ha tehát az ügyész hátrányt okoz, de nem sikerül bebizonyítani, hogy a megvádolt személy bűnös, az okozott hátrány, amely a büntetőeljárás során nagyrészt háttérben

* Az előadás angol nyelven hangzott el.

marad, a polgári per érdeklődésének középpontjába kerül. Az említett feszültség hatására a magánjogi felelősség előtt az ajtó egyre jobban kinyílik.

Ahogy többen említették a konferencia során, a büntetőper végén hozott ítélet visszamenőleg legitimálja az ügyész eljárását. Ha azonban a vádlottat felmentik, azaz ártatlanságának vélelmét nem sikerül megdönteni, a vádhatóság eljárása legalábbis megkérdőjelezhető. Lényegében az összes hozzászólás arra utalt, hogy a törvénytértés (jogellenesség) és a súlyos gondatlanság azokat a tényezőket, amelyek leginkább befolyásolják a magánjogi felelősséget.

A jogellenességgel kapcsolatban szeretnék néhány megjegyzést tenni. A kontinentális jogrendekben közvetlenül a Code Napoleon vagy közvetve a német vagy osztrák Ptk. hatására a jogellenességet nem úgy fogjuk fel, mint a kárhoz járuló külső körülményt. Épp ellenkezőleg, csak a jogellenesen okozott hátrány fogható fel kárként. Más szóval, a jogellenesség a kár jogi fogalmában benne rejlő tulajdonság. Következésképpen az a vádlott, akit végül nem ítélték el, a polgári perben kedvező helyzetben van. Könnyen mondhatja, hogy ha a vád törvényes lett volna, akkor őt elítélik. Hogyha az ügyészség számára kiutat keresünk, azt mondhatjuk, hogy az elvárhatóság válik kulcskérdéssé. Az elvárhatóság megköveteli a jogszabályok betartását és a gondatlanság látszatának elkerülését is. Mivel a nyomozás és a büntetőper során senki nem fogadhat a végeredményre, azt kell mondanunk, hogy a vád veszélyes „játék”.

A büntetőeljárásban megpróbáljuk rekonstruálni a történetet, a bűncselekmény körülményeit, de ezt annak a személynek az akaratával szemben tesszük, akinek a legpontosabb ismeretei vannak az események lefolyásáról. Ha pedig a vád elbukik, a polgári per bírója megkísérli rekonstruálni a büntetőeljárást. Ez tehát azt jelenti, hogy egy kétszeres rekonstruáló folyamat zajlik a polgári perben. Az eredeti bűncselekmény rekonstrukciójának rekonstrukciója történik. Ha ezt szemléletesen akarjuk kifejezni, azt mondhatjuk, hogy a polgári perben „mezt cserélünk”: ilyenkor nem vádolunk, hanem a védelem padjára ülünk.

Végül azt hiszem megválaszolható olasz kollégánk, Finocchi Ghersi legfőbb ügyész helyettes úr kérdése. Azt mondtam, hogy a vád veszélyes „játék”. Gazdasági bűncselekmények (csődbüntett, pénzmosás, adócsalás) esetén az ügyész helyzete még kockázatosabb. Ezekben a vádolás majdhogynem szerencsejáték, ha a polgári felelősség megállapítására irányuló polgári per perspektívájából nézzük. Gazdasági bűncselekmények esetén általában nincsenek tárgyi (materiális) bizonyítékaink, csak papírjaink és következtetéseink, ha pedig úgy döntünk, hogy vádat emelünk, ezáltal gyakran ellehetetlenítjük az érintett gazdasági társaságot. Kérem, gondolják végig, mi történik, ha csődbe kergetünk egy fontos társaságot, majd a büntetőeljárás felmentéssel zárul...

Legutolsó következtetésként azt mondhatjuk, hogy ha a magánjogi következményektől való félelem passzívvá teszi az ügyészeket, a társadalom egésze veszít a védelemből, a jogállamiság pedig gyengül.

A jogalkotás és a jogalkalmazás számára is adott a feladat: csökkenteni kell a feszültséget az ügyészek feladatai és a sértett magánérdeke között. A törvénysértő vagy súlyosan gondatlan vád következményeit orvosolni kell, az ügyészeknek és más közhatalmat gyakorló személyeknek a lehető legnagyobb körültekintéssel kell ellátniuk feladataikat, másrészt azonban a vádhatóság nem működhet állandó félelemben.

Sok szerencsét kívánok a jövőbeni vágyaikhoz!

Comprehensive Remarks*

Ladies and Gentlemen,

I think that we have arrived to the crucial point of our conference, to the end of the last session.

We have some unanswered questions, as that of Mr. Range regarding a special fund of state budget for compensations. This is a very important question because in some countries the compensation is paid from the budget of the Ministry of Justice, or of the Prosecution Service. This budget is a functional one, the Ministry of Justice or the Prosecution Service has this budget to support the execution of their duties, not for paying compensation. A separated fund could be a very good idea.

There is another topic which remained hidden during the sessions of this conference: the situation of files and evidences. An important question could be whether files of criminal cases can be reconsidered, reviewed in the civil process aiming the decision on civil liability, or whether evidences of criminal cases can be re-measured in the civil lawsuit.

Another issue could be the feedback of considerations of the civil process. How are these experiences linked to the activity of prosecutors in the future? A last question could be the role of prosecution services regarding the representation of the state in the civil process. If I understood well, in Germany the Federal Prosecutor General is the official who represents the State in these trials.

The time remained of this conference is not enough to give answers to the questions arisen, which means that we have work for the upcoming years too.

If I try to draw some conclusions, first of all I thank you for your contribution. According to me, all the papers, presentations, contributions were very interesting and important. I think we have learned a lot from each other.

Firstly we could felt a perceptible tension duties of public authorities and individual interests. We were talking a lot about powers given to public prosecutors in order to represent the interest of community and in order to fulfill the duties prosecutors are given legal mandate to work against private interests. When prosecutors proceed in conformity with their legal mandate in many cases they will cause harm to the individuals. On the other hand individuals have the right to live with their rights undisturbed. If prosecutors cause harm but they do not succeed to prove that the suspected person is guilty, the harm caused, which

* The presentation was given in English.

was mostly irrelevant during the criminal process, enters in the central sphere of a civil procedure. Due to this tension the door of civil liability is more and more opened.

As it was mentioned during the conference the final judgment in a particular criminal case legitimates with retrospective effect the prosecution. But if the suspected person remains unconvicted, his /her innocence is presumed on, legitimacy of prosecution is or at least can be questioned. Almost all of contributors to this conference were of opinion that illegality and gross-negligence are the most important factors influencing civil liability.

I would like to make some comments regarding illegality. In civil law countries under the influence of Napoleonic Code directly or through Civil Code of Austria or Civil Code of Germany illegality is not an external parameter of damage. Just contrary: only an illegal caused harm can be understood as damage; in other words: illegality is an inherent attribute of the legal notion of damage. Consequently if a person who was prosecuted but was not convicted is in a favorable situation in the civil case: the way is open for him to say that if prosecution was legal, he would have been convicted. If we look for a loophole for prosecution in civil law legal systems we can say that the expectable conduct of prosecution is the crucial factor. Expectable conduct requires observance of law and lack of negligence. Since during the investigation and criminal trial no one can bet on the result of the criminal process, we must say that prosecution is a very dangerous "game".

In the criminal procedure we try to reconstruct the story, the state of affairs of a particular crime, but we do this against the will of that person who supposedly knows the most about how the event had happened. If prosecution fails, in the civil trial judge seeks to reconstruct the criminal procedure. It means that we have to face a double reconstruction of facts in the civil trial: we reconstruct the reconstruction of the original event, the crime. If I want to be spectacular, I have to say that in the civil process we "change our shirts": we are not accusing at this stage, but we sit on the bench of defense.

Finally I think I can answer the question of our Italian colleague, Mr. Deputy Prosecutor General Finocchi Ghersi: I was saying that prosecution is a very dangerous "game". In the case of economic crimes (bankruptcy, money laundering, tax evasion) the position of prosecutor is even more delicat: prosecution in economic crimes in many cases is a gamble if we look its perspective from the point of view of a civil process challenging civil liability. In the case of economic crimes we do not have material evidences, we have only papers and deductions, but if we decide to prosecute, we usually may close a company. Please be kind to envisage what happens if we close an important company and the criminal process ends with acquittal...

As a last consequence we should say that if fear of civil law consequences stop prosecutors, than the whole community will loose protection and principle of

rule of law will evaporate. The future goal of both legislation and jurisdiction is to depress the tension between duty of prosecutors and private interests: harm caused by illegal or grossly-negligent prosecution should be compensate, prosecutors as other persons fulfilling legal duties should work as accurate as possible, but – on the other hand – prosecution cannot be understood as proceeding under permanent fear.

So, I wish good luck to your next prosecutions!

A konferencia záró előadása*

Tisztelt Jelenlévők! Tisztelt Kollégák!

Másfél nap igen tartalmas szakmai program után zárszót mondani nem könnyű, de annál inkább megtisztelő feladat.

Úgy gondolom, hogy nemcsak az elmúlt másfél nap, hanem a konferencia előkészítése is szorosan a szakmai munka részét képezte, amiben Önök közül sokan jelentős részt vállaltak azzal, hogy írásban megosztották a tapasztalataikat, már a kérdőív kitöltésekor és később az előkészítés során is.

Az ügyészségek és az ügyészek közhatalmi tevékenysége kapcsán felmerülő polgári jogi felelősség tárgyában elhangzott előadások és hozzászólások rendkívül színvonalasak és mindannyiunk nevében mondhatom, hogy érdekesek voltak. Az előadások szakmai-tudományos értékelését az előttem szóló kollégám elvégezte, ezért azok részleteire itt nem térek vissza ismételtlen.

A téma iránti, általunk feltételezett rendkívüli érdeklődést igazolta vissza, hogy 25 európai országból fogadták el a meghívásunkat és több mint 100-an tiszteltek meg bennünket a jelenlétükkel.

Az a tény, hogy ekkora létszámban összegyűltünk, számunkra azt jelzi, hogy egyrészt nem volt hiábavaló a kezdeményezésünk, másrészt arra enged következtetni, hogy tudtunk olyan dolgokat felvetni és megfogalmazni, ami a hétköznapi munka során mindannyiunk számára hasznosítható lesz a jövőben.

Ez a találkozó lehetőséget adott arra, hogy

- megismerhessük egymás országainak a témával kapcsolatos elméleti és gyakorlati megközelítését;
- felhívjuk a figyelmet a mindannyiunkat érintő fontos kérdésekre, problémákra; és
- összevessük a munkavégzésünk során szerzett tapasztalatokat, tanulságokat; és
- nem utolsósorban új szakmai kapcsolatokat teremtsünk.

A tapasztalatok feldolgozását azzal kezdjük, hogy az elhangzott előadásokat, hozzászólásokat egy konferenciakötetben feldolgozzuk és minden résztvevőhöz eljuttatjuk.

Nem titkoltan hagyományteremtő szándékkal hívtuk életre e találkozót.

* Az előadás angol nyelven hangzott el.

Most, hogy az első ilyen összejövétel utolsó perceit töltjük együtt, a visszatekintés és értékelés annak a kívánságomnak a kifejezésére sarkall, hogy

- a jövőben is – akár rendszeres időszakonként – nemzetközi keretek között teremtsünk lehetőséget a témával kapcsolatos közös gondolkodásra,
- új gondolatok és megoldások felvetésére, amelyekre az elmúlt másfél nap nyilvánvalóan nem adhatott elegendő időt.

Bízom abban, hogy Önökben, résztvevőkben a fentiekhez hasonló gondolatok, következtetések és igények fogalmazódnak meg az együtt töltött tanácskozás után.

Végül engedjék meg, hogy köszönetnyilvánítással zárjam a mondandómat.

Szeretném megköszönni mindannyiuknak, hogy jelenlétükkel megtisztelték a konferenciát.

Köszönet az előadóknak és a hozzászólóknak. Több visszajelzés és a magam meggyőződése alapján is kijelenthetem, hogy az előadások mindegyike gazdag szakmai tartalommal bírt.

Külön köszönetemet fejezem ki a szekciókat vezető elnököknek.

Köszönjük Moldova Legfőbb Ügyészségének, hogy társzervezőként közreműködött a konferencia előkészítésében.

Köszönjük az Európai Bizottság Bővítési Főigazgatósága Technikai Segítségnyújtási és Információs Szolgálatának, hogy támogatta a rendezvény megtartását.

Őszintén remélem, hogy mindannyiunk nevében jelenthetem ki, jó volt részt venni ezen a konferencián.

E kellemes élményben természetesen fontos és meghatározó szerepe volt a rendezvény szervezésében, lebonyolításában részt vállalt munkatársainknak, a Hélia Hotel dolgozóinak, akik mindent megtettek azért, hogy mindannyian jól érezzük magunkat.

A jövőbeni találkozás és további együttműködés reményében kívánok Önöknek eredményes munkát és további sikereket.

Ezennel a konferenciát bezárom.

Conference Closing*

Dear Participants, Dear Colleagues,

making a closing speech after such a rich professional programme is not an easy task, but much more a great honour for me.

I believe, that altogether with the past one and a half days, the preparation of the conference was also strongly part of the professional work in which several of you took significant part, by sharing your experiences with us in writing, when completing the questionnaire/ and later on, in the preparation phase.

The speeches and national remarks and contributions you could listen to related to civil liability of professional activities of prosecutor offices and individual prosecutors regarding exercising executive or public power, I can tell you, were excellent. Also, as the evaluation of these presentations had been already done by my colleague who you could listen to just before now, I am not going back to these details again.

Our presumption, that the topic is of extraordinary interest, was justified by the simple fact that 25 European countries accepted our invitation, and we could welcome more than a hundred participants.

The fact that we gathered in such a great number shows us that on the one hand our initiative was worth the effort, on the other hand it let us conclude that we could raise and word such things that will be useful for all of us, at everyday work, in the future.

This gathering provided us the opportunity to

- get to know the theoretical and practical approaches related to our topic of each other's countries;
- raise the attention on important questions and problems affecting all of us;
- compare the experiences and lessons we gained at work;
- and last but not least, to build professional relationships.

We are starting processing our experiences by editing all presentations and national comments in a conference book, and also passing that to all participants.

Our other explicit aim with this conference is to create a tradition.

Now, as we are spending the last minutes of the first such gathering together, the retrospection and the evaluation makes me express one wish of mine, that is

* The presentation was given in English.

- to create the opportunity for thinking together of the topic, within international frames, in the future, even on a regular basis;
- for raising those new ideas and solutions that the past one and a half days obviously could not provide enough time for.

I hope that you, participants have similar ideas, conclusions, and demands to the ones I have just mentioned after the conference of which time we spent together.

Finally, please let me close my speech with acknowledgements.

Thank you for all of you for honouring the conference with your participation.

Thank you for the presenters and the contributors. Based on several feedbacks and also my opinion, I think I can declare that all presentations were of rich professional content.

Let me express my special acknowledgements to the chairpersons, leading different sections.

Let me express my acknowledgements to the Office of the General Prosecutor of The Republic of Moldova for its contribution in preparing the conference, as co-organizer.

Thank you for TAIEX to support organizing this event.

I honestly hope that I can express in all our names that participating in this conference was a positive experience.

In this positive experience those of our colleagues who participated in organizing and carrying out the conference, obviously had an important and significant role, which is also true about the staff of Hotel Helia who did their best for making us all feel good.

With the prospect of meeting in the future and further co-operation I wish you all fruitful work and further successes.

By these, I am closing the conference.

Thank you.



PROGRAM * PROGRAMME

Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári
jogi felelőssége Európában

*

Civil Liability of Prosecution Services
and Individual Prosecutors



Budapest, 2010. március 7-9.

7-9 March 2010, Budapest

TAIEX-konferencia az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelősségéről Európában

Időpont: 2010. március 7-9. / 7-9 March, 2010

Helyszín: Danubius Health Spa Resort Helia Conference Hotel

Vasárnap, március 7.

Résztevők érkezése, regisztráció

Hétfő, március 8.

8⁰⁰ Regisztráció

1. ülés Elnök: Dr. BONOMI Nóra Katalin úrnő, legfőbb ügyész helyettes

09⁰⁰ Dr. KOVÁCS Tamás úr, a Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze
Megnyitó beszéd

09¹⁵ Dr. TIMÁR Anikó úrnő *Bevezető előadás: Az ügyészi szervezet és az ügyész polgári jogi felelősségének elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon*

09⁴⁵ Prof. Dr. CZÚCZ Ottó úr *Joggyakorlat az Európai Unióban*

10¹⁵ Kávészünet

10⁴⁵ Dr. LÁBADY Tamás úr *A közhatalmat gyakorló intézmények polgári jogi felelősségének dogmatikai alapjai, különös tekintettel az új Ptk. szabályaira*

11¹⁵ Dr. LÉVAI Ilona úrnő *Kárfelelősség a tagállamok között büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés kontextusában – az új Eurojust Határozat (2009/426/IB)*

11⁴⁵ *Nemzeti hozzászólás*
Előzetesen bejelentett hozzászólás: Jorge COSTA úr (Portugália)

12¹⁵ Ebéd

TAIEX Conference on Civil Liability of Prosecutor Services and Individual Prosecutors in Europe

Date: 7-9 March, 2010

Place: Danubius Health Spa Resort Helia Conference Hotel

Sunday, 7 March

Arrival of participants, registration

Monday, 8 March

8⁰⁰ Registration

1st Session Chair: Dr. Nóra Katalin BONOMI, Deputy Prosecutor General of Hungary

09⁰⁰ Dr. Tamás KOVÁCS, General Prosecutor of Hungary

Opening Speech

09¹⁵ Dr. Anikó TIMÁR *Opening presentation: „Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors in Hungary, both from Theoretical and Practical Approaches”*

09⁴⁵ Dr. Ottó CZÚCZ *“Legal Practices of the European Union”*

10¹⁵ Coffee break

10⁴⁵ Dr. Tamás LÁBADY *“Dogmatical Basis of Civil Liability of Institutions Acting within Executive Power with Especial Regard to the Rules of the New Hungarian Civil Code”*

11¹⁵ Dr. Ilona LÉVAI *“Liability for Damages within the Context of Judicial Cooperation between EU Member States in Criminal Matters – the new Eurojust Council Decision (2009/426/JHA)”*

11⁴⁵ *National contribution*
Contribution notified in advance: Mr. Jorge COSTA (Portugal)

12¹⁵ Lunch break

2. ülés

Elnök: Andrew CROOKES úr

- 14⁰⁰ Dr. VARGA Zs. András úr *A magánjogi felelősség elméleti háttere*
- 14³⁰ Yves CHARPENEL úr *A francia ügyészség polgári jogi felelőssége*
- 15⁰⁰ Kávészünet
- 15³⁰ Harald RANGE úr *A német ügyészek polgári jogi felelőssége*
- 16⁰⁰ *Nemzeti hozzászólás, vita*
Előzetesen bejelentett hozzászólás: Ilknur ALTUNTAS úrnő (Törökország)
- 17⁰⁰ Az ülés bezárása
- 19⁰⁰-21⁰⁰ Vacsora a szállodában

Kedd, március 9.

3. ülés

Elnök: Harald RANGE úr

- 09⁰⁰ Andrew CROOKES úr *Előadás a common law jogcsalád megoldásairól*
- 09³⁰ Ekatyerina ARTAMONOVA úrnő *Előadás az Orosz Föderáció megoldásairól*
- 10⁰⁰ Kávészünet
- 10³⁰ *Nemzeti hozzászólások, vita*
Előzetesen bejelentett hozzászólások: Natalija HNATENKO úrnő (Ukrajna)
Snezana MARKOVIC úrnő (Szerbia)
- 12⁰⁰ Ebéd

4. ülés

Elnök: Dr. VARGA Zs. András úr

- 13³⁰ *Nemzeti hozzászólások, vita folytatása*
- 14³⁰ Dr. TIMÁR Anikó úrnő – Dr. VARGA Zs. András úr
A konferencia bezárása:
A konferencia tudományos és szakmai következtetéseinek levonása

2nd Session Chair: Mr. Andrew CROOKES

- 14⁰⁰ Dr. András Zs. VARGA *"Theoretical Background of Civil Liability"*
- 14³⁰ Mr. Yves CHARPENEL *"Civil Liability of the French Prosecution Service"*
- 15⁰⁰ Coffee break
- 15³⁰ Mr. Harald RANGE *"Civil Liability of Prosecutors in Germany"*
- 16⁰⁰ *National opinions (remarks), contributions, debate*
Contribution notified in advance: Ms. Ilknur ALTUNTAS (Turkey)
- 17⁰⁰ Closing of Monday Sessions
- 19⁰⁰-21⁰⁰ Dinner at the Hotel

Tuesday, 9 March

3rd Session Chair: Mr. Harald RANGE

- 09⁰⁰ Mr. Andrew CROOKES *"Civil Liability of Prosecution Services and Individual Prosecutors – a UK and Common Law Perspective"*
- 09³⁰ Ms. Ekatyerina ARTAMONOVA *"Presentation on the Solutions of the Russian Federation"*
- 10⁰⁰ Coffee break
- 10³⁰ *National opinions (remarks), contributions, debate*
Contribution notified in advance: Ms. Natalia HNATENKO (Ukraine)
Ms. Snezana MARKOVIC (Serbia)
- 12⁰⁰ Lunch break

4th Session Chair: Dr. András Zs. VARGA

- 13³⁰ *National opinions (remarks), contributions*
Continuation of debate in case further national contributions and related viewpoints emerge.
- 14³⁰ Dr. Anikó TIMÁR – Dr. András Zs. VARGA
*Conference closing:
Scientific and professional conclusions
of the presentations and debates
Conference closing*

Impresszum

Alapítva, 1993-ban
(© Ügyészek Országos Egyesülete)
Szakmai Érdekképviselői folyóirat

Kiadja az Ügyészek Országos Egyesülete (ISSN 1217-7059)
A kiadásért felel: Mária Molnár Mária, az ÜOE elnöke
A szerkesztőség címe: 1122 Budapest, Maros u. 6/a.

Főszerkesztő: Kiss Anna PhD

Társszerkesztő: Timár Anikó, Varga Zs. András, Legfőbb Ügyészség és Szabó Imre, OKRI

Főszerkesztő-helyettes: Fazekas Géza, Központi Nyomozó Főügyészség (Egyesületi Hírek rovat)

Felelős szerkesztő: Fürcht Pál, Budapesti Nyomozó Ügyészség

Olvasószerkesztő: Sümeгинé Tóth Piroska, Legfelsőbb Bíróság (Könyvajánló rovat)

A szerkesztőség elnöke: Hadler Andrea, Budakörnyéki Ügyészség

A szerkesztőség tagjai:

Auer László, Békés Megyei Főügyészség (Tanulmányok rovat)

Fónay Tamás, Siklósi Városi Ügyészség (Hazai kapcsolatok)

Jagusztin Tamás, Budakörnyéki Ügyészség (Ügyészi Hírek rovat)

Lajtár István PhD, Legfőbb Ügyészség (Tanulmányok rovat)

Nánási László, Bács-Kiskun Megyei Főügyészség

Törő Andrea, Budapesti V-XIII. kerületi Ügyészség (Európai Figyelő rovat)

Venczl László, Katonai Főügyészség (Nemzetközi kapcsolatok)

Virág Mária, Legfőbb Ügyészség

Jogi lektorok:

Belovics Ervin PhD, Legfőbb Ügyészség

Finszter Géza, MTA doktora, OKRI

Mészáros Ádám PhD, OKRI

Varga Zs. András PhD, Legfőbb Ügyészség

Vókó György PhD, habilitált doktor, CSC, Legfőbb Ügyészség

Munkatársak

Balogh Ernő – lapterv

Sándor Viktória – grafika

Giricz Anna – tördelés

Közlési feltételek

A Szerkesztőség olyan tanulmányok közlését vállalja, amelynek témája a különböző jogterületek elméleti és gyakorlati kérdéseivel kapcsolatos. Az írás nem állhat ellentétben az Ügyészek Országos Egyesületének Alapszabálya preambulumban megfogalmazott célokkal.

A kéziratot e-mailen kell a Szerkesztőséghez eljuttatni. A cikkek terjedelme maximum 20.000 leütés lehet. Nem tudunk színes táblázatokat, grafikonokat, diagramokat közölni. A Szerkesztőség a kéziratot stilizálhatja. A Szerző hozzájárul, hogy írásműve az internet-hálózaton is nyilvánosságra kerüljön.