



***Az ELTE Állam- és
Jogtudományi Doktori Iskola
elektronikus folyóirata***

2011. december

**Themis: Az ELTE ÁLLAM- és Jogtudományi Doktori Iskola
lektorált elektronikus folyóirata**

**A Szerkesztőség a Doktori Iskola hallgatóinak máshol nem
publikált tanulmányait közli.**

Szerkesztőbizottság:

Gönczöl Katalin, Fazekas Marianna, Nagy Marianna

Szerkesztette: Fazekas Marianna

Szerkesztőség címe: 1053 Budapest, Egyetem-tér 1-3.

Megjelenik minden évben kétszer.

Tartalom

Tartalom	3
BODZÁSI Balázs: A hitelbiztosítékok közgazdasági hátteréről	4
GRÓSZ Tamás: Szakértői bizonyítás az egyes eljárásokban	20
JUHÁSZ Zoltán: Katasztrófakár és állami kárenyhítés – ombudsmani nézőpontból	48
KOVÁCS Andrea: A környezetjogi felelősség büntetőjogi vonatkozásai	61
ORBÁN Balázs András: A névviseléshez való jog – az elméleti alapoktól a gyakorlati érvényesülésig	87
POCZKODI Balázs: Az atomkárokra vonatkozó szabályozás összevetése a veszélyes üzemi felelősség általános szabályaival	121
SZEGEDI László: A társadalmi, érdekvédelmi szervezetek keresetindítási joga környezetvédelmi ügyekben – Eljárásjogi szabályozás európai nyomás alatt?	136

A hitelbiztosítékok közgazdasági hátteréről

I. Biztosítékok és gazdasági rizikó

1. 1. A biztosítékok szerepe a hitelintézetek tevékenységében

A modern gazdaság működéséért elengedhetetlen lenne pénzügyi közvetítő intézmények nélkül. Ezek a pénzügyi intézmények tartják fenn a világ országai közötti globális kereskedelem egyik alappillérét képező fizetési és elszámolási rendszereket. A gazdasági szereplők közötti pénzmozgások és elszámolások lebonyolítása a bankok és más pénzügyi intézmények egyik legrégebbi és legalapvetőbb funkciója.

A pénzügyi közvetítők tevékenységük során számos kockázatot vállalnak. Ezek közül kiemelkedik a hitelkockázat, a piaci kockázat, a likviditási kockázat és a kamatkockázat. A pénzügyi intézmények ezen kockázatok kezelésére sajátos eszköztárat alakítottak ki. A kockázatok kezelésére ma már az ügyletek széles tárháza áll rendelkezésre. Ezen eszközök révén a pénzügyi közvetítők képesek a kockázatokat újra elosztani a gazdasági szereplők között.¹

A bankok által vállalt kockázatok közül a legnagyobb és így a legfontosabb a hitelkockázat. Ennek során a bank a saját visszafizetési kockázatává transzformálja azt a kockázatot, hogy az általa meghitelezett ügyfelek a hitelt és annak kamatait nem tudják határidőben visszafizetni, illetve egyáltalán nem fizetik azt vissza. A hitelkockázat ugyanakkor a gazdasági élet természetes velejárója, hiszen a vállalkozások egy részének tönkremenetele, illetve a hitelfelvevő magánszemélyek vagyoni helyzetében bekövetkező változások (pl. munkanélkülivé válás) miatt törvényszerűen bekövetkezik az, ami fizetéseképtelenséghez vezethet. A bankok ennek a kockázatnak a kezelésére többféle eszközt dolgoztak ki és alkalmaznak. Ezek közé tartoznak a megfelelő hitelnyújtási- és hitelnyomonkövetési folyamatok, a hitelek kockázati árazása, vagyis kockázati felárak alkalmazása.² Ebbe a körbe tartoznak a szerződéses biztosítékok is.

¹ Erdős Mihály-Mérő Katalin: Pénzügyi közvetítő intézmények. Bankok és intézményi befektetők. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010, 22.

² Erdős-Mérő: i.m. 78.

1. 2. A rizikó fogalma

A biztosítékok alkalmazása tehát egy meghatározott gazdasági rizikóra adott logikus válaszlépésnek tekinthető. Másként megfogalmazva: rizikó nélkül nincs igény biztosítékokra sem.

Általános meghatározás szerint a rizikó hátrányos következmény bekövetkeztének a lehetősége.³ A hátrányos következmény azt jelenti, hogy a rizikó bekövetkezte esetén kár keletkezik. Emiatt a rizikót a kár előtti stádiumnak is nevezik. Amennyiben a rizikó realizálódik, az érintett vagyonában csökkenés áll be, vagy legalábbis a vagyon nem az előre eltervezett mértékben gyarapszik.

Ebből a szempontból a rizikó mást jelent közgazdasági értelemben és mást abban az értelemben, amelyet a polgári jog a tulajdonjog körében használ (tulajdonosi veszélyviselés).⁴

1. 3. A rizikó elkerülésének lehetséges módjai

A gazdasági rizikót csak akkor lehet teljesen kiküszöbölni, ha az ügylet által elérni kívánt cél megvalósult. Mivel ez gyakran elmarad, ezért a piaci szereplők megpróbálnak védekezni a rizikóval, illetve annak hátrányos következményeivel szemben. A rizikóval szemben úgy lehet a legsikeresebben védekezni, ha számolunk a bekövetkeztével. Ha az érintett tudomásul veszi, hogy a veszély bekövetkezhet, különböző lehetőségek között választhat. A lehetséges megoldások természetesen függenek attól is, hogy milyen típusú rizikóval állunk szemben. Ebből az is következik, hogy nincs olyan választási lehetőség, amellyel az összes szóba jöhető rizikót el lehetne kerülni.

A rizikó elkerülésének egyik lehetséges módja az ún. *risk-management*, más néven rizikópolitika. Ennek a lényege, hogy a vállalkozás a múltbeli tapasztalatok és a jövőbeni fejlődésre vonatkozó információk alapján megkísérli a lehetséges veszélyforrásokat az üzleti tervében számításba venni. A rizikópolitikának is több típusa létezik, így megkülönböztetik egymástól az okokra koncentráló, illetve a következményekre összpontosító rizikópolitikát.

Egy másik lehetőség a rizikó szerződéses úton történő áthárítása harmadik személyre. Az ilyen jellegű szerződéses veszélyátruházásra jellemzően ellenszolgáltatás fejében, visszatérően kerül sor. Valójában ebben az esetben sem magának a rizikónak az átruházására kerül sor,

³ Duttler, Josef: Ökonomische Analyse dinglicher Sicherheiten. Marchal und Matzenbacher Wissenschaftsverlag, Krefeld, 1986, 33.

⁴ Mást jelent a rizikó a tulajdonjog és mást a szerződési jog körében is.

arról van csupán szó, hogy a következményeket más viseli. Az ilyen jellegű rizikó következmény-átruházásra számos szerződéstípus alkalmas lehet. A legjellemzőbb természetesen a biztosítás. Ugyanaz az eredmény érhető el azonban kezességi és garanciaszerződés útján is. Amennyiben a hátrány egy adott vagyontárgy elvesztésében, elvonásában jelentkezik, a zálogjog is megfelelő eszköz a rizikó elkerülésére.⁵ Erre alapvetően a zálogjog dologi jogi jellege nyújt lehetőséget.

Bár a biztosítás és a biztosítékok között számos hasonlóság mutatható ki, a biztosítás alapvetően más jogintézmény, amely eltérő jogdogmatikai alapokon nyugszik.

1. 4. *A biztosítékok fogalma*

A rizikóra tekintettel a biztosítékok olyan előnyt, elsőbbséget jelentenek, amelyek keretében előkészületi intézkedésekre kerül sor, amelyek célja egy jövőbeni kívánt eredmény elérése, illetve a nem kívánt kizárása. Mivel azonban bizonytalan jövőbeni eseményekről van szó, amiket a jelenben teljes mértékben nem tudunk befolyásolni, ezért ezeknek az előkészületi intézkedéseknek csak az lehet a célja, hogy növeljék a kívánt fejlemények bekövetkeztének a valószínűségét.⁶

A biztosíték jogosultja úgy óvja meg magát egy esetlegesen bekövetkező károsodástól, hogy a gazdasági döntéseiért egy biztosíték – vagyis egy másik személy tulajdonában lévő egy vagy több vagyontárgy – felel. Ez azt jelenti, hogy vagy egy konkrét vagyontárgyat értékesíthet, vagy egy másik személy teljes vagyonához nyer hozzáférést, végső soron állami segédlettel, bírósági végrehajtás útján.⁷ A biztosítékot kapó felet fenyegető veszély és károsodás ennek megfelelően egy idegen vagyontárgy, vagy vagyontárgyakban rejlő érték kiaknázásával kerül kiegyenlítésre.

A biztosíték jogosultját veszélyeztető rizikó a biztosított alapügyletből származik. Amíg az alapügyletből származó rizikó ténylegesen be nem következik, addig a biztosítéki ügylet csupán kisegítő szerepet tölt be, és ennek megfelelően a háttérben marad.⁸

Biztosított alapügyletként elméletileg bármilyen szerződés, illetve jogviszony szóba jöhet, amelyből az egyik félre nézve gazdasági rizikó származhat. A gyakorlatban azonban alapvetően azokat az ügyleteket

⁵ Förster, Christian: Die Fusion von Bürgschaft und Garantie. Mohr Siebeck, Tübingen, 2010, 14.

⁶ Becker-Eberhard, Ekkehard: Die Forderungsgebundenheit der Sicherungsrechte. Verlag Ernst und Werner Gieseking, Bielefeld, 1993, 3-4.

⁷ Bülow, Peter: Recht der Kreditsicherheiten. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1984, 2.

⁸ Bülow: i.m. 1.

látják el a felek biztosítékkal, amelyekből követelések keletkeznek. Ezek rendszerint pénzkövetelések, de elvileg más követelések is szóba jöhetnek.

A biztosítékok célja ehhez kapcsolódóan az, hogy ha az alapügylet – amelyből a biztosítandó követelések keletkeztek – nem az eredeti elvárások szerint megy teljesezésbe, akkor a követelésekből származó jogosulti igények gazdasági értelemben minél gyorsabban kielégítésre kerüljenek.⁹

Az alapügylet és a biztosítékok közötti jogi kapcsolat különbözőképpen jelenhet meg. A leggyakoribb, hogy a két jogügylet a járulékoság elvén keresztül kapcsolódik egymáshoz. Mind a személyi, mind pedig a dologi biztosítékok körében van azonban példa nem-járulékos – más néven: absztrakt – biztosítékokra is. Ez utóbbiaknál az alapügylet és a biztosíték között sokkal lazább a kapcsolat, amit gyakran egy újabb kötelmi jogi megállapodás teremt meg.

Valamennyi biztosíték közös jellemvonása azonban, hogy különbséget kell tenni az alapügyletből származó hitelezői igény és a biztosítéki jog között. Tágabb értelemben ezt a hitelezői igényt tekinthetjük a biztosíték tárgyának. A hitelezői igénytől elkülönülő biztosítéki jog csak akkor gyakorolható, ha a biztosított alapügyletből származó rizikó bekövetkezik.

A biztosítékok ennek alapján azok a jogintézmények, amelyek segítségével a biztosítékot nyújtó fél meghatározott gazdasági kockázatok következményeit átvállalja. Ennek eszköze a biztosítékok szűkebb értelemben vett tárgya, vagyis az az idegen vagyontárgy, amelyre vonatkozóan a jogosult kielégítési jogát gyakorolhatja.

A biztosítékokat két nagy csoportba sorolhatjuk aszerint, hogy a jogosult kielégítési joga egy meghatározott vagyontárgyra korlátozódik, vagy pedig kiterjed egy adott személy teljes vagyonára. Az előbbi esetben dologi biztosítékokról, az utóbbiban pedig személyi biztosítékokról beszélünk. A kétféle biztosítéktípus közötti alapvető különbség tehát a kielégítés tárgyában található. Emellett azonban a dologi biztosítékok dogmatikai struktúrájukat tekintve is lényegesen eltérnek a személyi biztosítékoktól. Ez alapvetően abban jelenik meg, hogy a dologi biztosítékoknál kevésbé jelentős a kötelmi jogi kötőerő, ezzel szemben azonban előtérbe kerül a dologi jogi kapcsolódás.

A dologi biztosítékok lényege az, hogy a hitelezői igényt az adós vagy egy harmadik személy tulajdonában álló, meghatározott vagyontárgyra irányuló dologi értékesítési jog (kielégítési elsőbbség) biztosítja.

⁹ *Becker-Eberhard: i.m. 17.*

1. 5. A dologi biztosítékok közgazdasági analízise

A dologi hitelbiztosítékokat közgazdasági szempontból az ún. neoklasszikus finanszírozási elmélet vizsgálta alaposabban. Ez az elmélet piaci teória, amelynek középpontjában a piaci struktúrák vizsgálata áll. Az elmélet többek között az irreleváns piaci struktúrákat elemzi, alapjait pedig *Franco Modigliani* (1918-2003), valamint *Merton H. Miller* (1923-2000) közgazdászok munkássága teremtette meg.¹⁰

A *Modigliani-Miller* szerzőpáros szerint egy vállalkozás eladósodottságának a mértéke nem gyakorol hatást a vállalkozás összértékére. Elméletük abból indul ki, hogy valamennyi piaci szereplő homogénen viselkedik. Ez többek között azt jelenti, hogy ugyanolyan hozzáférési lehetőségük van a releváns információkhoz, illetve azonos információkkal is rendelkeznek.

Ez a feltételezés azonban nem teljesen felel meg a valóságnak. Az adós és a hitelező az információszerzés szempontjából is különböző helyzetben vannak, köztük tehát aszimmetrikus viszony áll fenn az információelosztás tekintetében. Ez azt jelenti, hogy a hitelviszonyon belül a hitelfelvevő általában pontosabb információkkal rendelkezik a tervezett beruházással kapcsolatos kilátásokról, mint a hitelnyújtó. A hitelfelvevő előre tudhatja azt is, hogy a jövőben milyen változtatásokat tervez üzleti politikájában. Emellett azonban a hitelnyújtó is tudja, vagy legalábbis feltételezi, hogy a hitelfelvevő üzleti terveiről, illetve a hitel segítségével megvalósítandó beruházásról a valóságosnál kedvezőbb képet fest. Ebből következően a hitelfelvétel után sokszor vagyonleírásra kerül sor. Az adós és hitelező közötti információs aszimmetria miatt a felek eltérően viselkednek és ugyanazon tényezőkkel (pl. a beruházáshoz kapcsolódó nettó pénzáramlások) kapcsolatban is eltérőek az elvárásaik.¹¹ Az aszimmetrikus információelosztásra tekintettel a hitelezőt fenyegető megghiúsulási rizikó és a dologi biztosítékok közötti kapcsolat sokkal komplexebbé válik.

A rizikó és a dologi biztosítékok közötti kapcsolat attól is függ, hogy a hitelező milyen mértékű rizikót hajlandó átvállalni. Amennyiben a hitelező kizárólag rizikómentes hitel nyújtására mutat készséget, akkor ennek feltétele, hogy a hitelnyújtás időpontjában biztos elvárásai legyenek a visszafizetésre vonatkozóan. Ennek pedig az lehet az egyik alapja, ha a hitelfelvevő rendelkezik olyan szabad vagyontömeggel,

¹⁰ *Modigliani, Franco-Miller, Merton H.*: The cost of capital, corporation finance and a theory of investment. The American Economic Review. June 1958, 261-297.

¹¹ *Duttie*: i.m. 22.

amelyhez kapcsolódóan olyan dologi biztosítékokat lehet alkalmazni, amelyek a hitel futamidejének minden egyes periódusában a még fennálló hitelezői visszafizetési igényt teljes mértékben lefedi.¹²

Az ilyen típusú rizikómentes hitelnnyújtás és teljes biztosítás a legtöbb esetben nem lehetséges. Ezért a hitelező az esetek többségében számításba veszi a meghiúsulási rizikó bekövetkeztének a lehetőségét, amely részben a hitel futamidejétől függ. Ennek egyik következménye, hogy a hitelező a számításba vett rizikót kifejezésre juttatja a kamatlámban. Ez a kamatláb magasabb, mint egy rizikómentes hitel kamata lenne. Egy másik következmény, hogy a hitelezőnek a biztosítékokat is úgy kell kialakítania, hogy azok a számításba vett rizikóhoz jobban illeszkedjenek.

A neoklasszikus elmélet a dologi biztosítékokat olyan polgári jogi szerződéseként határozza meg, amelyek a hitelezőnek feltételes hozzáférési jogot biztosítanak egy meghatározott vagyontárgyra (dologra, vagy jogra), amelyből a biztosított hitelező más hitelezői igényektől függetlenül kielégítést kereshet.¹³

II. Hitelezés és a biztosítékok

2. 1. A hitel közgazdasági és jogi fogalma

A hitelezés és a biztosítékok közötti szoros gazdasági kölcsönhatás vizsgálata során először a hitel fogalmát kell tisztázni. A hitel kifejezés – amely etimológiailag a hit, bizalom szavakra vezethető vissza¹⁴ –, mást jelent közgazdasági és mást jogi értelemben.

Közgazdasági értelemben a hitel a vásárlóerő ideiglenes átengedése. A vásárlóerő átengedése azért tekinthető ideiglenesnek, mert a hitelfelvevő a neki átadott vásárlóerőt meghatározott időtartam után köteles visszaadni a hitelezőnek. A hitel közgazdasági szempontból jelenthet egyrészt készpénz-, illetve számlapénz hitelt, másrészt azonban fizetési halasztást, vagy kezességvállalást is.¹⁵

A közgazdasági értelemben vett hitelfogalom tehát számos cselekvési formát fog át. Ezek a különböző hitelformák azonban alapvetően két nagy csoportba sorolhatóak. Az egyik a fizetési típusú hitelek, a másik pedig a felelősségi típusú hitelek csoportja. Fizetési hitel esetén

¹² Duttle: i.m. 33.

¹³ Duttle: i.m. 9.

¹⁴ Számos nyelvben a hitel szó a latin *credere* kifejezésre vezethető vissza, amely szintén hitet, bizalmat jelent.

¹⁵ Meincke, Eberhard-Hingst, Kai-Michael: Der Kreditbegriff im deutschen Recht. Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, Wertpapier-Mitteilungen (WM), 14/2011, 633.

tényleges hitelnyújtásra kerül sor olyan értelemben, hogy a hitelező vagy meghatározott pénzösszeget ad a hitelfelvevőnek, vagy az egyik fél a saját szolgáltatását időben korábban teljesíti, esetleg halasztást ad az ellenszolgáltatást teljesítésére. Ezzel szemben felelősségi típusú hitelnyújtásnál a hitelező arra tesz ígéretet, hogy a helytáll egy olyan kötelezettségért, amely a hitelfelvevőt egy harmadik személy irányában terheli.¹⁶ Felelősségi típusú hitelnyújtás például a kezesség-, vagy garanciavállalás, melyeket aval-hitelnek is neveznek. Ebbe a csoportba tartozik azonban a váltóleszámítolás is, amikor a hitelező arra vállal kötelezettséget, hogy a hitelfelvevő által kiállított váltót egy meghatározott összeghatáron belül elfogadja.

Ezzel szemben polgári jogi értelemben hitel alatt a hitelszerződésből származó főszolgáltatást értik. Bonyolítja a helyzetet, hogy a hatályos magyar Ptk. különbséget tesz hitel- és kölcsönszerződés között. Ebből az következik, hogy a hatályos magyar polgári jogban a hitel és a kölcsön két különböző fogalom. Emellett utalni kell arra is, hogy más jelent a hitel polgári jogi, társasági jogi, büntetőjogi és bankfelügyeleti jogi szempontból.¹⁷

2. 2. *A biztosítékok szerepe a hitelezés különböző formáinál*

A biztosítékok sem közgazdasági, sem jogi értelemben nem fogalmi elemei a hitelnek. Ennek ellenére a hitelek többségét biztosítékokkal látják el a felek. Ez közgazdasági értelemben az erőforrások felhasználásának egy meghatározott módja.

Biztosítékkal természetesen nemcsak a pénzhitel látható el, hanem az összes olyan jogügylet, amely hitelezési elemet tartalmaz. Ez minden olyan szerződés esetében megállapítható, amikor az egyik fél a saját szolgáltatását időben korábban teljesíti, mint a másik. Ilyenkor az ellenszolgáltatás teljesítésére későbbi időpontban kerül sor. Ez megállapítható egyszerű adásvétel, vagy vállalkozási szerződés esetében is, ha a vételár, illetve a vállalkozói díj kifizetésére utóbb kerül csak sor. Az ilyen ügyletekhez kapcsolódó hitelt áruhitelnek, valamint előteljesítési hitelnek nevezzük, szemben a kölcsönszerződésből származó pénzhittel.

Az ellenszolgáltatás későbbi időpontban történő teljesítése kockázatot jelent a saját szolgáltatását korábban teljesítő fél számára, aki ennek a rizikónak a csökkentését biztosítékok alkalmazásával kívánja elérni. A biztosítékokra előteljesítési hitelnél az időben később sorra kerülő

¹⁶ Meincke-Hingst, WM 2011, 633.

¹⁷ Meincke-Hingst, WM 2011, 634.

ellenszolgáltatás, pénzhitel esetén pedig a tőkét és a kamatot is magában foglaló pénzvisszafizetési igény biztosítása miatt van szükség.¹⁸

A vállalkozásoknak nyújtott hitelektől gyökeresen eltérő tulajdonságokkal rendelkeznek a fogyasztóknak nyújtott hitelek.¹⁹ A hitelek különböző típusainál lényegesen eltérnek egymástól a hitelnyújtás és a biztosítékok alapításának a feltételei.²⁰

2. 3. A biztosítéknyújtás és a hitelezés feltételeinek összefüggései

A fentiekből következik, hogy a biztosítékok fontos szerepet játszanak a hitelnyújtással kapcsolatos döntésben. Ebben a kontextusban a hitelé a főszerep, a biztosítéknak csak mellékszerepe jut. A biztosítékok léte és értéke azonban visszahat a főszolgáltatásra. Ennek megfelelően a valóságban nem létező vagy hiányos biztosítékok a hitelnyújtást meg is hiúsíthatják, illetve lényegesen megnehezíthetik és megdrágíthatják azt.²¹

A hitelnyújtásra vonatkozó döntés mellett közgazdasági szempontból a biztosítékok fontos szerepet játszanak a hitelezés feltételeinek meghatározásában is. Kapcsolat áll fenn a biztosítékok és a hitel árának, a kamatnak a mértéke között. Ez a kapcsolat jól tükröződik abban is, hogy a biztosítékkal ellátott, valamint a biztosíték nélküli hitelek kamata különböző.²²

A kamatszint meghatározása több tényezőtől függ, de ebben szerepet játszik – a refinanszírozási költségek mellett – az is, hogy a hitelezőnek milyen mértékben kell számolnia az adós fizetéseképtelenségével. A kamatszintet meghatározó tényezőket *del-credere* rizikónak nevezik. A hitelező a *del-credere* rizikó kiegyenlítésére felárat kalkulál.²³

A biztosítékokat figyelembe kell venni a szavatoló tőke számítása során is. Ezen keresztül a biztosítékok hatással vannak a kamatfelárra (kamatmarzsra) is.

¹⁸ Bülow: i.m. 2.

¹⁹ Az európai uniós jogban a fogyasztói hitelekre jelenleg a 2008/48/EK irányelvet kell alkalmazni, amelyet a magyar jogba a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló – azóta többször módosított – 2009. évi CLXII. törvény ültetett át. Az uniós jogról ld.: Bodzási Balázs: A fogyasztói hitelszerződések európai uniós szabályozása. Külgazdaság Jogi Melléklet, 2011/5-6. sz. 49-77. A magyar jogról ld. Bodzási Balázs: A fogyasztói hitelszerződések új szabályai. Hitelintézeti Szemle, 2011/3. sz. 262-280.

²⁰ Drobniig, Ulrich: Empfehlen sich gesetzliche Maßnahmen zur Reform des Mobiliarsicherheiten? Verhandlungen des 51. Deutschen Juristentagen. Band I (Gutachten), Teil F., C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1976, 19.

²¹ Drobniig: i.m. 15.

²² Drobniig: i.m. 23.

²³ Schäfer, Hans-Bernd-Ott, Claus: Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts. 4. Auflage, Springer Verlag, Berlin-Heidelberg, 2005, 591.

Ha az ügyletet több biztosítékkal is ellátták és egy releváns biztosíték kiesik, akkor az jelentős költségtöbblettel járhat a hitelező számára, ami ugyancsak drágíthatja a hitelt.

Összességében azt mondhatjuk, hogy azon keresztül, hogy a biztosítékok alkalmazásával csökkenthető a hitelezőt fenyegető kockázat, csökkenthetőek az ügylethez kapcsolódó tranzakciós költségek is. A biztosítékok alkalmazása tehát hatással van a hitelfelvevőt terhelő költségekre is. Ez azt jelenti, hogy a biztosítékok felhasználásának ár- és költséghatása van.²⁴

2. 4. A hitelezési igény növekedésének hatása a hitelbiztosítékok szabályozására

A gazdaságban mutakozó hiteligeny és a hitelbiztosítékok szabályozása szoros kapcsolatban áll egymással. Olyan időszakokban, amikor a hiteligeny megnő, a hitelbiztosítékok jogi szabályozásának kiszélesedése, bővülése figyelhető meg. Erre jó példa a jelzálogjogi szabályozás 19. századi átfogó átalakulása egész Európában, illetve a II. világháború utáni időszak is.

1945 után Európában a gazdasági szereplők saját tőke bázisa radikálisan lecsökkent. Az újjáépítéshez szükséges tőkét csak új lehetett megteremteni, hogy a vállalkozások számára hozzáférést biztosítottak a tőkepiacokhoz. Ezen keresztül sikerült elérni, hogy a tőkeigeny a hitelnyújtás különböző formái útján nyerjen kielégítést. A hitelezés kereteinek a szélesítéséhez az is nagymértékben hozzájárult, hogy új hitelbiztosítéki formák jelentek meg a gyakorlatban.²⁵

A történeti példák is azt mutatják, hogy a biztosítékok közül a zálogjog kapcsolódik a legszorosabban a tőke- és hitelpiacokhoz. Ez a kapcsolat jogdogmatikai szempontból azonban még ma sincs teljes mértékben feldolgozva. Emellett hiányoznak az állam gazdasági berendezkedése és hitelbiztosítéki szabályozása közötti viszonyt feltáró elemzések is.²⁶

2. 5. A bankhitel speciális jellemvonásai

²⁴ Duttler: i.m. 97.

²⁵ Schäfer-Ott: i.m. 602. Hasonló kérdések merültek fel a német jogban az 1970-es és 80-as években, amikor napirendre került a bírói gyakorlat által elismert, de a BGB-ben nem szabályozott és nem is nyilvános ingó dologi hitelbiztosítékok reformja.

²⁶ Dorndorf, Eberhard: Kreditsicherungsrecht und Wirtschaftsordnung. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1986, 15.

A hitelezés alapvető formája a bankhitel, pontosabban a hitelintézetek által nyújtott hitel. A bankhitel sajátosságai szoros összefüggésben állnak a hitelnyújtó, vagyis a hitelintézet működéséből fakadó jellemvonásokkal. Az egyik ilyen alapvető jellegzetesség, hogy a bank a betétesek pénzét helyezi ki hitelként, vagyis az ügyfelei pénzéből hitelez. A másik, hogy a hitelnyújtás – ideértve annak speciális típusait, így a kezesség- és a garanciavállalást is – a bank számára a legfontosabb ún. aktív ügylet.

A hitelintézetekre emellett folyamatosan szigorodó bankfelügyeleti előírások is vonatkoznak. Ezek alapján a hitelnyújtó köteles körültekintően megvizsgálni a hitelfelvevő fizetőképességét, sokszor pedig a hitel felhasználásának a célját is.

A bankhitel további jellegzetessége az is, hogy a hitelnyújtó bank gazdasági szempontból általában jóval erősebb, mint a hitelfelvevő. Ez alól részben a nagyösszegű konzorciális hitelek jelentenek kivételt. A bank gazdasági erőfölényéből az is következik, hogy a hitel- és biztosítéki szerződések megkötésénél kiemelkedő szerepet töltenek be a bank üzletszabályzatai, általános szerződési feltételei.²⁷ A bankok által a biztosítékok körében alkalmazott általános üzletszabályzatok speciális értékelést igényelnek.²⁸

III. A biztosítékok és a fizetéseképtelenségi eljárások összefüggései

A hitelnyújtás egyik mozgatórugója, hogy a hitelező esedékes követelését végső soron állami kényszerselekmények útján, az adós vagyonára vezetett bírósági végrehajtás keretében elégítheti ki. Az ennek során érvényesülő alapelv, hogy a jog – néhány kivételes korlátozástól eltekintve – a hitelező számára az adós összes vagyoni értékéhez hozzáférést biztosít. Működőképes és fejlődő hitelpiacokról csak akkor lehet szó, ha az adós tulajdonára nézve feláll a lehetősége annak, hogy a tulajdonjog kényszerátruházás útján másra – például a hitelezőre – szállhat át.²⁹

²⁷ Drobnič: i.m. 20.

²⁸ Átfogóan ld.: Fuchs, Andreas: Banken (Kreditinstitute). 6. Sicherheiten. in: Ulme-Brandne-Hensen: AGB-Recht. Kommentar zu den §§ 305-310 BGB und zum Unterlassungsklagengesetz. 10. Auflage, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 2006, 1301-1307. Kezességgel kapcsolatban ld.: Föster, Christian: Problematische Bürgschaftsverpflichtungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, Wertpapier-Mitteilungen (WM), 36/2010, 1677-1684. Zálogjoggal összefüggésben ld.: Piekenbrock, Andreas: Das AGB-Pfandrecht am Kundenguthaben in der Klauselkontrolle. Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, Wertpapier-Mitteilungen (WM), 2/2009, 49-54.

²⁹ Schäfer/Ott: i.m. 589.

Előfordulhat, hogy a fennálló és jövőbeni hitelek fedezésére az adós teljes vagyona nem elegendő. Ilyen esetben eladósodásról, illetve fizetéseképtelenségről beszélünk, ami vállalkozások esetében gyakran felszámolással ér véget. A felszámolási eljárás során a zálogjogok – illetve tágabb értelemben a hitelbiztosítékok – kiemelkedő jelentőséggel bírnak. Valójában ugyanannak a társadalmi és gazdasági problémának két különböző aspektusáról van szó.

A biztosítékoknak a felszámolási eljárásban betöltött kiemelkedő szerepét ezen jogintézmények gazdasági jelentősége magyarázza.³⁰ Ez pedig abból a kielégítési elsőbbségből származik, amely a végrehajtási szabályokban ölt testet.³¹

A biztosítékok és a fizetéseképtelenségi eljárások viszonyát elemezve az első megválaszolandó kérdés, hogy milyen elvek alapján történjék az adós fizetéseképtelensége során az egymással ütköző hitelezői érdekek összeegyeztetése. A hitelezői érdekek kiegyenlítésére elvileg a következő alapelvek mentén kerülhet sor:

- a) a hitelezők egyenlő mértékű kiegyenlítésének az elve (*par condicio creditorum*): eszerint a hitelezők olyan arányban kapnának megtérítést, amilyen arányban a követelésük az adós teljes vagyonával áll;
- b) a hitelezők olyan sorrendben kapnának kielégítést, amilyen sorrendben a hitelt nyújtották;
- c) a hitelezők közötti sorrendiséget az határozná meg, hogy az adós vagyonára milyen időpontban indították meg a végrehajtási eljárásokat;
- d) a biztosítékkal rendelkező hitelezők privilegizált kielégítésének az elve: ennek alapján a biztosítékkal rendelkező hitelezők a többi hitelezőt megelőzően kapnának megtérítést, az egymás közötti sorrendiséget pedig a biztosítékok létesítésének az időpontja határozza meg;
- e) végül az is elképzelhető, hogy bizonyos követeléseket a törvény előnyben részesít.

A d) ponthoz kapcsolódik az a további kérdés, hogy a fizetéseképtelenségi eljárások során a hitelbiztosítékokat egyáltalán figyelembe lehet-e venni, illetve, hogy nem ütközik-e más alapelvekbe a biztosítékkal rendelkező hitelezők privilegizált kielégítése. A hitelezők egyenlőségének az elve alapján a biztosítékok elismerését és privilegizált szabályozását ugyanis el kellene utasítani. A biztosítékkal –

³⁰ Drobnič: i.m. 24.

³¹ Baur, Fritz: Lehrbuch des Sachenrechts. 15. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, 1989, 310.

mindenekelőtt zálogjoggal – rendelkező hitelezők privilegizálása a felszámolási eljárásban ugyanakkor gazdasági szükségszerűség. Ha ugyanis a hitelbiztosítékokat a jogrendszer az adós fizetéseképtelensége során nem részesítené előnyben, az egész hitelélet összeomlana.³²

A vázolt elvek közötti választást az határozza meg, hogy közgazdaságilag milyen célokat kell szem előtt tartani. Az egymással ütköző hitelezői érdekek jogi szabályozása során arra kell törekedni, hogy a biztosítéki célokat minél hatékonyabban lehessen elérni. Ennek során számolni kell a fent említett *del-credere* rizikóval is. Ennek alapján pedig az egyes szabályozási elvek közötti választás befolyásolja egyrészt a kihelyezett hitel mértékét, másrészt a hitelezőnek az adós fizetéseképtelensége esetén tanúsított viselkedését.³³

Az adós fizetéseképtelensége esetén a hitelező alapvetően kétféle magatartást tanúsíthat. Egyrészt dönthet az adós megszüntetése mellett, de biztosíthatja az adós számára tevékenységének tovább folytatását is. Az adós megszüntetése mellett akkor dönt a hitelező, ha az adós által hasznosított erőforrások a jövőben az adós vállalkozáson kívül hatékonyabban kerülhetnek felhasználásra. A tevékenység folytatása ezzel szemben akkor indokolható, ha ugyanezeknek az erőforrásoknak az adós vállalkozáson belüli hasznosítása továbbra is hatékonynak minősül. A hitelezői érdekek kiegyenlítésére irányuló szabályozási elvek közötti döntés attól is függ, hogy az adós fizetéseképtelensége esetén az egyes hitelezők milyen döntést hoznak az adós sorsáról.³⁴

A szabályozási alapelvek közötti választás ezen túlmenően hatással van a hitelszerződés közgazdasági értelemben vett hatékonyságára is. Egy hitelszerződés akkor hatékony, ha a kizárni szándékozott *del-credere* rizikó a kamatszintben tükröződik és az nem más hitelezőkre lesz áthárítva.³⁵ Ebből a szempontból pedig a biztosítékkal rendelkező hitelezők privilegizálása a legmegfelelőbb választás.

Mindezek alapján a jogrendszerek lehetővé teszik a hitelezők számára, hogy az általuk nyújtott hiteleket biztosítékokkal lássák el, és ennek alapján az adós fizetéseképtelensége esetén az adós vagyonából történő előnyös kielégítésre tartsanak igényt. A biztosítékok felhasználásával az adós jövőbeni hitelfelvételeiből származó *del-credere* rizikó csökkenthető.³⁶

³² Dorndorf: i.m. 6.

³³ Schäfer-Ott: i.m. 591.

³⁴ Schäfer-Ott: i.m. 591. Mindez elvezet a vállalatértékelés kérdéséhez, amelynek több modellje alakult ki.

³⁵ Schäfer-Ott: i.m. 592.

³⁶ Schäfer-Ott: i.m. 594.

A hitelek biztosítékokkal való ellátása mindazonáltal más lényeges következményekkel is jár a fizetéseképtelenségi eljárásokra nézve. Az egyik ilyen lényeges következmény, hogy felszámolási eljárás során a biztosítékokkal nem rendelkező hitelezők kielégítésére fordítható vagyon jelentős mértékben csökken.

Ezen hatások ellenére is igazolást nyert azonban az a nézet, hogy a fizetéseképtelenségi eljárások során közgazdasági szempontból a biztosítékkal rendelkező hitelezők privilegizálása indokolt.³⁷

IV. Versenyjogi aspektusok

A biztosítékok és a hitelnyújtás közötti szoros kapcsolatból következik, hogy összefüggés mutatható ki a biztosítékok és a hitelezési piac működése között. A hitelezési piacon esetlegesen kialakuló gazdasági erőfölény – kivételes esetben monopolhelyzet – a biztosítékok alkalmazására is hatással van. Különösen a jogszabály által nem szabályozott, de a bírói gyakorlat által elismert biztosítékok esetén fordulhat az elő, hogy az erőfölényben lévő hitelnyújtó ezeknek a szerződéses biztosítékoknak a tartalmát a hitelfelvevőre hátrányosan határozza meg. Zálogjognál ennek természetesen kisebb a jelentősége, de ennek ellenére a zálogszerződés is tartalmazhat olyan kikötést, amely a gazdasági erőfölényes helyzetből adódóan a hitelező számára egyoldalú előnyt jelent.

Ezeket a szerződéses kikötéseket a polgári jog érvénytelennek tekintheti, feltéve, hogy általános szerződési feltételnek minősülnek, vagy ennek hiányában fogyasztói szerződésben kerülnek alkalmazásra. Más esetekben azonban az érvénytelenségi szankciók alkalmazhatósága már nem ilyen egyértelmű.

A polgári jogi értékeléstől elválik a versenyjogi minősítés. Versenyjogi szempontból a biztosítékok alkalmazására irányuló szerződéses kikötések gazdasági erőfölénnyel való visszaélést valósíthatnak meg. Ezzel kapcsolatban kérdéses, hogy a gazdasági erőfölénnyel létrehozott szerződéshez a versenyjogi szankciókon kívül fűződhetnek-e polgári jogi jogkövetkezmények. Kérdéses mindenekelőtt, hogy egy ilyen szerződést érvényesnek lehet-e tekinteni?

A versenyjog másik nagy területén belül, a kartelltilalom körében az érvénytelenség (semmisség) és más polgári jogi jogkövetkezmények alkalmazása ma már széles körben elismert. Nem ennyire egyértelmű azonban a helyzet gazdasági erőfölénnyel való visszaélés esetén. *Darázs Lénárd* ezzel kapcsolatban arra az álláspontra helyezkedik, hogy

³⁷ Schäfer-Ott: i.m. 602.

amennyiben a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés szerződéses rendelkezésekben testesül meg, akkor az érvénytelenség – ezen belül a semmisség – jogkövetkezménye alkalmazásra kerülhet. Nézete szerint mind az európai, mind a magyar versenyjog alapján a szerződésen keresztül megvalósított erőfölénnyel való visszaélésnek minden további nélkül lehet semmisség a szankciója.³⁸ Az európai versenyjog vonatkozásában az erőfölénnyel való visszaélésnek minősülő szerződéses kikötés semmisségét más szerzők is elismerik.³⁹

A hitelpiacon akkor beszélhetünk erőfölényes vagy monopolhelyzetről, ha egy adott vállalkozásnak lehetősége van arra, hogy egyoldalúan meghatározza, uralja a hitelkínálatot. Ebben az esetben a szerződéses szabadság feltételei nem adóttak, a piac nem működik hatékonyan. Ugyanakkor önmagában az a tény még nem zárja ki a versenyt, hogy jelentős számú hitelfelvevő tárgyalási pozíciója a piacon gyenge.

A hitelpiac elsősorban a hitel, mint speciális termék jellegzetességei alapján különbözik más piacoktól. Jellemzője azonban a hitelpiacoknak az is, hogy a versenykorlátozásoktól nem mentesek. Erre azonban a biztosítékok szabályozásának nincs tényleges hatása, vagyis a hitelezési piacokon fennálló verseny erősítése elsődlegesen nem a hitelbiztosítéki szabályozással érhető el. A biztosítékok dologi jogi, illetve a fizetéseképtelenséghez kapcsolódó eljárásjogi szabályainak módosítása, szűkítése a hitelpiaci versenyt csak csekély mértékben befolyásolja. Ennek a célnak az eléréséhez más gazdasági eszközök állnak rendelkezésre.⁴⁰

Az más kérdés, hogy ha a hitelpiacokon a verseny gyakorlatilag teljes mértékben megszűnne, akkor a felek szerződési szabadsága a biztosítékok alkalmazásához kapcsolódóan is kérdésessé válna, sőt önmagában a biztosítékok felhasználása is újragondolásra szorulna.⁴¹ Ebben az esetben azonban a biztosítékok szabályozásánál már jóval többről lenne szó. Ha ugyanis a verseny megszűnik és az nem is állítható helyre, akkor a verseny funkcióit az államnak kell átvennie.

³⁸ *Darázs Lénárd*: A kartellek semmissége. Complex Kiadó, Budapest, 2009, 35. Bonyolultabb azonban a helyzet, ha a versenyeljárás során a hitelintézet önkéntes kötelezettségvállalást tesz. Erre került sor például a Vj-41/2006/60. eljárásban. Az ilyen önkéntes kötelezettségvállalások polgári jogi értékelése rendkívül bizonytalan. Erről ld.: *Fejes Gábor*: Versenyjogi jogsértés - Polgári jogi szankció: érvénytelenség, teljesítésre kötelezés és kártérítés versenyjogi alapon. In: *Boyiha Györgyné* (szerk.): Versenyjogi jogsértések esetén érvényesíthető magánjogi igények. HVGORAC Kiadó, Budapest, 2008, 79-93.

³⁹ *Wish, Richard*: Versenyjog. HVGORAC Kiadó, 2010, 310.

⁴⁰ *Dorndorf*: i.m. 51.

⁴¹ Erre példa a volt szocialista országokban fennálló állami hitelmonopólium, illetve zárt hitelrendszer. Ebben a rendszerben a hitelbiztosítékok vagy feleslegessé váltak, vagy teljesen más funkciót tölthettek be, mint a piactgazdaságban. Ld.: *Drobnig*: i.m. 15.

Ebben az esetben természetesen a biztosítékok alkalmazásával kapcsolatos kérdéseket sem a piac hozná meg.⁴²

A versenyjog és a biztosítékok kapcsolatát illetően röviden arra is utalni kell, hogy a biztosítékok érvényesítése során fennáll a veszélye annak, hogy a hitelintézetek a tisztességtelen verseny tilalmába ütköző módon értékesítik a biztosítékul leköötött vagyontárgyakat.⁴³

V. Összegzés

Az előzőek alapján megállapíthatjuk, hogy a hitelbiztosítékok – különösen a zálogjog – nagyon szorosan kapcsolódik a gazdasághoz. Ebből pedig az is következik, hogy a hitelbiztosítékok jogi kereteinek a kialakítása és a megváltoztatása minden esetben gazdasági konzekvenciákkal jár. Ezek sokszor nem kívánatos, vagy egyenesen nem is elviselhető következmények, más esetben azonban kedvező hatások. Ezért minden egyes jogszabályi módosítást – különösen igaz ez az átfogó reformokra – a gazdasági következmények szempontjából is vizsgálni kell. Ezért mindenképpen elvárható a jogi szabályozás gazdasági dimenzióinak a figyelembevétele, témánk szempontjából pedig a hitelezés és a hitelbiztosítékok közötti kölcsönös gazdasági összefüggés felismerése és az ebből származó igények tolerálása.⁴⁴

A zálogjog rendkívül szorosan kötődik a tőke- és hitelpiacokhoz, ezért a jogi szabályozás kialakítása során nem hagyaték figyelmen kívül a legújabb piaci folyamatok, finanszírozási struktúrák és ehhez kapcsolódóan a megváltozott piaci igények. Minderre tekintettel a zálogjognak az új Polgári Törvénykönyvben történő szabályozása során figyelembe kell venni azt, hogy az elmúlt évtizedben a magyar piacon a hitelnyújtás új formái jelentek meg.⁴⁵

A hitelbiztosítéki jog, valamint a tőke- és hitelpiacok közötti szoros kapcsolat érinti a pénzügyi közvetítő rendszert, elsősorban a hitelintézeteket is. Ez azért lényeges, mert egy adott ország gazdasági növekedése szempontjából meghatározó jelentősége van a pénzügyi közvetítő rendszer nagyságának, vagyis annak, hogy milyen mértékben képes finanszírozni a gazdaságot (a pénzügyi közvetítés mélysége). Emellett meghatározó jelentőségűek a pénzügyi közvetítő rendszer fejlettségét tükröző sajátosságok is, vagyis a működést támogató

⁴² Dorndorf: i.m. 52.

⁴³ Massari, Philipp: Das Wettbewerbsrecht der Banken. De Gruyter Recht, Berlin, 2007, 187-190.

⁴⁴ Drobnig: i.m. 15.

⁴⁵ Erről ld.: Nádasdy Bence-Horváth S. Attila-Koltai József: Strukturált finanszírozás Magyarországon. Alinea Kiadó, Budapest, 2011, 561. p.

jogrend és jogszabályi környezet, a megfelelő és hatékony szabályozás.⁴⁶

A zálogjogi szabályozás akkor felel meg leginkább a gazdasági élet igényeinek és elvárásainak, ha kellőképpen sokszínű. Ezzel kapcsolatban csak arra utalunk, hogy a német BGB a jelzálogjogoknak olyan szerteágazóan sok típusát szabályozza, amely már a német jogirodalom értékelése szerint is több annál, mint amennyire a gyakorlati igények kielégítéséhez szükség lenne.⁴⁷

A zálogjogi szabályozás sokszínűsége azt jelenti, hogy a polgári jog számos választási lehetőséget biztosít a felek számára, amelyekből a piaci szereplők megfelelő mérlegelés után ki tudják választani az aktuális gazdasági igényeinek leginkább megfelelő zálogjogi konstrukciót. A zálogfajták nagy száma tehát önmagában fontos szempont és elvárás.

Mindebből a magyar jogra nézve elsődlegesen az következne, hogy a Ptk. egyrészt a járulékos zálogjognak is több típusát ismerje és szabályozza, másrészt pedig, hogy a járulékos zálogjog mellett kodifikálja a zálogjog nem-járulékos fajtáját is. Erre egyrészt a magyar jogtörténeti hagyományok adhatnak alapot, másrészt az, hogy az alapjaiban megváltozott gazdasági és társadalmi körülmények között a járulékoság elvének kizárólagosságát az eredeti formában már nem indokolt fenntartani.⁴⁸

⁴⁶ Erdős Mihály-Mérő Katalin: Pénzügyi közvetítő intézmények. Bankok és intézményi befektetők. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010, 35.

⁴⁷ Baur: i.m. 328.

⁴⁸ Harmathy Attila: A szerződést biztosító mellékkötelezettségek. In: Petrik Ferenc (szerk.): Polgári jog. Kommentár a gyakorlat számára. Budapest, HVG-ORAC, 2009. 441.

Grósz Tamás

Büntetőeljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Konzulens: Dr. Finszter Géza egyetemi tanár

Szakértői bizonyítás az egyes eljárásokban

I. Bevezetés

A ténymegállapítás a büntető, a polgári vagy a közigazgatási ügyekben eljáró hatóság által végzett jogszabály alkalmazás előfeltétele. A jogalkalmazói döntés elengedhetetlen eleme a döntést megalapozó tényállás előzetes megállapítása, és a lehetséges jogkövetkezmények alkalmazását befolyásoló tények rögzítése. E tények egy részének elbírálását szükséges szakismeret hiányában a jogalkalmazó nem tudja kellően megítélni/elbírálni, illetőleg az észlelt bizonyítékok bizonyító erejét nem képes helyesen megállapítani.

Mindhárom érintett eljárás főszabályként a szabad bizonyítás elvén alapul, amely mind a bizonyítási eszközök felhasználásának, mind azok értékelésének szabadságát magában foglalja¹. A szabad bizonyítás elve a bizonyítékok értékelésében teljeseedik ki igazán, korlátozására csak kivételesen kerül sor. Ilyen kivételes szabály pl.: a Be. 4. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely szerint a kétséget kizáróan nem bizonyított tény nem értékelhető a terhelt terhére, vagy a Ket. 38/C. §-ában foglalt rendelkezés: a tanúsító szervezet által jogszabályban meghatározottak szerint kibocsátott tanúsítvány kötelező elfogadásáról, valamint a Pp. 195. § (3) bekezdésében lévő előírás, amely szerint – meghatározott feltételekkel – az eredeti papíralapú vagy elektronikus közokiratával azonos bizonyító ereje van a közokiratról készített elektronikus okiratnak is. Közvetett módon befolyásolja az értékelés szabadságát az is, ha a jogszabály konkrét bizonyítási eszköz felhasználását írja elő. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a megjelölt forrásnak a jogalkotó többlet bizonyító erőt tulajdonít, mint ugyanarra a tényre vonatkozó más eszköznek, ezért írja azt elő². Ez utóbbi egyben a bizonyítási eszközök felhasználásának a szabadságát is érinti, különös tekintettel a különleges (tudományos, technikai) szakismeretet igénylő tények megállapítására, ami alapvetően a szakértő kötelessége. A szakértőt igénylő ténykérdések köre egyre nő, aminek két alapvető oka van: 1. a társadalmi, gazdasági és technikai változások folytán előálló újabb komplexitási fok, és az ennek eredményeképp létrejövő tények és azokat szabályozó technikai normák (számviteli fegyelem, digitális adathordozók); 2. a fennállt vagy a fennálló tények megismerhetőség

¹ Pp. 166. § (1) bekezdés, és 206. § (1) bekezdés; Ket. 50. § (5)-(6) bekezdés; Be. 78. § (1)-(3) bekezdés.

² Pl. kóros elmeállapot kérdésénél a szakértői vélemény.

válásának a kiszélesedése az új tudományos eredmények, módszerek következtében (pl.: hemogenetikai vizsgálatok).

A szakértői bizonyítás menete, kezdve a szakértői vizsgálat szükségességétől, az adott tény(ek) aggálytalan megállapításáig különbözőképpen nyerhet szabályozást. A megvalósulás módja függ az eljárás tárgyától, azaz a bizonyításra szoruló tényektől, függ az eljárás céljától, azaz a bizonyítás módjától, irányától. E két kategória meghatározza, hogy kinek mit kell bizonyítania, és ezen belül ki, milyen jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik. Az eltérő célok, különböző módon valósulhatnak meg, más szabályozást kíván a hivatalból indult eljárások menete, és mást, ha a döntéshozótól eltérő személy kezdeményezi az eljárás lefolytatását. Jelen értekezés célja a különböző (polgári, közigazgatási, büntető) eljárásokban folytatott szakértői bizonyítás sajátosságainak összehasonlító elemzése. Ennek során a szakértői bizonyítás egymástól eltérő részletszabályait vesszük górcső alá, nagyban támaszkodva az „élő jog” megoldásaira is. Az értekezés során a szükségesség felismerése, mint előkészület mellett a szakértői bizonyítás két fő szakaszát különböztetjük meg: a szakértői vizsgálatot, valamint a szakvélemény értékelését. Az elemzések tárgyát alapvetően – Magyary Géza szavaival élve – a rendes szerkezetű, elsőfokú eljárások képezik, tekintettel arra, hogy az összehasonlításra és a következtetések levonására az általános szabályok szerint folyó eljárások a legalkalmasabbak.

II. A szakértői bizonyítás előkészülete

2.1. Szakértő kirendelésének szükségessége

A szakértő igénybevételének alapvető oka tehát, ha valamely tény megállapításához (észleléséhez), vagy megítéléséhez (értékeléséhez) különleges szakértelem szükséges. A büntetőeljárásra vonatkozó jogi szabályozás a kezdetektől fogva³ akként rendelkezett, hogy külön(leges) szakértelem szükségessége esetén szakértő alkalmazandó, azaz nem az eljáró bíró szubjektíve létező ismerete, tudása a viszonyítási pont, hanem kizárólag az, hogy a bizonyítandó tény megállapításához szükséges-e a jogi ismeretektől különböző, különleges szakértelem. A szakértő igénybevétele tehát akkor is kötelező, ha az eljáró hatóság valamely tagja a döntéshez szükséges speciális szakismeretekkel rendelkezik, ugyanis az ezzel kapcsolatos tevékenysége a kompetenciakörét már meghaladná. Ez azt is jelenti, hogy a szakértő alkalmazása nem az eljáró hatóság mérlegelési⁴ joga. Csak így érvényesülhet

³ 1896. évi XXXIII. törvény 225. §.

⁴ Angyal Pál 1915. évi kiadású kommentárjában – a fentiekkel ellentétben – úgy vélte a szakértő alkalmazása – néhány kifejezett rendelkezéstől eltekintve – a bíróság diszkrecionárius joga. Angyal Pál: A Magyar Büntetőeljárás jog tankönyve I. kötet., Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T. Kiadása 1915., 22.

a Be. 99. § (1) bekezdésében foglalt, szakértő igénybevételére vonatkozó objektív rendelkezés, azaz ha az eljáró szerv arra a megállapításra jut, hogy jelentős tények megállapításához különleges szakértelem szükséges, szakértőt kell igénybe vennie. Bizonyos kérdésekben a jogalkotó maga ítélte meg úgy, hogy a különleges szakértelem elengedhetetlen⁵. A törvény taxatív felsorolását indirekt módon tovább bővíti a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendeletben foglalt rendelkezések, illetőleg a jogalkalmazói gyakorlat is, utóbbira példa az optikai adathordozók tartalmának és jogszerűségének vizsgálata⁶. A magunk részéről nem tartjuk feltétlenül szükségesnek a Be. 99. § (2) bekezdésben foglalt felsorolást. Az (1) bekezdés egyértelmű kötelezettséget jelent, ehhez képest a felsorolás csak részleges kiemelés.

A szakértő működése során a történeti tényállás anyagi jogi szempontból releváns tényeit elemzi, és az azokból levonható szakmai következtetéseket tárja fel. Következésképp a különleges szakértelem mellett a szakértői bizonyítás további feltétele, hogy a felmerült szakkérdés olyan ténykérdésre vonatkozzon, ami a büntető anyagi jog szempontjából lényeges, mert vagy a törvényi tényállás része, vagy az elkövető büntethetőségével kapcsolatos. Ami ezeken kívül merül fel, arra nézve vagy nem szükséges szakértői bizonyítás⁷, vagy a beszerzett bizonyítási eszköz nem szakértői vélemény. Így nem tekinthető szakvéleménynek többek között a személyiség-profil, vagy a poligráf vizsgálat eredménye. Kivételesen mellőzhető a szakértő alkalmazása, ha a ténymegállapításhoz azért nem szükséges különleges szakértelem, mert a bizonyítandó tény okirattal igazolható⁸, és annak hitelessége kétséget kizáróan fennáll, vagy ha a szakkérdés olyan ténykérdés, amely ténybeli következtetéssel, logikailag minden más eshetőséget kizárva megállapítható⁹.

Az 1911. évi Pp-től kezdődően¹⁰, a jelenleg hatályos Pp-ig a polgári perrendtartásban a szakértő igénybevétele lényegében két feltétel együttes fennállásától függ(ött): valamely tény vagy egyéb körülmény megállapításához (észleléséhez), vagy megítéléséhez olyan különleges szakértelem szükséges, amellyel a bíróság nem rendelkezik. Mindenekelőtt szükséges rögzíteni, hogy a bírósági eljárásban tény-, és jogkérdések merülhetnek fel, szükségtelen a törvény egyéb körülményre történő hivatkozása, a szakértői vélemény tárgya mindig valamilyen ténymegállapítás¹¹. A Pp. 177. § (1) bekezdésében foglalt meghatározást

⁵ Be. 99. § (2) bekezdés.

⁶ Különleges szakértelem szükségességének hiánya, avagy jogkérdésben való állásfoglalás miatt jogosan kritizálható ez a gyakorlat. Lásd: Ott István: Szakértői bizonyítás a szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése miatt indult büntetőeljárásokban. Ügyészek Lapja, Budapest, 2009., 39-43.

⁷ Lásd pl.: Szegedi Ítéltábla Bf.I. 465/2005/7. számú határozata.

⁸ Pl.: 1. Külföldi hatóság által tett nyilatkozat vezetői engedély eredetisége kapcsán. 2. Ingatlan érték-megállapítása esetén illetékkiszabó végzés felhasználása.

⁹ Berkes György (szerk.): Büntetőeljárás jog (Kommentár a gyakorlat számára). HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Második kiadás, elektronikus kiadvány, Budapest, 2011.

¹⁰ 1911. évi I. törvény 350. §

¹¹ Cséka Ervin általános érvényű megfogalmazásában ténykérdésen a bűncselekmény történeti lefolyásához tartozó ténybeli körülményeknek és egyúttal a rájuk vonatkozó igazoló adatoknak, bizonyítékoknak az

szokás a szakértői bizonyítás objektív és szubjektív feltételeként is meghatározni. A különleges szakértelem objektív követelménye csak akkor igényel szakértőt, ha azzal a bíróság nem rendelkezik, azaz a saját ismereteinek kiegészítése céljából alkalmazza a szakértőt¹². A hatályos törvény is lehetőséget biztosít arra, hogy az ítélezési gyakorlat során, vagy a korábbi tanulmányok, foglalkozások folytán szerzett egyéb szakismeretekkel rendelkező bíró kiváltsa a szakértőt. Úgy véljük több okból hibás e szabályozás. A bírói kinevezésnek főszabály szerint nem feltétele egyéb szakismeret megléte. Speciális kötelezettséget az 1995. évi XXXIII. törvény ír elő szabadalmi ügyekben, amely szerint a három hivatásos bíróból álló tanács két tagjának felsőfokú műszaki, vagy azzal egyenértékű szakképesítéssel kell rendelkeznie. Egyéb esetben hogyan, miként méri fel az eljáró bíró, hogy ismerete elégséges, különösen akkor, ha évekkel, évtizedekkel korábbra tehető a tudás elsajátítása, ami azóta könnyen meghaladottá válhatott? Ha a bíró személyében rendelkezésre is áll a szükséges szakmai tudás, hogyan, miként támadható ez a felek által? A felek szakértői bizonyítás iránti indítványa, vagy eltérő tartalmú ún. magánszakértői vélemény csatolása mire kötelezi a bírót? Hogyan bírálható felül az ilyen ténymegállapítás a másodfokú eljárásban? Különösen akkor, ha a fellebbviteli bíróság egy vagy több tagja „kevésbé képzett”; kétség esetén sor kerülhet-e szakértő kirendelésére a Pp. 239. §-a szerint eljárva a Pp. 249. § (2) bekezdése alapján; ha igen a kettő hogyan viszonyul egymáshoz? Hasonlóan bizarr helyzet, ha a másodfokú tanács (többsége) érzi magát felvértezve arra, hogy az első fokú eljárásban kirendelt szakértői bizonyítás kétségeit, újabb szakértő kirendelése helyett – nem mérlegeléssel, hanem speciális ismerete alapján – maga állapítsa meg. A Pp. 239. § alapján a 177. § (1) bekezdését alkalmazva nincs elvi akadály, habár ennek a gyakorlat gátat szab¹³. Eltérő álláspont esetén sor kerülhet további szakértői bizonyításra, kérdés az, hogy a Pp. 182. § (3) bekezdése vagy a 183. § (1) bekezdése alapján. További következmény, hogy ha az elsőfokú eljárásban a bírói ismeret nem szorul kiegészítésre, a rendelkezésre álló adatok alapján a bíró „hivatalból” állapítja meg az adott tényt, ellenkező esetben ugyanezen tény megállapítása indítványhoz és költség előlegezéshez kötött bizonyítás tárgyát képezi. Következésképp az adott ügyben eljáró bíró szubjektumán múlik a bizonyítási eljárás menete, ami a jogérvényesítést kiszámíthatatlanná teszi. Összességében megállapítható, hogy a rendelkezési jogot és a tárgyalási elvet megkerülő „szakértő bíró” intézménye a felek által

összességét értjük. Cséka Ervin: A büntető ténymegállapítás elméleti alapjai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968., 224.

¹² Magyary Géza: Magyar polgári perjog. Budapest, Franklin-társulat, Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1913. 593.

¹³ A BH2000. 208 számú eseti döntés indokolása szerint: „Tévedett [a másodfokú bíróság] azonban, amikor más szakértő kirendelése vagy a szakértői vélemény felülvizsgálatának elrendelése helyett a rezióradij mértékét maga határozta meg. A bizonyítékoknak a maguk összességében történő értékelése során a bíróság ugyan nincs elzárva attól, hogy a szakértői véleményt mellőzze, ezt azonban csak a perben feltárt kétségtelen tényekre alapozva teheti meg. Nem tekinthetők ilyenek az egyéb perekből szerzett bírósági tapasztalatok.”

nehezen kontrollálható, és ennél fogva kockázatokat rejt magában¹⁴. A szakértői függetlenség legfontosabb feltétele a szaktudás¹⁵, értelemszerűen érvényesnek tekintendő e nézet a „szakértő” bíróra is, amit az említett kételyek gyengítenek. A törvény a fentiekén túl további általános feltételt nem szab, kötelező eseteket sem sorol fel, de ez a „szakértő bíró” lehetőségével, illetőleg egyéb esetben az indítványhoz kötöttséggel, és a feleket megillető szakértő-választással ellentétes is volna.

A vizsgált három eljárás közül a közigazgatási hatósági eljárás bír a legszélesebb tárgykörrel, és ebből következően rendkívül sokféle konkrét célt követhet. Ezt igyekszik szolgálni a hatóságok specializálódása, a hatásköri szabályok, és az ún. szakhatósági modell, amelynek következtében az adott eljárást általában a konkrét ügy által megkívánt szakértelemmel rendelkező hatóság folytatja le, de ezt szolgálják az egyes hatósághoz rendelt erőforrások, és a képesítési előírások is. Ennek ellenére felmerülhetnek olyan különleges szakértelmet igénylő kérdések, amellyel az eljáró hatóság nem rendelkezik. E feltétel fennállása esetén a szakértő igénybevételének lehetséges eseteit a Ket. 58. § (1) és (2) bekezdése határozza meg. A közigazgatási eljárásokban akkor lehet/kell szakértőt igénybe venni, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához szükséges különleges szakértelemmel az eljáró hatóság nem rendelkezik. Emellett a Ket. 58. § (1) bekezdés b) pontja értelmében pusztán jogszabályi rendelkezésen is alapulhat a szakértő igénybevétele, elvileg függetlenül a kérdés jellegétől, de nem függetlenül az eljáró hatóság szakértelmétől! Ez azt is eredményezi, hogy ha az eljáró hatóság rendelkezik a szükséges szakértelemmel, akkor a külön jogszabály rendelkezése dacára sem kell szakértőt kirendelnie.

A szakértői bizonyítás kötelező mellőzését eredményezi, ha törvény vagy kormányrendelet ugyanabban a szakkérdésben szakhatósági állásfoglalás beszerzését írja elő. Ilyen esetben a hatóság nem rendelhet ki szakértőt, annak azonban nincs akadálya, hogy a szakhatóság rendeljen ki szakértőt állásfoglalásának kialakítása előtt¹⁶. A szakhatóság állásfoglalása mindig szakkérdésre vonatkozik, a megállapított tényállás részét képezi, és így a döntés alapjául szolgál, akárcsak a szakértői vélemény. Emellett attól jelentősen eltérő természetű, mert

- a szakértő kirendelésére minden esetben a szükséges szakértelem pótlása érdekében kerül sor, adott szakhatóság megkeresése törvényen vagy kormányrendeleten alapul;

¹⁴ „[...] ha tehát a nyomozó saját szakismerete alapján döntené el a különleges szakértelmet igénylő kérdéseket, akkor személye a szakértőével egyesülne és megszűnne a szakértői véleménynek a megállapított eljárási formák közötti ellenőrzési lehetősége.” Gödöny József: Bizonyítás a nyomozásban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968., 256.

¹⁵ Hámos Edit: A bizonyítás egyik törvényes eszköze: a szakvélemény. Rendészeti Szemle, Budapest, 2007/1. 108.

¹⁶ Vida Mária: Építésügyi hatósági eljárások. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006., 26.

- a szakvélemény bizonyítási eszköz, és így tartalma – főszabály szerint – nem köti a hatóságot; az állásfoglalás nem bizonyíték, ahhoz kötve van a hatóság, határozatának kötelező eleme¹⁷, lehetősége van ugyanakkor az állásfoglalás kiegészítését kérni¹⁸ (ezzel együtt a Ket. 44. § (2) bekezdése értelmében törvény vagy kormányrendelet meghatározott szakkérdésben [...] *szakértői szervet* jelölhet ki szakhatósággént);

- a kötöttség ellenére a szakhatósági állásfoglalás a közigazgatási perben szakértői bizonyítással vitatható¹⁹, azzal a korláttal, hogy a szakhatósági állásfoglalásban foglalt mérlegelés jogszerűségének (okszerűségének) vizsgálata – ha az nem igényel különleges szakértelmet – a bíróság kompetenciája²⁰;

- a szakhatósági állásfoglalás kiváltja a szakértőit, fordítva ez a közigazgatási eljárásban nem megengedett;

- a szakhatósági állásfoglalások a szakkérdésnek minősülő tényekből levont jogi következtetést is tartalmazhatnak, amely arra vonatkozik, hogy a szakhatóság a fennálló tények alapján a szakhatósági hozzájárulást megadja-e avagy nem²¹.

A fentebb részletezett szubszidiaritás – szemben a polgári perrel – itt indokolt, mert a közigazgatási eljárásokban alapvetően szakigazgatási szervek járnak el a szükséges kompetenciákkal, ha a szükséges szakértelm mégis hiányzik más, az adott feladatra rendelt hatóság igénybe vehető/veendő. Újabb fordulattal azonban adott szakvélemény ismét „felülkerekedhetett”; a gyakorlat szerint a szakhatósági állásfoglaláson alapuló közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perben – indítvány esetén – szakértő kirendelése – bizonyos korlátokkal – nem mellőzhető²².

2.2. A szakértői bizonyítás elrendelése

A szakértő kirendeléséről minden esetben az ügyben eljáró hatóság gondoskodik. Míg a polgári perben erre kizárólag eltérő tényelődásra, vagy bírói kétséget ébresztő egyezőségre tekintettel előterjesztett indítvány²³, és a

¹⁷ Ket. 72. § (1) bekezdés db) pont

¹⁸ Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.060/2009/8. számú határozata.

¹⁹ Pl.: KGD2008. 235; KGD1995. 249

²⁰ EBH2010. 2274

²¹ EBH2010. 2274

²² KGD2008. 235

²³ Kivéve a nemperes eljárásban kirendelt szakértő szakvéleménye.

szükséges költségek előlegezése esetében²⁴ kerülhet sor. A nyomozást és a közigazgatási eljárást jellemző officialitás elve, illetőleg e két eljárás egészét jellemző tényállás tisztázásának kötelezettsége folytán a nyomozó hatóság, az ügyész, a büntető bíróság, illetőleg a közigazgatási hatóság kérelem hiányában, hivatalból rendeli/rendelheti el a szakértői bizonyítást.

A kirendelés alapján eljáró szakértő szakvéleménye olyan bizonyítási eszköz, amely meghatározott ténykérdés megállapítására szolgál. A joggyakorlat szerint ilyen célra azonban egyéb módon rendelkezésre álló szakvélemény és azt készítő személy is igénybe vehető. E körben a más ügyben kirendelt szakértő szakvéleménye jöhet számításba. A bírói gyakorlat szerint ugyanis a szakértő igénybevételének kötelezettsége nem feltétlenül jelenti új szakértői vélemény beszerzését²⁵. Mind a büntető-, mind a polgári eljárásban lehetséges a más ügyben kirendelt szakértő véleményének korlátozott felhasználása. Ennek minimális feltétele a lényegében azonos tényállás, a ténykérdés egyezősége, a szakvéleménynek a tárgyalás anyagává tétele, a készítés és a felhasználás közötti viszonylag rövid időköz, valamint a megismerés és a kérdésfeltevés lehetőségének a biztosítása²⁶. Úgy véljük, egy szakvélemény más eljárásban való felhasználásának – a szabad bizonyítás elve alapján – nincs törvényi akadálya, egyik vizsgált eljárásban sem. Az ilyen szakvélemény az újabb eljárásban a jelenlegi szabályok alapján azonban csak okiratként értékelhető, készítője pedig „csupán” tanúként hallgatható ki. Téves azon gyakorlat, amely a más eljárásban készített – és az újabb eljárásban elsőként felhasznált – szakvélemény készítőjét szakértőként kezeli, mert ennek sehol nincs törvényi alapja²⁷. Az első szakértő igénybevételére kizárólag kirendelés útján kerülhet sor. Ezt a hatályos Be. 100. § (1) bekezdése egyértelműen kimondja, szemben a korábbi 1973. évi Be. 68. § (1) és (2) bekezdésének „megengedőbb” értelmezésével. Habár a Be. kifejezetten ismeri a szakértő bevonásának lehetőségét, de erre csak *más szakértő alkalmazásakor* van mód. A Be. 100. § (2) bekezdése alapján kivételesen lehetséges kirendelő határozat nélkül, az ügyész vagy a nyomozó hatóság (bíróság nem!) szóbeli rendelkezése alapján is a szakértői vizsgálat elvégzése. Erre általában irreverzibilis helyzetekben kerülhet sor, amikor az időmúlás a szakértői vizsgálatot, és így az eljárás eredményességét hátrányosan befolyásolná.

A kirendelésre, mint kizárólagos jogalapra enged következtetni a Ket. 58. § (5) bekezdésének utolsó mondata, vagy a Pp. következetes szóhasználata is. Ellentétes tehát a Pp. 177. § (1) és (6) bekezdésével azon gyakorlat, amely a más eljárásban készült szakvélemény egyedüli felhasználását megengedi a

²⁴ Ettől csak objektív okból lehet eltérni, pl.: ha a minőségileg hibásnak állított áru megsemmisült, s ezáltal a tétel szakértői vizsgálata lehetetlenült. BH1996. 543

²⁵ Pl.: BH1986. 227

²⁶ Pl.: BH1989. 98, BH1986. 227, BH1986. 455; BH1977. 211; BDT2006. 1483

²⁷ A szakértői bizonyítást kiváltó ún. szakhatósági modellben a Ket. 45/A. § (5) bekezdése alapján lehetséges a szakvélemény többszöri felhasználása.

polgári perben²⁸. A megoldás a kirendelés mellett a *bevonás* első körös intézményesítése lehetne, és a már más eljárásban kirendelt szakértőként eljáró, és adott kérdésre szakvéleménnyel „rendelkező” személy szakértőként való beemelése az újabb eljárásba akár hivatalból, akár az érdekeltek indítványára. Ily módon nemcsak a szakvélemény bizonyítási eszköz jellege kerülne a helyére, hanem a szakértő jogállása is megfelelően rendeződne.

A kirendelésre, mint eljárási cselekményre két módon, hivatalból, avagy indítvány nyomán kerülhet sor. Ezt az eljárást megindításának jogalapja, a kérelemhez kötöttség, vagy a hivatalbóliség és ezekhez kapcsolódóan az eljárás célja, ezen belül az eljáró hatóságot terhelő tényállás tisztázási kötelezettség határozza meg. Értelemszerűen ahol az eljárás megindítása, a bizonyítás lefolytatása kérelemhez kötött, ott a tényállás tisztázása nem írható elő a hatóság számára. Ezt jól mutatta az 1995. és 1999. év között hatályban volt Pp. ellentmondásossága, és jól mutatja a Be. 75. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely az 1. §-ban rögzített eljárásjogi funkciók elkülönítése, és a 4. § (1) bekezdésében meghatározott bizonyítási kötelezettség figyelembevételével csak akként értelmezhető helyesen, hogy a bizonyítás kezdeményezése a vádló és nem a bíróság kötelessége. Ennek ellenére a Be. egyes részletszabályainak – bírósági szakban való alkalmazásakor – az alapvető rendelkezésekkel való ellentmondásossága²⁹, és a fellebbviteli bíróságok által meghatározott gyakorlat szerint a bíróságot is bizonyítási kötelezettség terheli³⁰. Kérdéses lehet a kérelemre indult közigazgatási hatósági eljárásban a hatóságot terheli-e bizonyítási kötelezettség. A szakirodalmi álláspontok szerint minden kérelemre indult eljárásban, így az ún. egy-ügyfeles, vagy a quasi iudicialis eljárásokban is fennáll(hat) a hatóság (ellen)bizonyítási joga és kötelezettsége³¹. A polgári peres eljárás vonatkozásában csupán arra kívánunk ehelyütt rámutatni, hogy az ún. közigazgatási perekben is érvényesül a Pp. azon alapelve, miszerint indítvány nélkül nincs kirendelés³².

²⁸ Pl.: BDT2006. 1483

²⁹ Be. 111. § (1) bekezdése.

³⁰ Pl.: a Fővárosi Bíróság 2006. június 12-i kollégiumi ülése alapján készült összefoglaló 6 o. <http://www.fovarosi.birosag.hu/szellemimuhely/osszefoglalo.pdf>. [Letöltés: 2011. december 8.]

³¹ Pl.: Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): Magyar Közigazgatási Jog – Általános Rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2005., 436.; Boros Anita: Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban. PhD. értekezés, http://193.224.191.196:8080/phd/Boros_Anita090113.pdf; [Letöltés: 2011. december 8.]; Patyi András (szerk.): Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 252.

³² Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.382/2003/6. számú határozata szerint, amennyiben a perben az eltérő orvosi-szakmai érveken alapuló közbeszerzési döntés, illetőleg az azt elmarasztaló alperesi határozat jogszerűségéről kell döntenie és a felek a perben a szakértő kirendelését nem indítványozzák, a tényállás felderítetlensége miatt nincs helye az alperesi határozat hatályon kívül helyezésének.

Büntetőeljárás		Közigazgatási hatósági eljárás	Polgári peres eljárás
Nyomozási szak	Bírósági szak		
Hivatalból (ügyész, nyomozó hatóság)	Hivatalból	Hivatalból	Kizárólag indítványra diszkrecionális jogkörben
Indítványra diszkrecionális jogkörben - terhelt - védő - sértett (magánfél) és képviselője - egyéb érdekelt és képviselője	Indítványra diszkrecionális jogkörben - ügyész - terhelt - védő - sértett (magánfél) és képviselője - egyéb érdekelt és képviselője	Indítványra diszkrecionális jogkörben - ügyfél	- felperes - alperes - beavatkozó

1. táblázat: a kirendelés alapja az egyes eljárásokban.

A következő lépésben vizsgálandó szakértők számát illetően érdemes rámutatni arra a változásra, ami a XX. század elején hatályban volt kódexek szabályai és a ma hatályos törvények között megvalósult. Míg az 1896-os Bp. általános szabályként ugyanarra a kérdésre alapesetben két szakértő alkalmazását írta elő, amelytől meghatározott esetekben mindkét irányba el lehetett térni³³, az ezt követő kódexekben fokozatosan szűkült az ilyen esetek köre³⁴. Az 1911. évi Pp. is egy vagy több szakértő kinevezéséről szól³⁵; az 1957. évi IV. törvényt (Áe.) ebből a szempontból is elkülönült szabályozás jellemezte, tekintettel a közigazgatási szférában jelen lévő fokozott specializációra. A jelenleg hatályos szabályozás szerint mindhárom eljárásban főszabály szerint egy szakértő kerül kirendelésre. E fejlődési ív okai a közigazgatási szervek változatlan specializálódása mellett egyrészt a szakértői hivatás professzionalizálódása, másrészt a szakértői bizonyítást övező garanciák lehetnek, figyelemmel az alábbi nemzetközi szempontokra is.

³³ Bp. 227. §-a szerint [...] ha a szemléhez szakértők szükségesek: a bíróság rendes szakértői közül kettőt, az ügy fontosságához képest esetleg többet kell alkalmazni. Csekélyebb fontosságú körülménynek megállapítására, vagy ha több szakértő nehezen volna található; egynek alkalmazása is elégséges. [...]

³⁴ Lásd: Kubinyi Sándor: A szakértőkre vonatkozó büntető eljárásjogi szabályozás alakulása Magyarországon; a szakértői bizonyítás problémái a jogalkalmazásban. Kriminológiai Közlemények 52. sz. 1995. 52-62.

³⁵ Pp. 350. § értelmében, ha a perben jelentős ténykérdés megítéléséhez vagy szemle teljesítéséhez olyan különös szakértelem szükséges, amellyel a bíróság nem rendelkezik, a bíróság egy vagy több szakértőt nevez ki. A szakértők számának megállapításában a bíróság a per tárgyának értékére is legyen figyelemmel. [...]

A Be. 101. § (1) bekezdése szerint ettől eltérni csak indokolt esetben lehet, amit a vizsgálati anyag összetettsége (egyesített szakvélemény), vagy nagy mennyisége (együttes szakvélemény) indokolhat. Ezen felül e törvény két olyan esetet említ, amikor kötelezően két szakértőt kell egyidejűleg alkalmazni³⁶; az eljáró szakértők kompetenciájáról azonban nem szól, ezt egyéb jogszabály is csak részben rendez³⁷. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (87) 18. számú, a büntetőeljárás egyszerűsítéséről szóló Ajánlása d. 7. pontja szükség szerint „megfelelő számú” szakértő biztosítását tanácsolja, ami a kirendelő szerv mérlegelésén múlik. Alapvetően a vizsgálat jellege, bonyolultsága, komplexitása, avagy a vizsgálati anyag extrém mennyisége esetén kerülhet sor több szakértő kirendelésére. Ennek egyik sajátos esete az ún. szakértői csoport, amikor a kirendelés csak a szakértői csoport vezetőjét jelöli ki, feljogosítva őt arra, hogy a többi szakértőt bevonja, illetőleg külön rendelkezés alapján vagy anélkül is, ha jogi személy kerül kirendelésre, annak vezetője intézkedhet úgy, hogy több szakértő folytatja a vizsgálatot és ad szakvéleményt.

A Pp. esetében is az „egy szakértő elve” érvényesül, összhangban az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az igazságszolgáltatás igénybevételét megkönnyítő eszközökről szóló R (81) 7. számú ajánlásával³⁸. Ezen elv figyelembevételével a szakértők számát a különleges szakértelmet igénylő kérdésekkel érintett szakterületek száma határozza meg³⁹, azaz a Pp. alapesetben csak az egyesített szakvéleményt ismeri el, az együttes szakvéleményre nincs törvényi lehetőség⁴⁰. Nincs akadálya annak, hogy több szakterületet érintő kérdésekre is csak egy szakértőt rendeljen ki a bíróság, azonban érdemi döntésre kiható eljárási szabályt sért, ha többirányú speciális szakismeretet igénylő jelentős tény megállapításához vagy megítéléséhez olyan szakértőt vesz igénybe, aki képesítésénél fogva csak az egyik szakterületen rendelkezik megfelelő szakismerettel⁴¹.

A Ket. nem tartalmaz kifejezett rendelkezést a szakértők számára, azonban lényeges, hogy ha meghatározott szakértő igénybevételét külön jogszabály írja elő, az ott írtak mindenben, így a szakértők száma tekintetében is kötik az eljáró hatóságot⁴².

³⁶ Be. 101. § (2) bekezdés.

³⁷ 31/2008. (XII. 31.) IRM rendelet 17. §; a halál oka és körülményei vonatkozásában jelenleg nincs egzakt jogszabályi meghatározás.

³⁸ A Függlék B/7. pontja értelmében rendelkezéseket kell hozni annak érdekében, hogy a lehető legkevesebb szakértőt rendelje ki a bíróság – akár hivatalból, akár a felek kérelmére – ugyanabban az ügyben.

³⁹ Pp. 177. § (1) bekezdés.

⁴⁰ Az Isztv. 30. § (1) bekezdése értelmében a szakértő a szakértői vélemény elkészítéséhez a névjegyzékben nem szereplő személy segítségét (szakkonzultáns), a szakvélemény előkészítéséhez szakértőjelölt közreműködését, a technikai jellegű tevékenységek elvégzésére segédszemélyzetet vehet igénybe. BH1996. 492: Ugyanakkor nincs joga arra, hogy a szakvélemény elkészítésébe – a bíróság előzetes engedélye nélkül – szakértőként más személyt vonjon be.

⁴¹ BH2006. 161

⁴² Ket. 58. § (3) bekezdés.

A Pp. 177. § (5) bekezdése alapján a kirendelést megelőző kérdés lehet az ún. munkaterv lehetősége. Ennek készíttetése kizárólag a polgári perben lehetséges, ami a bizonyítás módjával, azaz a jogalkalmazói passzivitással, és ezzel összhangban annak indítványhoz kötöttségével áll összefüggésben. Ott, ahol az eljáró hatóságot a tényállás tisztázásának objektív kötelezettsége terheli, csak egy feltételhez, a különleges szakértelem szükségességéhez köthető a szakértő alkalmazása⁴³. Hasonló elv húzódik meg a költségek előlegezésére vonatkozó szabályok mögött.

A polgári perben a szakértő kirendelésére rendszerint tárgyaláson kívül, írásban, kivételesen szóban, akár az idézéssel együtt kerülhet sor. A kirendelő végzés pervezető végzésnek minősül, amellyel szemben külön fellebbezésnek nincs helye⁴⁴, ezért külön indokolni sem kell. A bíróság a végzéshez nincs kötve⁴⁵, így utóbb mellőzheti az elrendelt szakértői bizonyítás lefolytatását. A kirendelő végzés tartalmi elemeit nem a Pp., hanem az Isztv. 13. § (1) bekezdése tartalmazza részletesen. Emellett a határozatnak indokolt tartalmaznia a hamis szakvéleményadás, a szakvélemény késedelmes előterjesztésének következményeire való figyelmeztetést, a letétbe helyezett összeg mértékét, a kizárási ok fennállására, az eljáró szakértő kijelölésére, illetőleg a letétbe helyezett összeg elégtelen mértékének bejelentésére való felhívást, esetlegesen a gépkocsi használat engedélyezésére vonatkozó rendelkezést⁴⁶, és célszerűségi okokból a szakértő elérhetőségét is. A kirendelő határozat tartalmára a Ket. 59. § (7) bekezdése utaló szabálya alapján az Isztv. irányadó, külön – akár csak részleges – felsorolást a Ket. nem tartalmaz, talán csak az 59. § (3) bekezdése vonható ide⁴⁷. A Ket. a kirendelés formájáról itt kifejezetten nem szól, de a 71. § (1) bekezdésében foglalt általános szabály a kirendeléskor is alkalmazandó.

A büntetőeljárás során szakértői vizsgálat szóbeli elrendelésének a Be. 100. § (2) bekezdése alapján – szemben a Pp-vel – kizárólag halaszthatatlan esetben van helye, egyébként a kirendelés alakszerű, indokolt és nem fellebbezhető (pervezető) határozattal történik, amelynek minimális kötelező tartalmi elemeit a Be. 100. § (1), és a 108. § (6) bekezdése tartalmazza. Szembeötlően rövidebb felsorolást tartalmaz, mint az Isztv., annak csupán részleges ismételése anélkül, hogy legalább háttérszabályként utalna rá, ahogy azt a Ket. teszi. A hiányos szabályozást jól jelzi, de csak részben orvosolja, hogy a 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet 28. §-a részletes felsorolást tartalmaz a nyomozó hatóságok számára. Úgy véljük, nagyobb garanciát jelentene egy olyan taxatív törvényi felsorolás, amely a teljesség igényével, és a büntető-eljárásjogi szempontokra is maradéktalan figyelemmel

⁴³ Létező gyakorlat a szakértő lehetséges díjának és az ügy tárgyi súlyának informális összevetése egyes büntetőügyekben, pl.: igazságügyi tárgyszakértés esetén.

⁴⁴ Pp. 233. § (3) bekezdés b) pont.

⁴⁵ Pp. 227. § (2) bekezdés.

⁴⁶ 3/1986. (II. 21.) IM rendelet 6. § (4) bekezdés.

⁴⁷ Eszerint: a szakértőt a véleményadás előtt figyelmeztetni kell a hamis véleményadás jogkövetkezményére.

egységesen – egy Be-beli utaló szabály mellett – akár az Isztv-ben, akár magában a Be-ben kapna helyet.

A kirendelő határozat tartalmával ellentétben a szakértői tevékenység érdekében kirendelhető személyek körét főszabályként mindhárom eljárásjogi törvény egyezően szabályozza⁴⁸. A konkrét ügyben eljáró szakértő személyét alapvetően a megítélendő szakkérdés határozza meg, ugyanis kellő szakértői kompetencia hiányában előterjesztett vélemény, mint szakértői vélemény bizonyítékként nem vehető figyelembe⁴⁹. Másodlagosan egyéb, praktikus szempontok is figyelembe vehetők, így például ha az igazságügyi szakértőtől, intézménytől leterheltség okán, ésszerű időtartamon belül nem várható a vizsgálat lefolytatása⁵⁰.

A fentiek szerinti szabad szakértő választás előfeltétele a különböző kérdésekben konkrét szakértők, szervezetek kötelező kirendelésének a hiánya. A kizárólagosság annak a ténynek az elismerésén alapul, hogy egyes szakterületek legjobb művelői olykor meghatározott intézményekben vagy testületekben tömörülnek, és a szakértői feladat legjobb ellátása tőlük várható⁵¹. Leginkább a közigazgatási eljárásban esik korlátozás alá a kirendelhető személy köre, mert a szakmai specializáció és szakhatóság kötelező igénybevétele mellett, ha jogszabály meghatározott szakértő igénybevételét írja elő⁵², úgy ezt a szervezetet, intézményt, testületet vagy személyt kell szakértőként kirendelni. Ismert azonban olyan jogszabályi megoldás is, amely lehetővé teszi az előírt szakvéleményen (igazoláson) túl, más forrás felhasználását is⁵³. Általános szabály tehát az, hogy az előírt szakértő szakvéleménye köti az eljáró hatóságot, de ha a jogszabály engedi más szakvélemény, vagy egyéb okirat felhasználását, alapvetően a hatóság mérlegelésén múlik, hogy melyik lesz a döntés alapja.

A bizonyítékok szabad felhasználásának jelentős korlátját jelenti a Be. 102. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezése is, amely szerint külön jogszabály meghatározhatja azokat a szakkérdéseket, amelyekben meghatározott intézmény vagy szakértői testület jogosult véleményt adni. A konkrét tárgyköröket a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet

⁴⁸ Be. 102. § (1) bekezdés; Ket. 58. § (3) bekezdés; Pp. 177. § (2) bekezdés.

⁴⁹ BH1996. 464 Legfőbb megállapítását általános érvényűnek tekinthetjük.

⁵⁰ Ilyen jellegű ok adhat alapot pl.: a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet 3. számú mellékletében foglaltaktól való eltérésre.

⁵¹ Sáriné Simkó Ágnes (szerk.): Igazságügyi szakértői kézikönyv. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2006., 174. o.

⁵² Pl.: 1997. évi XXXI. törvény 82. § (1) bekezdése.

⁵³ 1993. évi III. törvény 43. § (2) bekezdés.

tartalmazza⁵⁴. E jogszabály mellékletében foglaltak szerint bizonyos esetekben kizárólag az ott megjelölt szerv adhat szakvéleményt, míg más esetekben csupán „ajánlást” fogalmaz meg a rendelet. A kizárólagosság figyelmen kívül hagyása esetén, az arra nem jogosult által készített szakvélemény bizonyítékként sem a büntető-, sem a közigazgatási eljárásban nem vehető figyelembe, mert jogszabály által kizárt személy készítette. Kérdés, hogy ez miként érvényesül a polgári perben, hiszen a hatályos Pp. a felek rendelkezési jogának abszolutizálására épül, ami a szakértő kiválasztásának a lehetőségét is magában foglalja. A felek jogát korlátozza és egyúttal a bíróság feladatát képezi a kizárási szabályok érvényesítése, a névjegyzék vizsgálata, az adott szakértőhöz kapcsolódó szakterületek figyelembevétele⁵⁵, valamint az eseti szakértő szubszidiárius alkalmazása. Külön Pp-beli felhatalmazás hiányában – a szakkérdéstől függetlenül – azonban nem érvényesülnek az alacsonyabb szintű jogszabályban foglalt konkrét szakértőre, intézményre vonatkozó rendelkezések. Mindebből az állapítható meg, hogy a felek rendelkezési joga a tisztességes eljárás érdekében korlátozható, de a tényállás felderítésére vonatkozó kötelezettség hiányában a felek megegyezése nemcsak a releváns tények kvázi eldöntésére, hanem – majori ad minus – azok megállapítására egyébként képes szakértő személyére is kiterjed. Ezzel szemben a Be. – első körben – semmifajta jogkört nem biztosít a terhelt számára, a szakértő személyéről való döntés mindvégig az eljáró hatóságok joga. Köztes megoldást tartalmaz a Ket. 58. § (5) bekezdése, amely szerint a szakértő személyére az ügyfél is tehet javaslatot, amely azonban a közigazgatási szervet nem köti.

A törvényben meghatározott természetes és jogi személyek közül is csak azok kirendelése lehetséges, akik esetében nem áll fenn kizáró ok. Az összeférhetetlenségi szabályok kialakításakor a szakértő kettős szerepéből kell kiindulni. A szakértő egyrészt tényeket állapít/ítél meg, másrészt erről a hatóság felé számot ad. Az adott ügyben való elfogulatlanság ezért széleskörű garanciát igényel. Minthogy a szakértő funkcióját tekintve a döntéshozó deklarált függetlenséggel rendelkező⁵⁶ „segédje”, a pártatlanság alapvetően akként biztosítható, ha ugyanazok a kizárási szabályok vonatkoznak rá, mint a jogalkalmazóra. Az elfogultságot, vagy annak látszatát különösen az eljárásbeli érdekelttség, a képviselői tisztség és a hozzátartozói viszony, mint abszolút okok alapozhatják meg, de egyéb, viszonylagos okból is megállapítható. Ennek megfelelően mindhárom törvény elsődlegesen a döntéshozóra vonatkozó kizárási szabályokat rendeli alkalmazni a szakértőre.

⁵⁴ Pl.: az MNB készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel kapcsolatos szakkérdés esetén.

⁵⁵ Lásd: BH2006. 161

⁵⁶ Isztv. 16. § (1) bekezdés.

A Pp. és a Ket. ezt egyszerű utaló szabállyal rendezi, a Be. azonban részben megismételt felsorolással, amelynek eredményeként az átfedés csupán részleges mert a bírói összeférhetetlenség a magánvádló, a pótmagánvádló és a magánfél személyével bővebb. Elvileg előfordulhat tehát, hogy ha a pótmagánvádló személyében jogutódlással változás következik be, ez a személy, mint szakértő eljárhat az ügyben. Erre figyelemmel szükséges lenne a kizárásai szabályok pontosítása. Az elfogultság kockázata nemcsak a közvetlen, hanem a közvetett, alárendeltségi viszonyból eredő érdekelttség esetén is fennállhat, amelynek kiküszöbölését ugyancsak szigorú összeférhetetlenségi szabályok biztosítják. A jelenleg hatályos rendelkezéseket az alábbi táblázat szemlélteti:

	Általános kizárási okok		Különös kizárási okok
	Abszolút	Relatív	
Büntető-eljárás	Aki az ügyben - terhelt - védő - tanú - sértett - feljelentő - sértett és feljelentő képviselője, vagy hozzátartozója vesz vagy vett részt, továbbá aki mint - bíró - ügyész - nyomozó hatóság tagja, vagy - ezek hozzátartozója járt vagy jár el; - aki az elhunytat közvetlenül a halála előtt gyógykezelte, vagy aki megállapította a halál beálltát (halál oka és körülményei vizsgálatánál); - akit az ügyben szaktanácsadóként vettek igénybe;	Akitől elfogulatlan szakvélemény egyéb okból nem várható	1. a szakértői intézmény és a szervezet szakértője, a szakértő testület tagja, ha az intézmény, a szervezet, vagy a testület vezetője⁵⁷ az ügyben terheltként, feljelentőként, sértettként, vagy ezek képviselőjeként vesz vagy vett⁵⁸ részt, vagy ezek hozzátartozója; 2. a gazdasági társaság tagja, ha vezetője, vezető tisztségviselője az ügyben terheltként, feljelentőként, sértettként, vagy ezek képviselőjeként vesz vagy vett részt, vagy ezek hozzátartozója; 3. a gazdasági társaság tagja, vagy alkalmazottja, amelynek tagja, vagy alkalmazottja az ügyben már korábban járt

⁵⁷ A Legfelsőbb Bíróság 1/1999. Büntető-polgári jogegységi határozat alapján e szabályt indokolt az intézmény, szervezet delegált vagy önálló vezetői hatáskört is gyakorló helyettes vezetőjére is alkalmazni.

⁵⁸ Pl.: részleges megszüntetés esetén.

Közigazgatási hatósági eljárás	1. akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti; 2. aki az ügyben, mint - tanú - hatósági közvetítő - ügyfél képviselője - hatósági tanú - ügyintéző - szemletárgy birtokosa járt el; 3. aki tanúként nem hallgatható meg; 4. aki a tanúvallomást megtagadhatja	1. akitől elfogulatlan szakvélemény egyéb okból nem várható	1. az a szakértői testület, társaság, intézmény, szervezet szakértője, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti; 2. az a szakértői testület, társaság, intézmény, szervezet, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel
Polgári peres eljárás⁵⁹	1. a fél, a féllel együtt jogosított vagy kötelezett személy, továbbá az, aki a per tárgyát egészen vagy részben a maga részére követeli, vagy akinek jogaira vagy kötelezettségeire a per eredménye kihatással lehet; 2. ezen személyek képviselője vagy olyan volt képviselője, aki az ügyben eljár; 3. mindezen személyek hozzátartozója, vagy volt házastársa; 4. aki az ügyben, mint bíró vett részt;	Akitől elfogulatlan szakvélemény egyéb okból nem várható	1. az a gazdasági társaság, amelynek tagjával vagy vezető tisztségviselőjével szemben a felsorolt 1-3. abszolút kizárási ok, vagy vezető tisztségviselőjével szemben relatív kizárási ok áll fenn 2. az a szakértői intézmény, amelynek vezetőjével szemben a felsorolt 1-3. abszolút, vagy relatív kizárási ok áll fenn; 3. aki olyan gazdasági társaságnak tagja, alkalmazottja, amely az ügyben szakértőként már korábban eljár

2. táblázat a szakértőre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok az elsőfokú eljárásban

Kizárt szakértő részvétele minden esetben lényeges eljárási szabálysértésnek minősül, és az ügydöntő határozat hatályon kívül helyezését eredményezi. Ugyanígy a büntető- és közigazgatási eljárásban a mentességi joga ellenére eljáró szakértő szakvéleménye bizonyítékként nem vehető figyelembe, ennek jogkövetkezménye az így rendelkezésre álló bizonyítékok alapján dönthető el⁶⁰.

A polgári perben az ügyben való részvétel önmagában nem kizáró ok így például, ha a szakértő az ügyben tanúként már szerepelt, nincs objektív

⁵⁹ Közigazgatási perben szakértőként nem járhat el, továbbá az, aki mint ügyintéző a közigazgatási szerv határozatának meghozatalában részt vett, ezen személy hozzátartozója, vagy volt házastársa, illetőleg a határozatot hozó közigazgatási szerv volt dolgozója a munkaviszonya megszűnését követő két évig.

⁶⁰ Nem feltétlenül lesz megalapozatlan az elsőfokú határozat. Pl.: ha az ún. ellenszakértő eljárása jogszerű és szakvéleménye aggálytalan. Új eljárás és bizonyítási eljárás lefolytatásának elrendelése kizárólag abban az esetben lehetséges, amennyiben a tényállás oly mértékben tisztázatlan, hogy arra alapítani döntést nem lehet. Lásd.: EBH2011. 584

akadály a kirendelésnek. Egyedül a polgári perben van elvi lehetőség törvényben kizárt szakértőtől származó szakvélemény felhasználására is. Ha a kizárási ok bejelentésére a szakvélemény előterjesztése után kerül sor, a szigorú szabályok ellenére lehetséges az is, hogy elviekben kizárt szakértő szakvéleménye alapján hozzon döntést a bíróság⁶¹. Utólagos bejelentés esetén azonban fokozottan vizsgálni kell a szakvélemény tárgyilagosságát, és kétség esetén más szakértőt kell kirendelni. A Ket. és a Pp. annyiban megengedőbb, hogy az ügyben érintettek hozzátartozói esetében csak az abszolút okoknál állít akadályt a kirendelés elé, míg a Be. mindkét (általános, különös) esetkörben. Mindezek jól érzékeltetik azt, hogy a legszigorúbb feltételek a büntetőeljárásban érvényesülnek, enyhébb a Ket. szabályozása, és összességében a Pp. látszik a leginkább megengedőbbnek, még akkor is, ha a tanút megillető mentességi szabályok csak a közigazgatási eljárásban jelentenek ab ovo kizárási okot, a Be. és a Pp. a mentességi szabályok megfelelő alkalmazását rendeli el. Szemben az objektív akadályokkal az ún. relatív kizárási ok megállapítása az eljáró hatóság mérlegelésére van bízva kivéve, ha azt maga a szakértő jelenti be.

Mindezen, a pártatlanságot biztosító szabályok megalkotásakor indokolt volna a túlzások elkerülésére is figyelni, mivel azok súlyos következménnyel is járhatnak. Ilyen volt a rendőrségi szakértés – valós kockázat hiányában – néhány évvel ezelőtti leszerelése, amelynek újjászervezése több évig eltarthat. Indokolt volna ugyanakkor korrigálni a különös kizárási okokat, mert a három szabályozás – a szabályozás céljának azonossága ellenére, indokolatlanul – eltérő, illetőleg pontatlan.

III. A szakértői vizsgálat, jogok és kötelezettségek

Valamennyi eljárásra érvényes azon tétel, miszerint a szakértő nem adhat alaposabb szakvéleményt, mint amit a rendelkezésére bocsátott vizsgálati anyag színvonala lehetővé tesz. A szakértői vizsgálat, és ennek folytán a szakvélemény megalapozottságának alapfeltétele tehát egyrészt az, hogy a szakértő minden releváns adatot ismerjen. Ez általában az adatközlés, az iratokba való betekintés, a tárgyaláson és szemlén való jelenlét lehetőségén, valamint a kérdésfeltevés és a felvilágosítás jogán keresztül valósul meg. Ehhez képest különös azon Pp. szabály, miszerint a szakértő bizonyítást indítványozhat, vagy a büntetőeljárásban kifejezetten meghatározott mintavétel lehetősége. Ezt meghaladóan az Iszvtv. 14. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a szakértő közvetlenül a felektől a szakvélemény elkészítéséhez szükséges további adatok, felvilágosítás közlését, iratok, vizsgálati tárgyak rendelkezésre bocsátását kérheti. Ezen, Magyary szavaival szakértői bizonyítás

⁶¹ Pp. 178. § (3) bekezdés.

felvételnek minősülő⁶² tevékenység korlátját egyrészt a feladat jellege jelenti, másrészt az, hogy az eljáró hatóság nem háríthatja át a szakértőre az eljárás eldöntéséhez szükséges tények és körülmények felderítésének feladatát, mert a szükséges adatok alapvető biztosítása minden esetben az eljáró hatóság kötelezettsége⁶³. Mindezzel összhangban a vizsgálatban érintetteket pedig közreműködési kötelezettség terheli. A Pp. ugyan ehelyütt kifejezetten nem szól erről, de az egyéb rendelkezéseknél (pl.: szemle, okiratok) konkrét kötelezettségeket fogalmaz meg, és a feleket is általános adatszolgáltatási kötelezettséggel terheli, a be nem csatolt iratok, és egyéb vizsgálati tárgyak biztosítására⁶⁴. A Ket. külön törvényi rendelkezéshez köti, és az ügyfélre korlátozza az együttműködési kötelezettséget⁶⁵. Legszélesebb körben a Be. ír elő közreműködést, a terhelt, a sértett, a szemletárgy birtokosa és – megszorítással – a tanú számára, amely – a kirendelő rendelkezése alapján – akár a terhelt személyi szabadságának korlátozásával, testét érintő fizikai beavatkozással is járhat⁶⁶. A sértett is köteles magát a szakértői vizsgálatnak alávetni, azonban ha mentességi jog illeti meg, a szakértő részére szükséges felvilágosítás adást megtagadhatja⁶⁷. Ehhez képest a polgári bíróság elrendelheti ugyan személy vizsgálatát, de azt nem kényszerítheti ki, és a tanú sem köteles a vizsgálatnak magát alávetni⁶⁸.

A közreműködési kötelezettség megszegése minden eljárásban szankciót von maga után: ha a szemletárgy birtokosa, vagy az ügyfél a vizsgálatot akadályozza a Ket. 61. §-a alapján bírsággal sújtható, és az okozott többletköltségek megfizetésére is kötelezhető, ugyanígy a polgári bíróság hivatalból, vagy a szakértő jelzésére a feleket, a képviselőiket, vagy más perbeli személyt a Pp. 185. § (1) bekezdése alapján rendbírsággal sújthatja, az okozott költség megtérítésére kötelezheti, elővezetésüket rendelheti el, vagy a Pp. 8. § (5) bekezdése alapján más, e törvényben írt jogkövetkezményt alkalmazhat. Ha a bizonyító fél ellenfele mulaszt – ultima ratio – a bizonyítási teher átfordulása is megállapítható⁶⁹. A Be. az említetteken túlmenően a terhelttel szemben elővezetést és testi kényszer alkalmazását rendelheti el, rendbírsággal azonban – szemben a sértettel – nem sújtható.

⁶² Magyary Géza: Magyar polgári perjog. Budapest, Franklin-társulat, Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1913. 597.

⁶³ Pp. 181. § (1) bekezdés; Be. 105. § (2) bekezdés; Ket. 59. § (1) bekezdés.

⁶⁴ Kengyel Miklós (szerk.): A polgári perbeli bizonyítás gyakorlati kézikönyve. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005. 247.

⁶⁵ Ket. 59. § (2) bekezdés.

⁶⁶ A megvizsgálandó személy testének sérthetlenségét érintő szakértői vizsgálat csak a kirendelő külön rendelkezése alapján végezhető, műtétnak minősülő vizsgálati eljárás pedig csak személyes hozzájárulás esetén.

⁶⁷ Tóth Mihály (szerk.): Büntető eljárásjog, Második átdolgozott, hatályosított kiadás, Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006. 153.; Lásd még: BH1986. 493.

⁶⁸ Németh János – Kiss Daisy (szerk.): A polgári perrendtartás magyarázata 1. Második (átdolgozott) kiadás, Complex Kiadó, Budapest, 2007. 1030.

⁶⁹ Kengyel Miklós (szerk.): A polgári perbeli bizonyítás gyakorlati kézikönyve. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005. 267.

Lényeges szabály továbbá, hogy a terheltet a szakértői vizsgálat esetében is megilleti a vallomás megtagadásának a joga, illetőleg a tanú mentességi joga kiterjed a vizsgálatra is⁷⁰, ahogy ennek a polgári perben is lennie kell, míg kötelezettség hiányában a Ket. mentességet sem biztosít.

A szakvélemény megalapozottságának másik alapfeltétele, hogy a szakértő a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával, a jogszabályok rendelkezései, valamint a tevékenységére irányadó szakmai szabályok megtartásával, legjobb tudása szerint teljesítse feladatát. E követelményt a Pp. és a Ket. külön nem, de az Isztv. 1. §-a általános jelleggel tartalmazza, míg a Be. kifejezetten rögzíti a 105. § (1) bekezdésében, amelyet a szakvélemény szerkezetének meghatározása is előmozdíthat, azonban ezt külön megint csak a Be. tartalmazza⁷¹. Megsértése a szakvélemény bizonyító erejét annulálja, végső soron figyelmen kívül hagyását eredményezi. A korszerűség követelményét az amerikai bíróságok által több mint hetven éven keresztül általános sztenderdként alkalmazott ún. Frye tesztben megfogalmazott „általános elfogadottság” elve⁷², vagy az újabb Daubert esetben felállított differenciáltabb szempontrendszer, a hazai bírói gyakorlat⁷³, esetlegesen az alkalmazandó módszertani levél, vagy egyéb sztenderdek, protokollok alapján ellenőrizheti a jogalkalmazó.

A korszerűségen túl a különböző kódexek további formai és tartalmi kötelezettségeket határoznak meg a szakértők számára az egyes eljárások során, amelyek tételes felsorolásától e helyütt eltekintenénk. Annyit azonban rögzíteni érdemes, hogy a legszélesebb körben (ezt is) a Be. határozza meg, a Ket. és a Pp. csak elvétve állapít meg kötelezettséget, azonban az Isztv. e körben is alkalmazandó. A kötelezettségek csak egy része – jellemzően a közreműködés körében – szankcionálható az eljáró hatóság által, több olyan van, ami jogkövetkezmények nélkül marad. A fejtegetéseink tömörítése végett az alábbi táblázattal szemléltetjük a szakvélemény adásának elmulasztásához rendelt eljárásjogi következményeket:

⁷⁰ Be. 106. § (4) bekezdés.

⁷¹ Be. 108. § (2) bekezdés.

⁷² Donald E. Shelton: Forensic Science in Court (Challenges in the Twenty-first Century), Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2011. 21.o.

⁷³ Pl.: BH1975. 164

	Polgári eljárás	Közigazgatási eljárás	Büntetőeljárás
Elővezetés	- idézéssel szembeni mulasztás - engedély nélkül eltávozás (ismételt esetben kötelezettség)	-	-
Pénz-/eljárási-/rendbírság	- idézéssel szembeni mulasztás - engedély nélkül eltávozás - közreműködés megtagadása - határidő mulasztás	- határidő mulasztás - egyéb kötelezettség-szegés - rosszhiszemű eljárás	- közreműködés megtagadása - vélemény-nyilvánítás megtagadása - határidő mulasztás
Okozott költség viselése	- idézéssel szembeni mulasztás - engedély nélkül eltávozás - közreműködés megtagadása - határidő mulasztás	- rosszhiszemű eljárás	- közreműködés megtagadása - vélemény-nyilvánítás megtagadása - határidő mulasztás (?)
1% díjmérséklés	- határidő mulasztás	- határidő mulasztás	-
Fegyelmi eljárás kezdeményezése (Magyar Honvédség, rendvédelmi szervek tagjával szemben pénzbírság és elővezetés helyett)	- idézéssel szembeni mulasztás - engedély nélkül eltávozás - közreműködés megtagadása - határidő mulasztás	-	-

3. táblázat: a szakértővel szemben, az egyes eljárási törvények alapján alkalmazható eljárásjogi szankciók

Erős kontraszt állapítható meg a Be. esetében, hiszen a számos kötelezettség ellenére összesen három esetben rendel szankciót alkalmazni, és mindössze kétféle szankció közül, és ezen belül is némileg ellentmondásos a 113. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés.

A legszélesebb eszköztárral a polgári bíró rendelkezik⁷⁴, míg a költségekben való marasztalásra, és újabban a pénzbírság kiszabására minden esetben köteles a bíróság, az elővezetés elrendelése első körben diszkrecionális joga, ismételt mulasztás esetén azonban kötelezettsége a bíróságnak. A 2011. évi

⁷⁴ Fegyveres erők és rendvédelmi szervek tagjaival szemben pénzbírság kiszabására és elővezetés elrendelésére nincs, helyette fegyelmi eljárás kezdeményezésére van mód. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az igazságszolgáltatás működését elősegítő polgári eljárásjogi irányelvekről szóló R (84) 5 számú Ajánlása minden mulasztás esetében lehetőséget lát a fegyelmi büntetés kiszabására a bíró által.

LXXXIX. törvénnyel, az eljárás gyorsításának szándékával bevezetett kötelező elővezetés helyett, a magunk részéről az 1995. évi CXIV. törvényben szabályozott etikai eljárás Pp-ben biztosított bírói kezdeményezésének kötelezettségét – a bíróság(!) tekintélyének megőrzése szempontjából is – célszerűbbnek, illetőleg humánusabbnak tartjuk a bíró „segédjével” szemben. Potenciális szankcióként megfelelően hozzájárulhat az adott ügyben a szakértő szabályszerű megjelenéséhez, vagy egyéb, jelenleg nem szankcionált kötelezettség érvényesítéséhez is. Lényeges különbség a Pp-hez képest, hogy az általános szabályok szerint folytatott büntetőeljárásban és a közigazgatási eljárásban is minden esetben a szankció alkalmazása csak lehetőség, szemben a polgári per fentebb említett kogens rendelkezésével.

Polgári perben a nyilvános szakértői vizsgálat szabálya érvényesül, amelynek következménye, hogy annak helyéről és időpontjáról a szakértő köteles értesíteni a feleket (beavatkozókat) és képviselőiket. A jogosultak kizárása garanciális jogukat sérti, és egyúttal a szakvélemény különös bizonyító jellege veszik el. A Pp. 181. § (2) bekezdése alapján azonban a bíróság diszkrecionális jogkörében akként is rendelkezhet, hogy a szakértő a jogosultak távollétében teljesítse a vizsgálatot⁷⁵. Ezzel szemben a Be. és a Ket. nem szól kifejezetten a szakértői vizsgálaton való részvétel lehetőségéről, habár a terhelt, a sértett és a védő, illetőleg az ügyfél számára a szemlén való jelenlét megengedett. Ugyanakkor jelzésértékű a Be. 105. § (4) bekezdése⁷⁶, és a Pp. fentebb említett szabályának ellentétes megközelítése. A nyilvánosság Be-beli kizárását erősíti azon eseti döntés is, amely szerint nem értelmezhető kiterjesztően a szakértő meghallgatásánál való terhelti, védői, sértetti jelenlét, következésképp a szakértői vizsgálat időpontjáról az eljárás e résztvevőit értesíteni sem kell⁷⁷.

Ami a Ket-et illeti, a Legfelsőbb Bíróság egyik 1998-as döntésében⁷⁸ alkalmazandónak találta a Pp. 177-183. §-aiban foglalt szabályokat mondván, hogy ezek a garanciális előírások alapvetően a közigazgatási eljárásra is vonatkoznak. Ez az álláspont ma már fenntarthatatlan. Analógia helyett háttérjogszabályként természetesen minden esetben irányadó a 31/2008. (XII. 31.) IRM rendelet, azonban annak tárgyak laboratóriumi vizsgálatára vonatkozó 4. § (1) bekezdése visszautal az adott eljárásjogi jogszabályokra.

⁷⁵ Pl.: a laboratóriumi vizsgálatok esetén.

⁷⁶ A kirendelő meghatározhatja azokat a vizsgálatokat, amelyeket a szakértőnek a kirendelő jelenlétében kell elvégezni.

⁷⁷ BH2004. 136

⁷⁸ Kf.I.28.013/1998. számú ügyben hozott határozat.

IV. A szakvélemény értékeléséhez kapcsolódó jogok és kötelezettségek

A különleges szakértelmet igénylő tény megítélését tartalmazó szakvélemény, mint bizonyítási eszköz értékelése a különleges szakértelemmel nem rendelkező hatóság feladata. Ezen paradox helyzet sajátos értékelési technikát igényel minden eljárásban. A szakvéleménynek ki kell állnia az ellenérdekelt felek érvelését, azonban kérdés, hogy mi állítható szembe a szakértő véleményével? Mekkora teret engednek az eljárási kódexek az alternatív értékeléseknek, illetőleg mi módon oszlatja el saját kételyeit? Alapvetésként fogalmazható meg, hogy a szakértői vélemény nem kötelezi – a szabad bizonyítás elvéből következően nem kötelezheti – a döntéshozót, ami azonban csak annyit jelent, hogy a jogalkalmazó a véleményben tett ténymegállapítás bizonyító erejét függetlenül, saját, s nem a szakértők felelősségére támaszkodva ítéli meg, de nem jelenti azt, hogy a véleményben foglalt tudományos megállapítást érdemben felülbírálna. Mindez egyszerre több dolgot jelent. Egyrészt általánosítható az az elmeorvos szakvéleményekre nézve megállapított tétel miszerint, ha a bíróság az igazságügyi szakértő véleményét nem fogadja el, új szakértői vélemény beszerzése helyett nem foglalhat állást saját maga különleges szakértelmet igénylő kérdésben⁷⁹. Másrészt a szakvélemény értékelése, esetleges fogyatékoságáról és annak következményeiről való döntés jogalkalmazói kézbe helyezése implicite feltételezi a szakvélemény hozzáértő értékelését. Következésképp a szakértők eljárásjogi jelentőségével párhuzamosan emelkedik a bírói felkészültség szükségessége. Fontos, hogy az eljáró hatóságok tagjai sokoldalú ismereteket szerezzenek azon egyéb kérdésekben, amelyek leggyakrabban teszik szükségessé szakértők közreműködését. A bíró kétségei esetén nem veheti át a szakértő jogkörét, nem hagyatkozhat szakkérdésben pusztán közvetlen tapasztalatára, de éppen erre alapítva jogköre kiterjed a szakmai megállapítás elfogadhatóságában való állásfoglalásra. E körben nincs kötve a szakértők véleményéhez, azonban a bizonyítás anyagát csak akkor tudja helyesen értékelni, ha az abban mutatkozó ellentmondásokat – a lehetőséghez képest – tisztázza⁸⁰.

A megfelelő értékelés előfeltétele, hogy a szakvéleményt az érintettek megismerhessék, arra észrevételeket tehessenek, illetőleg kérdéseket fogalmazhassanak meg. Ezt a lehetőséget mindhárom eljárásjog biztosítja, és nem véletlen, hogy a nyilvánosságot egyébként kizáró nyomozás során éppen a szakvélemény azon iratok egyike, amelyet minden esetben megtekinthet a terhelt és a védő⁸¹. A megismerésből következik a „kétkedés joga” és annak manifesztálódása, a kérdésfeltevés. A Pp. és a Be. ezt rendezi, a Ket. már nem ilyen egyértelmű, és ennek következtében adott esetben nehezebben

⁷⁹ Ítéltáblai Határozatok Tárának 2004. évi 41. számú határozata; lásd még: BH1985. 223

⁸⁰ Legfelsőbb Bíróság Bf.I.1207/1954. számú határozata.

⁸¹ Be. 186. § (2) bekezdés.

kikényszeríthető. További lehetséges jogosítvány újabb szakértő kirendelésének kezdeményezése, ezen belül is különösen a kötelezettséget eredményező indítványozás joga. Ez utóbbi a Be. 2011. év nyáron hatályba lépett módosítása óta immár egyik eljárásban sem lehetséges. A változás védelmében felhozható a szabad bizonyítás elve, ezen belül is a bizonyítási eszközök szabad felhasználása, ami a döntéshozó kompetenciája és felelőssége. Ellenérvként pedig a tisztességes eljárás és a résztvevők egyenlőségének csorbulása⁸². Az eljáró hatóság diszkréciójára utalt indítványozás joga minden eljárásban ismert, a különbség a részletekben rejlik, abban, hogy a döntéshozó megítélésétől függetlenül egyéb előfeltétele is van-e az indítvány teljesítésének. A Ket. 58. § (5) bekezdése értelmében – indokoltság esetén – a költségek ügyfél általi előlegezése esetén más szakértőt rendelhet ki. Kérdés, hogy a bizonyítást meghatározó tényállás tisztázásának kötelezettsége esetén a más szakértő kirendeléséről való döntés indokoltság esetén hogyan eshet a diszkréció körébe, különös tekintettel a Ket. 59. § (5) bekezdésében foglalt kötelezettségre is. Tiszta helyzetet jelent a hasonló elvi alapon álló Be-beli szabályozás, amely egyetlen feltételét ismeri az újabb kirendelésnek, érkezzen az indítvány bármely jogosulttól is; ez pedig a ténykérdés tisztázásának szükségessége. Ehhez képest eltérő szabályozás érvényesül a polgári perben, de itt a cél, és ezzel összhangban a döntéshozó feladata is eltérő, ezért további költségek előlegezése, mint előfeltétel nem kifogásolható. Mindhárom eljárásjogi törvény biztosítja azt a jogot, hogy az eljárás nem hatóságként eljáró résztvevője „saját” szakvélemény felhasználását indítványozza. E körben a kérdés az, hogy a bizonyítás anyagává tett vélemény milyen minőségben nyer értékelést: a fél nyilatkozataként, okirati bizonyítékként, avagy szakvéleményként. A Ket. meglehetősen szűkszavúan annyit rögzít, hogy az ügyfél által felkért szakértő véleménye bizonyítékként használható fel akkor is, ha a szakértőt a hatóság nem rendeli ki. Tiszta helyzetet teremt a Be. 112. §-a, amely szerint a felkínált szakértő bevonása esetén a szakértőkre vonatkozó szabályok, eltérő esetben az okiratra vonatkozó szabályok alkalmazandók. Legellentmondásosabb gyakorlat a polgári perben felhasználni kívánt ún. magán-szakvéleményekkel kapcsolatban tapasztalható. Az egyik álláspont szerint a bíróság a fél által beszerzett szakvéleményt csak a fél álláspontjaként veheti figyelembe: a perben szakértőként általában csak a bíróság által kirendelt szakértő járhat el⁸³. Ezzel szemben ugyancsak létező gyakorlat⁸⁴ szerint, a magánszakvélemény olyan szakmai álláspont, amely a bizonyítékok körében értékelendő⁸⁵, amelyet a bíróság által kirendelt szakértő véleményével – amennyiben azzal ellentétes – egybe kell vetni, meg kell kísérelni az ellentmondások feloldását, az eltérő álláspontok ütköztetését⁸⁶. Egységesnek

⁸² Kubinyi Sándor: A szakértőkre vonatkozó büntető eljárásjogi szabályozás alakulása Magyarországon; a szakértői bizonyítás problémái a jogalkalmazásban. Kriminológiai Közlem. 52. sz. 1995. 58.

⁸³ Pl.: BH1992. 270; BH1999. 365.

⁸⁴ Pl.: BH2007. 192, BH2003. 17, BH1999. 169.

⁸⁵ Szegedi Ítélőtábla Pf.III.20.311/2007. számú határozata.

⁸⁶ Fővárosi Ítélőtábla 7.Pf.21.242/2006/3. számú határozata.

tekinthető azonban a gyakorlat ateinketben, hogy a magánszakértői vélemény alkalmas az igazságügyi szakértői vélemény szakmai helytállóságának kétségessé tételére, és a bíróság nem tesz eleget az indokolási kötelezettségének, ha a becsatolt magánszakvélemény elvetésének indokát nem adja⁸⁷. Összességében azt állíthatjuk, hogy a fél által, álláspontjának szakszerű alátámasztására becsatolt magánszakvélemény bizonyíték, amely alkalmas lehet a bíróság által kirendelt szakértő által előterjesztett szakvélemény kétségessé tételére, és alapja lehet további bizonyításnak, más szakértő kirendelésének, vagy bevonása esetén, végső soron szakértői testület megkeresésének. A magán-szakvéleménytől eltérő minőséget jelent a 2005. évi XLVIII. törvény alapján nemperes eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleménye, amely a perben kirendelt szakértővel és szakvéleményével esik egy tekintet alá. Kötelezettség hiányában ez, és általában a saját kezdeményezés révén szakértőtől származó vélemény szakvéleményként való felhasználásának a lehetősége az eljárás – nem hatósági – résztvevőinek legerősebb jogosítványa jelenleg.

Amennyiben a szakértői megállapítások megalapozottsága kétséges, első körben azok kiegészítése, pontosítása szükséges. Ugyancsak szükséges a szakvélemény kiegészítése a tényállás megváltozása⁸⁸, vagy újabb kérdések felmerülése esetén is. E kötelezettség a közigazgatási és a büntetőeljárásban az eljárás céljából adódik, de a bizonyítás elrendelése folytán az egzakt válaszok kikényszerítése a polgári bíróság kötelezettségévé vált, következésképp a fogyatékoságok kiküszöbölése érdekében szükséges intézkedéseket foganatosítani kell⁸⁹. Ennek folytán minden eljárásban lényeges eljárási szabálysértésnek minősül, s egyidejűleg megalapozatlanságot is eredményez, ha a döntés hiányos/ellentmondásos szakvéleményen alapul. A kiegészítést meghaladóan azonban eltérő mértékű korrekciós eljárással találkozunk az egyes törvényekben. A polgári perrel folytatva, a bíróság kötelezettsége a kiegészítéssel véget ér. Ha a kétely fennmarad, más szakértő kirendelésére automatikusan nem jogosult, arra csak újabb indítvány esetén kerülhet sor, ennek hiányában a bíróság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt.

A tényállás tisztázásának kötelezettsége esetén a döntéshozó feladata tágabb, újabb szakértőt kell kirendelni. Ezt a Be. 111. § (1) bekezdése egyértelműen jelzi, azonban némileg hiányos a Ket. e kérdésben. Úgy vélem a tényállás felderítése nem tehető függővé az ügyfél kérelmétől⁹⁰ egyéb, az eljáró hatóságot újabb szakértő kirendelésére kötelező rendelkezés azonban nincs. A törvény egyéb rendelkezéseiből⁹¹ – így a tényállás tisztázásának általános kötelezettségéből – következtethetünk a további menetrendre, de ez önmagában az eljárás rendjét nem adja meg. Ha a rendelkezésre álló

⁸⁷ Pl.: BH1999. 405, BH1999. 365, BDT2003. 759; BDT2003. 778; BDT2005. 1119

⁸⁸ Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.434/2008/4. számú határozata.

⁸⁹ Pl.: BH2010. 134; BH1979. 225

⁹⁰ Ket. 58. § (5) bekezdés.

⁹¹ Ket. 59. § (5) bekezdés; 62. § (1) bekezdés.

szakvélemények ellentmondásosak, a hatóság további kötelessége tehát annak feloldása⁹²; e körben lehetőség van a szakértők párhuzamos meghallgatására is⁹³.

Több ellentmondásos szakvélemény esetén a következő lépés azok összevetése, és lényegi kérdésekben való eltérés esetén sürgőszerű a szakértők egyidejű, szóbeli meghallgatása, és a következtetések levonása. Az ellentmondások feloldása nélkül a döntés megalapozatlan⁹⁴, ezért annak megszüntetése mindhárom eljárásban szükséges. Erre nézve a polgári peres eljárás kissé elnagyolt, ami az eljáró bíróság súlyát megsokszorozza, és kifogásolható gyakorlathoz vezethet. Példa erre a BH1993. 683 számú (származási perben született) döntésben foglalt elvi álláspont, amely szerint az ellentétes szakértői vélemények felülvizsgálata helyett az ellentmondások mérlegeléssel történő feloldása jogszabálysértő, mert *az ún. szabad mérlegelési jog, vagyis a felmerült bizonyítékok egybevetése, a maguk összességében való értékelése és meggyőződés szerinti elbírálása nem alkalmazható azokban a jogvitákban, amelyek megítéléséhez különleges szakértelem szükséges, s azzal a bíróság nem rendelkezik*. Hasonló általános érvényűnek szánt állásfoglalást tartalmaz az EBH2005. 1359 számú döntés is, eszerint: a felperes munkaképesség-csökkenésének mértékére vonatkozó, a közigazgatási eljárásban és a perben beszerzett *orvos-szakértői vélemények ellentmondásossága bírói mérlegeléssel nem oldható fel, az orvos-szakértői szakmai kérdésnek minősül*. E döntésekkel szemben úgy véljük a szakértői vélemény egyik a bizonyítékok közül akkor is, ha kiemelkedő jelentőségű, következésképp eleve és feltétlenül nem köti a bíróságot, ilyen bizonyító erő egyik (2., 3., stb.) szakvéleményhez sem fűződik. A szakvélemény a szabad bizonyítás elvéből eredően minden esetben mérlegelés tárgya, amely tevékenység eredménye megfelelő – szakmai szempontokat megítélve, okszerű, koherens, és meggyőző – indokolással két ellentétes szakvélemény közötti állásfoglalás is lehet, ahogy – párhuzamos meghallgatás nélkül! – az EBH2002. 717 számon közétett döntéssel lezárt eljárásban is történt. A mérlegelés azonban nem lehet korlátlan, a bíróság nem tehet e körben sem irratellenes megállapításokat, nem hagyhatja figyelmen kívül a jogszabály rendelkezéseit, a szakkérdésben a szakvélemény megállapításait felülbírálván azt nem mellőzheti. Összegezve: a következtetesség igénye jogalkotói lépést kíván.

Ha a beszerzett szakvélemények közötti ellentmondást nem sikerül feloldani és a ténykérdést eldönteni, újabb szakértő kirendelésére kerülhet sor. Az egyes eljárásjogok a parttalan bizonyítást megakadályozandó a további bizonyítást több előfeltételhez kötik. A Ket. és a Be. közel azonos módon szabályozza az újabb szakértő igénybevételét. Némi különbség az újabb szakértő igénybevételének céljában áll, mert a Be. – az eltérés okának

⁹² Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatási eljárásjog. Második átdolgozott kiadás. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009., 238.

⁹³ Ket. 62. §.

⁹⁴ Pl.: BH2005. 385; BDT2010. 2209

meghatározása, és a kiegészítés kérdésében való állásfoglalás mellett – nyitva hagyja további szakértő kirendelésének a lehetőségét. Az újabb szakvélemény – a Be. 111. § (6) bekezdése alapján – ugyanis nem feltétlenül jelenti a szakértői bizonyítás lezárását, a Be. az egy eljárásban kirendelhető szakértők számát nem limitálja, azaz nincs törvényi akadálya további szakértő(k) kirendelésének⁹⁵. A Ket. a szakértői bizonyítás további menetéről további rendelkezést nem tartalmaz, ami azt is jelent(het)i, hogy nem kizárt újabb és újabb szakértő kirendelése. Ami egyértelmű, hogy e körben nem az alapkérdés megválaszolása képezi a szakértő feladatát, hanem a korábbi szakvélemények közötti ellentét feloldása. Ez azért lényeges, mert létező gyakorlat, hogy a konkrét kérdés megválaszolását (is) szabják feladatul, holott ezt egyik törvény sem teszi lehetővé. Az előbbiektől némileg eltérően szabályozza a szakértői bizonyítás további menetét a Pp.: ha a kirendelt szakértők személyes meghallgatás nem vezetett eredményre, akkor sor kerülhet szakértői testület bírósági megkeresésére. A lehetőség a szakértői bizonyítás folytatásának, és nem a módjának a megválasztására vonatkozik, azaz egy ügyben – bizonyos kérdésekben – a harmadik fordulóban csak testület járhat el. E bizonyítás kivételességét több Pp-beli megszorítás is mutatja. Előfeltétele, hogy a szakértők együttes meghallgatásának eredménytelensége ezt indokolja, és a költségek előlegezése mellett a bizonyító fél újfent indítványozza. Tárgya kizárólag a miniszteri rendeletben meghatározott szakkérdés, alanya pedig ugyancsak a rendeletben meghatározott testület lehet. A Pp. 183. § (1) bekezdése alapján a szakértői testületnek – szemben a Ket. és a Be. rendelkezéseivel – alapvetően nem a már rendelkezésre álló szakvélemények szakmai megalapozottságára, az esetleges ellentmondások okaira kell magyarázatot adnia, hanem a felmerült szakkérdésben nyilvánít véleményt. Ha e vélemény hiányos vagy ellentmondásos – a fentiekkel egyezően – sor kerülhet írásbeli vagy szóbeli kiegészítésre. Amennyiben a testület által adott szakvélemény sem ad megnyugtató választ, a bizonyítás zsákutcába juthat, mert további szakértői bizonyításnak nincs helye, a szakértői bizonyítást eredménytelennek kell tekinteni⁹⁶, és a rendelkezésre álló adatok alapján kell dönteni.

V. Összegezés

A valós tényállás felderítésének igénye megköveteli, hogy azokat a tényeket, amelyek megállapítása a döntéshozó kompetenciáját meghaladják, a szükséges szaktudással rendelkező személy állapítsa meg. Míg a polgári eljárásban és a közigazgatási eljárásban alapvető szempont a döntéshozó

⁹⁵ A bíró végső esetben – azaz, ha a vizsgált ténykérdés vonatkozásában a kétségek végül nem oszlathatók el -, az in dubio pro reo elve alapján a terheltre kedvezőbb szakértői megállapítást kell, hogy alkalmazza. BH2004. 43

⁹⁶ Kengyel Miklós (szerk.): A polgári perbeli bizonyítás gyakorlati kézikönyve. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005. 300-301.

ismerete, a büntető ügyben eljáró hatóság tagjának speciális szakismerete indifferens; a különleges szakértelem objektív indoka alapján van helye szakértői bizonyításnak, néhány kérdést a Be. külön is meghatároz. A közigazgatási szervek hatásköréhez igazodó képzettséggel rendelkező személyi állomány, a társszervek igénybevételenek lehetősége, a szakértői bizonyítás háttérben maradását eredményezik a közigazgatási eljárásban. A polgári eljárásban e feltételek hiányoznak, itt a szükségességen túl az adott ügyben eljáró bíró szubjektív megítélésén múlik, hogy mikor, milyen kérdésben kerül sor szakértő alkalmazására. Úgy véljük nincs olyan praktikus érv, amely e feltétel fenntartását indokolná. A bírói kinevezésnek nem feltétele (bármilyen tárgyú) különleges szaktudás, illet a konkrét esetben sem kérhet számon senki, amelynek következtében kontrollálhatatlanná válik a ténymegállapítás a felek és valamelyest a fellebbviteli bíróság számára is.

Az eljárások tárgya, célja és a résztvevők ehhez rendelt jogai és kötelezettségei határozzák meg alapvetően a különböző eljárásokban folytatott bizonyítási eljárást, ezen belül a szakértői bizonyítást. Az eljárás jellege meghatározza a döntést megalapozó tényállás felderítésének módját, a döntéshozó bizonyítási kereteit. Ehhez kapcsolódóan alakul a kezdeményezése joga, hiszen a kívánt végeredmény determinál minden előzményt. Ahol a törvény a tényállás felderítését írja elő, ott az eljáró hatóság nem lehet tétlen, aktivitásához megfelelő eszközök kellenek; amennyiben az eljárás célja formai, úgy a jogalkalmazó passzivitása indokolt. E két felállás lehet csak működőképes, ha az ismérvek eltérően alakulnak, értelmezési- és szerepzavar, eltérő gyakorlat alakul ki. E képletet némileg felülírják a szakkérdések meghatározására, illetőleg a szakértő személyére vonatkozó kogens előírások, különösen a közigazgatási hatósági eljárásban érvényesülő fokozatosság elve, ami a szakértői bizonyítás szubszidiaritását eredményezi. Mindemellett a bizonyításban betöltött szerepek, nemcsak a szakértői bizonyítás kezdeményezését, hanem a részletkérdéseket is meghatározzák, így főképp a szakértő személyét, a költségek előlegezését, a szakértői vizsgálat transzparenciáját, valamint az újabb (és újabb) szakértő kirendelését. Rendelkezési joguknál fogva a legjelentékenyebb a polgári peres feleké, a közigazgatási hatósági eljárásban eljáró ügyfél szerepe kezdeményező jogától függően erősebb vagy mérsékeltebb, de a hatóság szerepe mindig meghatározó. A büntetőeljárás két jól elkülöníthető szakasza: a nyomozó hatóság felderítési kötelezettsége által uralt nyomozás, illetőleg a fegyveregyenlőség jelszavával operáló bírósági szak. Az eljárás ura mindvégig az ügyész, ezt sem a tárgyalási szakban kiteljesedő terhelti jogok, sem a bíróság aktivitása nem cáfolja. Tény azonban az is, hogy a sokszor magára maradó terhelt helyzetét a három vizsgált eljárás közül a legszélesebb garanciáival igyekeznek kompenzálni, ami az ellenőrző szakértő intézményének kiiktatása ellenére is megfigyelhető.

A szakértő kettős – ténymegállapító, és erről a döntéshozó előtt számot adó – szerepéhez illeszkedően, az eljáró hatóság tagjára vonatkozó kizárási okok,

valamint a tanúra vonatkozó mentességi szabályok alkalmazandók. Lazábbak a polgári peres eljárás szabályai, itt az abszolút kizárási ok miatti pártosság fennállása olykor nemcsak formai, hanem tartalmi vizsgálatot is igényelhet.

Az előzőeknél nagyobb eltérés tapasztalható a kirendelő végzés tartalmát illetően: a Pp. csak szűkszavúan, a kérdések, és azok megválaszolásához szükséges adatok, esetlegesen bizonyos figyelmeztetések közlését írja elő. A Ket. hasonlóan szűkszavú, habár itt az 59. § (7) bekezdésébe foglalt utaló szabály alapján az Isztv. egyértelműen irányadó. Komoly szabályozatlanságot tükröz azonban a Be., amely mindössze három tartalmi elemet határoz meg, ezt a nyomozó hatóság számára a Nyer. további elemekkel bővíti éppen a megfelelő Be-beli szabályozás hiánya miatt. Az itt meghatározottak a bírósági szakban is érvényesek és szükségesek lehetnek, ezért mindenképpen szükséges volna e szabályok egységes rendezése.

A szakértői vizsgálat során széleskörű kötelezettség terheli a kirendelt szakértőt mindhárom eljárásban, figyelembe véve a háttér-jogszabályként funkcionáló Isztv-t is. Az előírások egy része nem több lex imperfecta-nál, más esetben pedig túlzott és célszerűtlen jogkövetkezményekkel terhelt. Átfogó rendezés volna indokolt, egységes és arányos szankciórendszerrel.

A szakvélemény hiányosságainak kiküszöbölése a három eljárásban alapvetően hasonló menetrendben zajlik, habár a Pp., de még inkább a Ket. szabályai e téren hiányosak, és az egységes joggyakorlat érdekében kiegészítésre szorulnak. Figyelemre méltó, hogy éppen a bíró személye iránt fokozott bizalmat támasztó polgári eljárásban kétséges két ellentétes szakvélemény alapján mérlegeléssel eldönteni a szakkérdést. Ezzel szemben a büntető ügyekben egységes gyakorlat szerint nem eredményez megalapozatlanságot, ha a bíróság két eltérő vélemény közül egyiket – okszerűen indokolva – elfogadja.

További lényeges különbség a szakértői fordulók száma. Míg a polgári eljárásban legfeljebb három kirendelésre kerülhet sor, a közigazgatási-, és a büntetőeljárásban a szakértők száma nincs limitálva, legfeljebb az ésszerűség szab határt, a jogszabály nem. Éppen az olykor korlátozott mérlegelést engedő polgári gyakorlatot szorítja a törvény meghatározott számú szakértő eljárására, szemben az akár parttalanú váló büntetőeljárással.

Átfogó módosítás igényelne a szakértő eljárásban való részvételének módja is. Itt nemcsak a magánszakvélemény polgári perben bizonyítékként való értékelésére gondolunk, amely kérdés jogalkotói lépés után kiált, hanem olyan rendszerre, amely a szakértő részvételét alapvetően két módon teszi lehetővé. Az általános mód a kirendelés lenne, a különös mód pedig a bevonás jogintézménye volna, amely a kérdésben – akár más eljárásban, akár eljáráson kívül, megbízás folytán – már szakvéleményt készített szakértő adott eljárásban – akár első körös – közreműködését biztosítaná.

E hosszas elemzés legvégén csupán annak megállapítására szorítkoznánk, hogy az egyes eljárások fennmaradó különbségei mellett a jelenleginél egységesebb szabályozás volna indokolt a szakértői bizonyítás több részterületén. Ennek során nagyobb mértékben hagyatkozhatnának az eljárási kódexek a háttérjogszabályként működő Isztv-re. Ez utóbbi a Ket. esetében ma is fennáll, de mind a Pp., mind a Be. esetében legfeljebb hallgatólagos gyakorlatként él. Ha az Isztv. valóban, mindhárom eljárás szakértői bizonyításának alapja kíván lenni, az eddigieknél körültekintőbb szabályozására volna szükséges, és ekkor talán azok a garanciális kódexbeli rendelkezések is elmaradhatnak, amelyek elnagyoltságuk miatt valójában ugyanarra a részletkérdésre több jogszabály párhuzamos alkalmazását kényszerítik ki a jogalkalmazótól.

Dr. Juhász Zoltán
Jogszociológia Tanszék
Témavezető: Dr. Fleck Zoltán egyetemi tanár

Katasztrófakár és állami kárenyhítés – ombudsmani nézőpontból

Bevezető

Jelen rövid írás két kérdést tárgyal, az első: milyen jogi alapja van a katasztrófakár bekövetkezése után az állam fellépésének, az állami kárenyhítés nyújtásának, az állami közreműködésnek a helyreállításban. A második: milyen alkotmányos alapelveknek kell megfelelnie az állam (annak szervei) eljárásának a kárenyhítés, a helyreállítás folyamatában.

E kérdések tárgyalásához szükséges alapvető fogalmi keretek ismertetésére is kitérek röviden a megfelelő helyeken. Hasonló gondolatmenetet követ az AJB-3038/2011. számú, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által készített jelentés is, amit szem előtt tartottam mondandóm kifejtése során.

A katasztrófakár fogalma

A katasztrófakár fogalmát hiába keressük a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) hatályos szövegében, szabatos és pontos definícióját nem fogjuk megtalálni. A katasztrófakár fogalma – nem véletlenül – a biztosítási jog területén alakult ki, összefüggésben a katasztrófa-kockázatok kérdéskörével. Amikor katasztrófa kockázati kitettségről beszélünk, alapvetően két nagy kockázati csoportot érdemes megkülönböztetni: a természet erőivel összefüggő katasztrófa kockázatok és olyan egyéb, ezen a körön kívül eső, nem természeti katasztrófák, amelyek meghatározóan emberi magatartással hozhatók kapcsolatba. Ezen második körbe tartozó kockázatok tovább kategorizálhatók: nem szándékos események, amelyek például valamely baleset, robbanás, tűz következményeként történtek meg; valamint olyan szándékos események, amelyek például zavargások vagy terrorista cselekmények hatására következtek be. 2001. szeptember 11-ig, a World Trade Center elleni terrorista-

támadásig, ez utóbbi szándékos cselekmények körébe sorolt katasztrófák veszteségei nem képeztek meghatározó részt a katasztrófakárok között nemzetközi vonatkozásban sem. Ez az esemény bekerült a történelem legkölségeesebb katasztrófa eseményei közé. Ezeknél a káreseményeknél általánosan elfogadott, hogy reparálásukhoz valamilyen mértékű kormányzati erőforrás bevonására is szükség van. A világ országaiban immáron külön költségvetési alapokat képeznek ilyen célokra.¹

A 2012. január 1-jén hatályba lépő, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: új Kat.) 3. §-ának 5. pontja értelmében *katasztrófa*: „a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.” A katasztrófavédelemről szóló korábbi, a 2011. december végéig hatályos törvény – a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: régi Kat.) – 3. § e) pontja is ugyanígy határozta meg ezt a fogalmat.

Így katasztrófakáron az ilyen állapot vagy helyzet nyomán bekövetkezett károkat értjük. Azaz polgári jogilag az ilyen károkozó körülmény (helyzet vagy állapot) folytán a károsult vagyonában beállott értékcsökkenést és az elmaradt vagyoni előnyt, továbbá azt a kárpótlást vagy költséget, amely a károsultat ért vagyoni és nem vagyoni hátrány csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez szükséges [Ptk. 355. § (4) bekezdés]. A bekövetkezett kár a polgári jog sajátos rendszerében meghatározott fogalommal bír: vagyoni, anyagi szempontból megfogalmazott. Az ilyen módon megközelített és kifejezett hátrány kiegyenlítése tulajdonképpen a kártérítés.

¹ DÉNES Beatrix: „A katasztrófa kockázatok biztosításának kérdései – nemzetközi kitekintés” *Biztosítási Szemle* 2006/november-december, 2. o. <http://www.biztositas.hu/Hirek-Informaciok/Biztositasi-szemle/2006-november-december/A-katasztrofa-kockazatok-biztositasanak-kerdesei-Nemzetkozi-kitekintes.html> (2011. 04. 29.)

Kérdésként merül fel, hogy a természeti és az emberi tényezőkön alapuló katasztrófák miatt bekövetkezett károk kompenzálásában milyen és mekkora szerep illeti meg az államot, és – jogállami keretek között – mi képezi ennek jogi alapjait, továbbá hogyan illeszkedik ez a jogrendszer egészéhez, de különösen a magánjog rendszeréhez.

A következőkben katasztrófakáron az itt megadott fogalmat értem.

Felelősség, erkölcsi felelősség és a polgári jogi felelősség fejlődése

A felelősség fogalma egy másik fogalommal áll szoros kapcsolatban, ez pedig a kötelezettség vagy köteletség, ami normán alapul. Ez a norma lehet például jogi, erkölcsi vagy vallási szabály. A felelősséggel akkor találkozunk, ha valaki megszegi ezt a normát, elmulasztja ebből fakadó köteletségét. Ilyenkor az ehhez kapcsolt hátrányos következményekkel kerül szembe a szabályszegő. Röviden tehát: akkor keletkezik felelősség, ha valamely köteletség elmulasztása, megszegése miatti következményeket kell rendezni.² A felelősség intézménye általános, minden társadalomban ismert és használt kategória, mely a társadalmi élet legkülönbözőbb vonatkozásait érinti. A felelősség tulajdonképpen a társadalom védekezése a társadalmi érdekek ellentétes helyzetekkel, magatartásokkal szemben, és ennek keretében a társadalom ezekről olyan, rendszerint negatív értékelést fogalmaz meg, amely céljában és eredményében vagy a társadalomellenes magatartás megelőzését vagy a megsértett társadalmi érdekek jóvátételét célozza.³ Természetesen különböztetni kell a különböző felelősségfajták között, így például az erkölcsi és a jogi felelősség elhatárolásának kérdése kiemelkedően lényeges.⁴ A kezdetben diffúz módon együtt jelentkező normák és hozzájuk fűződő felelősségi rendszerek az idők során fokozatosan differenciálódtak, és ennek a folyamatnak az eredményeképpen alakult ki a jogi felelősség, azon belül a polgári jogi kártérítési felelősség. A polgári jogi felelősség körében az alapul fekvő norma tulajdonképpen az „alterum non laedere” szabálya, a másnak nem ártani parancsa.

Mi minősül a polgári jogi felelősség vezérlő elvének, milyen alapokon épül fel rendszere? Marton Géza szerint a prevenció elve, az érdekelv,

² Marton Géza: A polgári jogi felelősség. Budapest, TRIORG, 1992. 14.

³ Gellért György (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázata. Budapest, KJK, 2002. 1103.

⁴ Gellért: uo.

valamint két „segédelv”, mint a „túlnyomó érdek elve” és a kárfelosztás minősülnek a polgári jogi kártérítési felelősség alapelveinek.⁵ Az 1945 utáni jogi szakirodalom döntően a prevenció elvének fontosságát hangsúlyozta, így például Eörsi Gyula tankönyvében úgy vélte, hogy a polgári jogi kártérítési felelősségnek kettős rendeltetése van: megelőzés, prevenció és másodsorban a jóvátétel, reparáció.⁶

A károsult szempontjából nyilván a kár megtérítése az elsődleges, míg társadalmi nézőpontból valóban a prevenció, illetve a kárelosztás gondolata tűnik kiemelkedően fontosnak. Valójában a bekövetkezett kár reparációja során mindhárom elv (vagy cél) szerepet játszik: a kár megtérítése szolgálja a károsult érdekét, de, hogy ezt milyen módon és mértékben teszi lehetővé a jog, azt befolyásolja a társadalmi érdek: a prevenció és a kárelosztás elve. Ugyanakkor az a tendencia, mely olyanokat is felelősséggel terhel, akiknek köznap értelemben nincs köze a kárhoz (például objektív felelősség esetén), a jogi és az erkölcsi felelősség elválását okozhatja ezen a területen is, ami a jog hatékonyságának csökkenéséhez vezethet.⁷ Mindezeket a tényezőket szem előtt kell tartani a polgári jogi kártérítési felelősség szabályozása során, és a megfelelő jogalkalmazás érdekében is.

A polgári jogi kártérítési felelősség fejlődésének összefoglalásakor Eörsi Gyula nézeteire utalhatunk, mely tulajdonképpen uralkodónak mondható napjainkban is.⁸ Az ő négy lépcsőből álló áttekintő fejlődési sémája szerint a differenciálatlan társadalmi felelősségi rendből kifejlődik a jogi jellegű egyéni felelősség, ami azonban még jogágilag differenciálatlan és nem ismeri a vétkesség elvét, a bosszúállás uralja, és az adott viszonyok keretei között korlátlan, azaz a tettehez és következményeihez hozzá nem mért felelősség. Ez a korlátlanság viszonylag hamar megszűnik, és lassan teret nyer benne a vétkességi gondolat. A második lépcsőben elválik egymástól a büntetőjogi és a polgári jogi felelősség, a harmadikban pedig kialakul az általános civiljogi delictum, és bekövetkezik „a vétkesség majdnem egyeduralmának rövid epizódja.”⁹ Végül a negyedik stációban, az objektív felelősség általánossá tételére irányuló program intermezzója után a társadalmi kárelosztás gondolata kerül előtérbe. A végső

⁵ Marton: i. m. 100-102.

⁶ Eörsi Gyula: Kötelmi jog. Általános rész. Budapest, Tankönyvkiadó, 1970. 208.

⁷ Lásd részletesen H. L. A. Hart: Felelősség. In: Krokovay Zsolt (szerk.): Felelősség. Budapest, L'Harmattan, 2006. 51-70.

⁸ Eörsi Gyula: Összehasonlító polgári jog. Jogtípusok, jogcsoportok, a jogfejlődés útjai. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1975. 318-339. (Marton Géza ettől eltérő, objektív alapú fejlődésként írja le a polgári jogi kártérítési felelősség kialakulását és történelmi változásait. Lásd Marton: i. m.)

⁹ Eörsi 1975, 318.

dilemma ebben a szakaszban Eörsi alapján az, hogy kire hárítsa a jog a kárt, illetve hogyan ossza el a jog a kárt a társadalomban?¹⁰ Eörsi Gyula erre a negyedik szakaszra koncentrálna klasszikus összehasonlító polgári jogi alpművében, és széleskörű nemzetközi áttekintés alapján tárgyalja ezt a fordulópontot, amit tulajdonképpen saját korával azonosít. A polgári jogi felelősség története tehát a társadalmi átalakulásokkal összefüggésben eljut addig a pontig, ahol előtérbe kerül a társadalmi kárelosztás gondolata, az a kérdés, hogy bizonyos jogi helyzetekben ki viselje a kárveszélyt. Ez a megállapítás korunkra is igaz, a jogi szabályozás tulajdonképpen a kárveszély-viselés szabályainak meghatározásával kártelepítést hajt végre, elosztja a kárt a társadalomban (gondoljunk a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás jogintézményére). A kártelepítés, kárelosztás megállapítása a jogrend feladata tulajdonképpen a katasztrófakárokat illetően is.

Katasztrófakár közjog és magánjog határán

A kártelepítés kiindulópontját valójában a kárveszély viselésének alapvető szabálya adja meg, *mely szerint a tulajdonosnak kell viselnie azt a kárt, amelynek megtérítésére mást nem lehet kötelezni (casus nocet domino).*¹¹ Akkor lehetséges kötelezni mást a bekövetkezett kár viselésére, ha azt a jogellenesen okozott károkért való felelősség vagy a jogszerűen okozott károk esetében előírt kártalanítás körében a jogi szabályozás előírja, „azt más szerződés alapján átvállalta (biztosítás) vagy a megtérítésre a biztosításhoz hasonló alap terhére köteles.”¹²

Katasztrófakár esetén is ez a kiindulópont. Azonban katasztrófakárok esetében több jogi helyzet is előfordulhat: 1. Természeti katasztrófa esetén az ilyen katasztrófakárookra kiterjedő biztosítási szerződésen alapuló jogviszony szerint kaphat kártérítést a károsult (vagyonbiztosítás alapján.) 2. Ipari katasztrófa esetén az érintett cég felelősségbiztosítása és/vagy erre a célra letett biztosítéka szolgál fedezetül a katasztrófakár egészének vagy egy részének megtérítésére. 3. A védekezés során az állam (az állam szervei) vagy más védekezésben részt vevők által más tulajdonában lévő dologban okozott kár veszélyhelyzetben okozott kárnak minősül [Ptk. 107. § (1)-(2) bekezdés], ennek megtérítésére külön jogszabályi rendelkezések is vonatkoznak [régi Kat. 24. § (2) bekezdés c) pontja és (3) bekezdése,

¹⁰ Eörsi 1975, 331.

¹¹ Ptk. 99. §

¹² Menyhárd Attila: Dologi jog. Budapest, Osiris, 2007. 175.

valamint 44. §-a, az új Kat. szintén tartalmazza ezeket a rendelkezéseket], de meg kell jegyezni, hogy elvileg a Ptk. 107. § (2) bekezdése alapján a tulajdonos a sükséghelyzetbe került személytől kártalanítást, attól pedig, aki a sükséghelyzet megszűntetése során indokolatlanul nagy kárt okozott, kártérítést követelhet. Valójában – állami védekezés esetén – az idézettek szerint biztosított az állami kártalanítás. 4. Megemlíthető, hogy a katasztrófák megelőzése érdekében végzett állami (az állam szervei által végzett) tevékenység során a tulajdonjog korlátozásával vagy teljes elvonásával (kisajátítás) okozott jogszerű kárt meg kell térítenie az államnak (kártalanítás) a speciális jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően. 5. Szintén megemlíthető: annak vizsgálata, hogy a közigazgatási szervek mulasztása vagy eljárása összefüggésbe hozható-e bekövetkezett katasztrófakár-okokkal, és így fennáll-e kártérítési felelősségük, a közigazgatási jogkörben okozott kárra vonatkozó szabályok alapján dönthető el. Természetesen ebben az esetben is alkalmazandóak a polgári jogi kártérítési felelősség azon alapvető szabályai, amelyektől a Ptk. vagy más jogszabály speciális rendelkezései nem térnek el. E kérdéskörre itt nem térek ki.

Mindezek az elemek összefonódhatnak és variálódhatnak is. Az ezek szerint nem fedezett katasztrófakárok megtérítésére végül is az állam részéről kerülhet sor. Az állam beavatkozása azonban közjogi alapon áll, hiszen tulajdonképpen természeti katasztrófa esetén vis maior eseményről beszélünk, míg ipari katasztrófa (vagy ember által előidézett egyéb katasztrófa) esetében pedig nem az állam a károkozó, így az államot nem lehetne magánjogilag kártérítésre kötelezni. A közjogi kötelezettséget speciális jogszabályi rendelkezések alapítják meg, ilyen például az új Kat. 3. § 6. pontja, amely szerint *katasztrófasegély*: a katasztrófák következményeinek felszámolása érdekében a katasztrófa károsító hatása által érintett területen az alapvető életfeltételeknek a központi költségvetésben létrehozott tartalékból történő biztosítása, ugyanígy szabályoz a régi Kat. 3. § h) pontja is.

Véleményem szerint alkotmányjogi (közjogi) szempontból az állam intézményes életvédelmi kötelezettségébe beletartozik az elemi lakhatási feltételek biztosítása katasztrófakárok bekövetkezése esetében. Tágabb összefüggésben szemlélve: az állam politikai és etikai kötelezettsége alapján vállal kárenyhítést és helyreállítást, amelynek közjogi alapjait speciális jogalkotással teremti meg, és amelynek alkotmányjogi alapozása lehet az állam intézményes életvédelmi kötelezettsége. Az állam mindenkor teherbíró képességétől azonban

nem lehet eltekinteni, az intézményes életvédelmi kötelezettség viszont alanyi jogot nem alapít meg, és mértéke relatív.¹³

Emberek (állampolgárok) előre meg nem határozható nagyobb csoportját sújtó katasztrófákár esetében nem a gazdasági és társadalmi rend által funkcionálisan a társadalmi struktúrát kialakító folyamatokról van szó (kialakuló társadalmi különbségek), amelyek következtében létrejött rászoruló társadalmi csoportokról az állam a gazdasági és szociális jogok alkotmányos alapján szociális és egyéb állami ellátások biztosításával szociális és egészségügyi intézményein keresztül gondoskodik, hanem olyan szélsőséges helyzetről, amelyet az államnak kezelnie kell, mivel ennek kezelésére – változó eszközökkel – csak az állam rendelkezik. Ez még arra az esetre is igaz lehet, amikor biztosítási jogviszony vagy emberi tényező által okozott katasztrófákár esetén klasszikus polgári jogi kártérítési felelősségi jogviszony alapján is mód van a károsultak kárának bizonyos mértékű megtérülésére. A katasztrófákár lényege éppen az – ahogy erre a régi és új Kat. fogalommeghatározása is utal –, hogy olyan mértékű kár bekövetkezésére kerül sor, amelynek kezelése hagyományos biztosítási jogviszony és klasszikus polgári jogi kártérítési felelősségi jogviszony keretei között teljes egészében nem lehetséges. Ennek oka lehet a kár nagysága („elviselhetetlen” mértékű károsodás természeti, ipari és terror okozta kár alkalmával is előállhat), amit sem a hagyományos biztosítási (vagyonbiztosítási és felelősségbiztosítási, továbbá társadalombiztosítási) jogviszony, sem a klasszikus polgári jogi felelősségi jogviszony nem „bír el”. Ugyancsak az állami fellépés szükségességét indokolhatja a károsultak nagy száma, a katasztrófával sújtott terület nagysága, a károsodás komplexitása (magán és állami tulajdon érintettsége, természetes és jogi személy károsultak, közszolgáltatások sérülése, stb.). Ilyenkor a kialakult helyzet rendezése nem bízható teljes egészében a tradicionális magánjogi jogviszonyokra. Az állam állandó és alkalmilag létrehozott intézmények (erre a célra létrehozott és elkülönített állami alapok) segítségével láthatja el ilyen irányú feladatát. Jellemzően a kialakult „kockázati társadalom” keretei között állandó, a katasztrófákárak rendezésére szolgáló állami alap(ok) fenntartása szükségesnek látszik.

¹³ Lásd ehhez: Farkas Zsuzsanna - Juhász Zoltán: Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége a katasztrófhelyzetek kezelésével összefüggésben az általános ombudsman katasztrófavédelmi projektjének tükrében. (Megjelenés alatt a Szegedi Egyetem ÁJK tanulmánykötetében.) Továbbá az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB és 28/1994. (V. 20.) AB határozatait.

Az állami kárenyhítés állami források felhasználásával azonban valóban csak szubszidiárius lehet. Azaz a más forrásból, így a biztosítási kifizetésekből (károsulti vagyonbiztosítás, károkozói felelősségbiztosítás, károsulti társadalombiztosítási jogosultság), illetve az ingyenes juttatásokból (vissza nem térítendő adomány, támogatás) vagy a klasszikus polgári jogi felelősségen alapuló kártérítési igény érvényesítéséből megtérült káron felüli kár tekintetében képzelhető el. Amennyiben az állami kárenyhítést követően ezekből a forrásokból kártérítés történik, az az államot illeti az általa tett kárenyhítés mértékéig.

Az állam kármentesítési és kárenyhítési, továbbá kár-helyreállítási jogi kötelezettsége mindig speciális közjogi előírásból fakad. Kétségtelen tény ugyanis, ahogy erre már utaltam, hogy általános és minden esetre fennálló alkotmányjogi kötelezettsége nincs az államnak a katasztrófakárok bekövetkezése esetén történő kárenyhítés és kár-helyreállítást végzésére, sem arra, hogy teljes mértékben az eredeti állapotot állítsa helyre vagy a teljes kártérítés elvének megfelelő juttatást adjon.

Ki kell itt térnem az Alkotmánybíróság 962/D/2008. AB határozatára, melyben kimondta a testület, hogy a veszélyhelyzet kihirdetése és az ingatlanokban bekövetkezett károsodás nem keletkeztetett kárenyhítési támogatásra való jogosultságot, ugyanis az Alkotmány egyetlen rendelkezéséből sem következik, hogy az egyén tulajdonában vis maior folytán keletkezett károk megtérítését az államnak át kellene vállalnia. A kárenyhítés pusztán méltányosságon és társadalmi szolidaritáson alapuló ex gratia juttatás a rászorultaknak abból a célból, hogy lakhatási feltételeik (a károsodott ingatlan helyreállítása, illetve kivételes esetben ingatlan vásárlása, építése révén) biztosítva legyenek, és „nincs senkinek joga arra, hogy egy ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön” utal vissza az Alkotmánybíróság a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatára.

Az Alkotmánybíróság 962/D/2008. AB határozatában kifejtett álláspontja szerint az Alkotmánynak a tulajdon védelmére vonatkozó rendelkezéséből nem vezethető le az ingatlanokat ár- vagy belvíz következtében ért károk enyhítésére vonatkozó állami kötelezettség. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy már több határozatában kifejtette: „az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben ...” Ennek nem mond ellent a testület szerint az az elvárás, hogy az egyén a saját – illetve az eltartásáról gondoskodni köteles család – vagyonából szükségleteiről

maga gondoskodjon. Így az Alkotmánybíróság szerint az sem következik az Alkotmányból, hogy az egyén tulajdonában vis maior folytán keletkezett károkat az állam köteles lenne megtéríteni. Kárenyhítési támogatásra – mint ex gratia juttatásra – való jogosultság az Alkotmány 13. §-ából nem fakad. A testület szerint a jogalkotó hatáskörébe tartozó kérdés tehát dönteni arról, hogy az ár-, belvíz miatt károsultaknak juttat-e támogatást, és az is, hogy milyen feltételekkel. E körben széles körű mérlegelési jog illeti meg; a szabályozás tartalmi korlátját az jelenti, hogy az esetleges nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz az ne minősüljön önkényesnek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotónak a támogatásban részesülők körét úgy kellett meghatározni, hogy a támogatás elérhesse valódi célját, amely nem más, mint az ár-, illetve belvíz miatt károsodott lakóingatlanokban életvitelszerűen lakó, rászoruló károsult tulajdonosok (haszonélvezők) lakhatási feltételeinek biztosítása.

Véleményem szerint azonban éppen az Alkotmánybíróság által kidolgozott állami intézményes életvédelmi kötelezettség doktrínája alapján fennáll az állam kötelezettsége arra, hogy katasztrófakárok bekövetkezése esetén (megfelelő szervein keresztül) megvizsgálja az állami fellépés szükségességét, annak módját és mértékét. Továbbá az államnak gondoskodnia kell az erre vonatkozó megfelelő jogi szabályozás kialakításáról. A fellépés intézményes és anyagi alapját az elkülönített állami alapok teremthetik meg. Állampolgárokat nagyobb számban sújtó katasztrófakárok esetében az elemi lakhatási feltételekről gondoskodni kell, míg a közvetlen mentés és elhárítás egyértelműen állami feladat. Mindenek közjogi alapjait teremtik meg a Kat. (és a végrehajtására vonatkozó jogszabályok) rendelkezései, amelyek a katasztrófasegélyre, az állami kárenyhítésre és helyreállításra is tartalmazznak szabályozást.

Meglátásom szerint a tradicionális jogintézmények (biztosítás) mellett az állami helytállás a jövőben sem lesz mellőzhető a katasztrófakárok kezelése során. Az öngondoskodásra (vagyonbiztosítás), a felelősségbiztosításra (veszélyes ipari és egyéb tevékenység esetén), valamint az állami szerepvállalásra (állami kárenyhítés, helyreállítás, állami katasztrófaalap) egyaránt épülő rendszer fenntartása a kívánatos. Az egyes elemek aránya a gazdasági és társadalmi körülmények, valamint az állam teherbíró képességének függvényében alakul, bár nem vitatom, hogy a teherviselésre képes lakossági csoportok körében az öngondoskodás szerepét növelni kell, csakúgy, mint az érintett jogalanyok körében a felelősségbiztosítás és/vagy a biztosítékadás szerepét.

A katasztrófákárok megtérítésében való állami szerepvállalással szembeni alkotmányos követelmények

Amennyiben az állam úgy dönt, hogy katasztrófákár bekövetkezése után kárenyhítést alkalmaz, részt vesz a helyreállításban, a máshonnan meg nem térülő károk mértékéig helytáll, akkor eljárásának meg kell felelnie bizonyos alapvető alkotmányos jogállami követelményeknek. Ebben a tekintetben közömbös, hogy úgy tekintjük, az állam „ex gratia” nyújt kárenyhítést, vagy az intézményes életvédelem kiterjesztően értelmezett alkotmányos doktrínája alapján teszi ezt.

Az alkotmányos követelmények tekintetében kiemelendő a jogbiztonság követelménye, amely szerint a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis *a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is* [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek *a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság irányadó döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte* [1160/B/1992. AB határozat]. Az alkotmánybírósági gyakorlat fényében nem tekinthető alkotmányosnak az a helyzet, ha a jogi szabályozás tág teret ad az önkényes jogértelmezésre, ugyanakkor nem tartalmaz az egyes eszközök igénybevételeével szemben az alkalmazókat kellő megfontoltságra intő hatékony törvényi korlátokat [2/2007. (I. 24.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül, eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy

azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák [36/1992. (VI. 10.) AB határozat].

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezen az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.¹⁴ Az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”.

Az országgyűlési biztosok korábbi jelentéseikben már többször hangsúlyozták, hogy átfogó szabályozásra lenne szükség a katasztrófakárok esetén az állam által vállalt kárenyhítés vonatkozásában. Ezzel összefüggésben számos egyedi probléma merült fel a korábbi árvizeket vagy egyéb katasztrófakárokat követő állami kárenyhítési eljárások során, így több esetben nem volt biztosított formalizált eljárásrend, illetve jogorvoslat.¹⁵ Megállapították, hogy a törvényben (Kat.) szabályozott állami feladatvállalás mellett a kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben nincs egyértelmű eligazító jogszabály, amely mindenkor teljes bizonyossággal és világosan meghatározza, hogy a katasztrófasegély milyen feltételekkel illeti meg az állampolgárokat.¹⁶

Ugyancsak szükséges, hogy az állam által nyújtott kárenyhítés, újjáépítés során az állami juttatások jogszerű felhasználása érdekében alkalmazott jogintézmények (például a felépített vagy újjáépített ingatlanra az állam javára bejegyzett jelzálogjog, elidegenítési és terhelési tilalom) alkalmazása megfelelően az arányosság elvének.¹⁷

Megjegyzendő, hogy a gyakorlat szerint az állami kárenyhítés során „támogatási megállapodások” megkötésére kerül sor a károsultakkal, ami tulajdonképpen az állam és a károsult, illetve esetlegesen további

¹⁴ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270.

¹⁵ OBH-2611/2002., OBH-1083/2002.

¹⁶ OBH-3857/2001.

¹⁷ OBH-3943/2006.

személyek közötti polgári jogi szerződésnek tekintendő, így megtámadása a bíróság előtt lehetséges. Mivel a szerződésben félként az állam is szerepel, és a szerződés tárgya speciális, ez további összetettséget eredményez a kialakuló jogviszony vonatkozásában.

Megítélésem szerint az ismertetett alkotmányossági követelmények érvényesüléséhez – figyelemmel a korábbi ombudsmani jelentések megállapításaira – szükséges volt átfogó és általános jelleggel szabályozni (keretjogszabályt alkotni) a katasztrófák bekövetkezése esetén az állami kárenyhítéssel összefüggő alapvető szabályokat, eljárásrendet, az ilyen alkalommal érvényesülő alapelveket (például az átláthatóság követelményét, annak deklarálását, hogy az állami kárenyhítés szubszidiárius, az államnak nem kötelessége a teljes kár megtérítése, az eredeti állapot helyreállítása és így tovább), az a biztosítókkal illetőleg a civil szervezetekkel való együttműködést, a jogorvoslat rendjét stb. Ezzel az érintett tárcák is egyetértettek, és a vonatkozó jogalkotási folyamat megkezdődött, melynek eredményeképpen kormányrendelet szintjén sor került a katasztrófák károsító hatása által érintett területre, valamint a helyreállításra és újjáépítésre vonatkozó alapvető keretszabályok megfogalmazására. A tervezetet AJB-3758/2011. számon véleményezte az országgyűlési biztos, s tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztosok 2001 óta szorgalmazták ezeknek a szabályoknak egységes kidolgozását és elfogadását, a tervezetre észrevételt nem tett, annak ellenére, hogy a törvényi szintű szabályozás alkotmányossági szempontból jobban megfelelt volna, mivel az állampolgárok alapvető jogai és kötelezettségei érintettek.

Ugyancsak sor került a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló törvényhez kapcsolódó egyes feladatokról szóló 1212/2011. (VI. 28.) Korm. határozat 1. pontjában meghatározottak szerinti folyamatra, melyben az érintett miniszterek a katasztrófák okozta anyagi károk kapcsán – az irányadó uniós jogi szabályozás adta keretek között – 2011. november 30-ig kidolgozzák a kártalanítási rendszer szabályozási koncepcióját, amely az öngondoskodás irányába hat, a károkozó fokozott felelősségét is biztosítja és csökkenti az állami költségvetés kárenyhítéssel kapcsolatos terheit.

A konkrét katasztrófahelyzetek különbözősége miatt a részletszabályok már rögzíthetőek speciális jelleggel (azonban véleményem szerint ennek nem kormányhatározatban kell történnie,

mivel az jogszabálynak nem minősül, s formai szempontból alkotmányos aggályokat vet fel).

Az alapvető szabályokat megadó jogi szabályozás, illetve a kidolgozott, több jogszabályt érintő koncepció összekötő kapcsot, hidat képezhet közjog és magánjog között, az összetett magánjogi és közjogi jogviszonyokat kumuláló jogi helyzetek kezelése során, és megkönnyítheti a jogalkalmazás gyakorlatát, valamint elősegítheti az átláthatóság érvényesülését. Az új szabályozás a gyakorlati alkalmazása során vizsgálható a jogalkalmazás szempontjából, így – bízva abban, hogy erre csak ritkán és kivételesen kerül sor – az akkor nyert tapasztalatok alapján ítéltető meg majd a jogi szabályozás hatékonysága.

Összegzés

Összegzőképpen ismételtlen utalok arra, hogy véleményem szerint a tradicionális jogintézmények (például biztosítás vagy a polgári jogi kártérítési felelősség jogintézményei) mellett az állami helytállás a jövőben sem lesz mellőzhető a katasztrófák kezelésében. Az öngondoskodásra (vagyonbiztosítás), a felelősségbiztosításra (veszélyes ipari és egyéb tevékenység során), valamint az állami szerepvállalásra (állami kárenyhítés, helyreállítás, állami katasztrófaalap) egyaránt épülő rendszer fenntartása a kívánatos, ám ennek a rendszernek a felépítését nagymértékben befolyásolja az állam teherbíró képessége.

Meglátásom szerint a lakossági öngondoskodás növelésére irányuló szabályozási megoldások során figyelembe kell venni az érintett lakossági csoportok teherbíró képességét, valamint tekintettel kell lenni a teherviselés kialakítása (valamint a kártelepítés, a kárveszély viselésének megosztása) során az arányosság követelményére is.

Dr. Kovács Andrea
Közigazgatási Jogi Tanszék
Témavezető: Dr. Bándi Gyula egyetemi tanár

A környezetjogi felelősség büntetőjogi vonatkozásai

A környezetvédelem problémája mindenki számára érzékelhető folyamat. Az egyre zsugorodó és a mezőgazdasági termelésbe egyre inkább bevont és kiirtott erdőterületek, a gleccserek olvadása, az emelkedő tengerszint, a globális felmelegedés, az üvegházhatás mindenki számára ismerős fogalmak. A környezetvédelem egyre újabb és újabb kihívásokkal néz szembe, eredményességét jelentősen hátráltatja a gazdasági fejlődés iránti igény, a minél nagyobb haszonra törekvő és minél nagyobb fogyasztásra ösztönző társadalom elvárásai. Mindezek hatására teljesen nyilvánvaló, hogy a környezet abszolút védelme illuzórikus.¹

A környezet védelme tekintetében a jogi szabályozásnak és a társadalom önkéntes jogkövetésének alapvető jelentősége van. A felelősség szabályainak keretét meghatározó jogi szabályozás² tekintetében a büntetőjognak kissé elhanyagolt a szerepe, azonban figyelemmel arra, hogy a jogszabályok betartásával kapcsolatos önkéntes jogkövetés nem minden esetben valósul meg, illetve arra, hogy a környezetszennyezés és -károsítás súlyos, visszafordíthatatlan következményekkel is járhat, a büntetőjogi szabályok alkalmazása nélkülözhetetlen.

I. Környezetvédelem és az Alkotmány

A környezeti felelősség büntetőjogi kérdése tekintetében kiindulópontot a 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány rendelkezései jelentették, mely szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az Alkotmány további rendelkezései szerint a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. Az egészséges környezethez való jog ún. harmadik generációs alapjog, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a büntetőjogi

¹ GÖRGÉNYI ILONA (1997): *A környezetvédelmi büntetőjog alapproblémái*. In: Ünnepi tanulmányok II. Horváth Tibor – az Ünnepekt 70. születésnapja tiszteletére (szerk.: Farkas Ákos – Görgényi Ilona – Lévai Miklós), Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997, 22.

² A hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata is kiemeli, hogy a Közösség felelősségi rendszerének létrehozásához többek között szükség van a környezeti felelősségről szóló jogszabályokra.

felelősség kérdése tekintetében is fontos, elsősorban az állam felelősségével kapcsolatos megállapításokat tett. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozata szerint a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg. Az AB határozat hangsúlyozza, hogy a környezetvédelemhez való jog mindezekkel szemben elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Bándi Gyula ezekkel a megállapításokkal kapcsolatban hangsúlyozza, hogy az állam környezetvédelemmel kapcsolatos kötelezettségének teljesítése a határozat szerint nem enged teljes értelmezési szabadságot az állam számára.³ Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az állam a környezeti állapot fenntartása mellett azonban szabadon határozhatja meg a védelem biztosításának elveit, módját, eszközeit, a jogalkotási és kormányzati teendőket.⁴

Az Alkotmányban foglalt rendelkezések azonban mára már nem nyújtanak megfelelő alapot a környezetvédelem területén. Ezért is van kiemelkedő jelentősége annak, hogy a 2012. január 1. napján hatályba lépő Alaptörvény a jelenlegi alkotmányos szabályokhoz képest több helyen is a jelenlegihez képest előrelépést jelent, habár alapvetően a környezethez való jog továbbra sem válik alapjoggá. Ezek között elsődleges kiemelést érdemel az Alaptörvény azon rendelkezése, amely kimondja a társadalom és az állam felelősségét a környezet és elemei védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése tekintetében,⁵ illetve az az elv, amely szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár.⁶

A környezetvédelem büntetőjogi szabályozása kapcsán az állam szerepe még inkább nyilvánvaló, hiszen az államnak kizárólagos joga van a büntetőhatalom gyakorlására, a büntető tényállások meghatározására.⁷ A

³ BÁNDI GYULA (2006): *Környezetjog*, Osiris Kiadó, Budapest, pp 70

⁴ Lásd: 28/1994. AB határozat és 996/G/1990. AB határozat.

⁵ Magyarország Alaptörvénye P) cikk

⁶ Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés. Ez a rendelkezés azért jelentős, mert ez a tulajdonos – tulajdonosi mivoltából fakadó – kötelezettségeit hangsúlyozza, amely a környezetvédelemmel kapcsolatos kötelezettséget is magában foglalja.

⁷ Figyelemmel kell lenni a „nullum crimen sine lege” és a „nulla poena sine lege” elvekre is.

demokratikus jogállamban a büntetőhatalom az állam közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek büntetőjogi felelősségre vonására.⁸

II. Környezetjogi felelősség rendszere

Mielőtt a büntetőjog és a környezetjogi felelősség kapcsolatát részletesen vizsgálnánk, szükséges annak hangsúlyozása, hogy a környezetjogi felelősség szabályozásának a legfőbb sajátossága, hogy több jogág területét is érinti, több jogág felelősségi rendszeréből tevődik össze. A környezetjogi felelősség jogi szabályozásának rendszere ugyanis magában foglalja a büntetőjogi, a polgári jog és a közigazgatási jogi, ezen belül a szabálysértési jogi szabályokat is, vagyis a környezet védelme érdekében a környezetjogi felelősség rendszere érinti mindazon jogágak felelősségi formáit, amelyekkel a környezetvédelem megfelelő szintje megvalósítható.⁹

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) a jogi felelősség általános alapja tekintetében hangsúlyozza, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, szabálysértési jogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.¹⁰ Hasonló rendelkezést tartalmaz a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.), mely szerint a természetvédelmi bírság nem mentesít a büntetőjogi, a szabálysértési, a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, továbbá a helyreállításra vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.¹¹ Ezek alapján tehát nincsen akadálya annak, hogy ugyanazon jogsértésért több jogág keretébe tartozó szankciók alkalmazására egyidejűleg is sor kerülhessen. Ezen túlmenően – figyelemmel az Alkotmánybíróság fent hivatkozott határozataira is – a környezetvédelem területén tekintetbe kell venni az alkotmányjog követelményeit is.

Ha a büntetőjognak ebben a rendszerben való szerepét vizsgáljuk, figyelemmel kell lennünk annak ultima ratio jellegére, vagyis arra, hogy a büntetőjog csak ott kap szerepet, ahol más jogág szankciói már hatástalanok, vagyis végső soron igénybe vehető eszköz, ami a legradikálisabb társadalmi reakció a környezet vagy a természet ellen irányuló cselekményekre.¹² Erre tekintettel tehát a büntetőjog környezetvédelemmel kapcsolatos tényállásai

⁸ Nagy Ferenc (2001): *A Magyar Büntetőjog Különös Része*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 28.

⁹ Dr. KOVÁCS ANDREA (2009): *A környezetjogi felelősség hazai jogi szabályozásának általános bemutatása*, In: III. Országos Környezetgazdaságtani PhD konferencia 2009. november 26., Papirusz Book Kiadó, 229.

¹⁰ 101. § (1) bekezdés

¹¹ 80. § (5) bekezdés

¹² LACZI BEÁTA (2004): *A környezet és a természet büntetőjogi védelmének nemzetközi és történeti vonatkozásai, a védelem jogszabályi alapjai*, Magyar Jog 2004/4. 207.

azokra az esetekre vonatkoznak, amikor az adott cselekmény társadalmi veszélyessége már túllép azon a mértéken, hogy a többi jogág szankciói, felelősségi intézményei alkalmazhatóak lennének, arányban állnának az elkövetett cselekmény következményeivel, veszélyességével.¹³

A környezeti érdekek sérelme esetében a büntetőjogi következmények elsődleges iránya nem lehet más, mint az elrettentés, tehát a büntetéssel fenyegetettség révén a megelőzés szolgálata, különös tekintettel arra, hogy e téren elsődlegesen gazdasági tevékenységhez kapcsolódóan és kevésbé egyéni magatartásként kerülnek felszínre a társadalomra kiemelten veszélyes cselekmények.¹⁴ A XV. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus határozata is kiemeli, hogy a büntető szankciók alkalmazására a mértékletesség elvére figyelemmel akkor kerüljön sor, amikor a polgári és közigazgatási jogi szankciók nem megfelelőek vagy hatástalanok az egyes környezetvédelmi bűncselekmények elleni fellépésben.¹⁵

A konkrét tényállások vizsgálata előtt hangsúlyozni kell, hogy a büntetőjogi felelősség alapvetően vétkességen alapul. Ez azt jelenti, hogy az elkövető akkor büntethető, ha az általa tanúsított magatartás szándékos, illetve ha a törvény azt lehetővé teszi, legalább gondatlan. A büntetőjogi felelősség tekintetében figyelemmel kell lenni továbbá arra, hogy büntetőjogi felelőssége természetes személyeknek van, azonban az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk óta – illetve a 2003/80/IB tanácsi kerethatározat nyomán, amelyet ebben a tekintetben a 2008/99/EK irányelv megerősített – lehetőség van a jogi személyekkel¹⁶ szembeni büntetőjogi intézkedések alkalmazására.¹⁷ Ezek az intézkedések lehetnek a jogi személy megszüntetése, a jogi személy tevékenységének korlátozása, pénzbírság. Kőhalmi László ezeket a szankciókat „meglehetősen cégjogi ízű” jelzővel illeti. Rámutat arra, hogy komoly jogállami aggályokat vet fel a pénzbírság alkalmazása, mivel ha a bíróság alapjául szolgáló, a bűncselekménnyel elért vagy elérni kívánt vagyoni előny értéke nem, vagy csak aránytalanul nagy ráfordítással állapítható meg, akkor a bíróság becsléssel állapítja meg a pénzbírság összegét.¹⁸ Egyebekben itt a vétkesség kérdése is elgondolkodtató.

¹³ Ezzel kapcsolatban lásd még FODOR LÁSZLÓ - PRUGBERGER TAMÁS (1996): *A környezetjog rendszere, elméleti és gyakorlati kérdései*, Környezetgazdálkodási Intézet, Budapest, 207-229.

¹⁴ BÁNDI GYULA (2006): *Környezetjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 234.

¹⁵ GÖRGÉNYI ILONA (1997): *A környezetvédelmi büntetőjog alapproblémái*, In: Ünnepi tanulmányok II. Horváth Tibor – az Ünnepelt 70. születésnapja tiszteletére (Szerk.: Farkas Ákos – Görgényi Ilona – Lévai Miklós), Bíbor Kiadó, Miskolc, 21.

¹⁶ A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény tartalmazza a vonatkozó intézkedéseket, amely jogszabály az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal lépett hatályba.

¹⁷ A jogi személy büntetőjogi felelősségével kapcsolatos részletes vizsgálatot folytatott pl. Busch Béla, aki rávilágított arra, hogy a büntetőjogi felelősség alapja a különböző elméletekben az, hogy a jogi személy felelős olyan bűncselekményekért, melyeket olyan személyek követnek el, akikért felelősséggel tartozik. BUSCH BÉLA (2000): *A jogi személy büntetőjogi felelőssége* (Szerk.: Gellér Balázs), In: Békés Imre Ünnepi Kötet, Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Budapest, 59-76.

¹⁸ KŐHALMI LÁSZLÓ (2006): *Az újrakodifikált magyar környezeti büntetőjog*, Magyar Jog 2006/4. 216.

III. A környezet büntetőjogi védelme

A környezetvédelem büntetőjogi szabályainak kialakulását részletesen vizsgálta Kőhalmi László. A szabályozás fejlődésének tekintetében a kodifikált környezetvédelmi jellegű jogszabályok közül az első egyike a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikk.¹⁹ Az ezt követő jogalkotást figyelembe véve hosszú ideig csak a legfontosabbnak vélt környezeti elem, a víz, s azon belül is csak az ivóvíz védelmét tartotta szükségesnek.²⁰

- Ilyen volt az 1843-as Büntetőjogi Javaslatokban megfogalmazott környezetvédelemhez kapcsolódó rendelkezés: a „szándékosan okozott vízáradás általi károsítás”.

- Az 1874. évi törvényjavaslat a Magyar Büntetőtörvénykönyvről tartalmazza a kutak, vízvezetékek vagy víztartók mérgezésére vonatkozó tényállást, amely javaslat az 1878. évi Csemegi kódexben megjelent.

- A környezetvédelem büntetőjogi szabályozásának következő jelentős terméke a kihágási büntető törvénykönyv, amely szintén a kutak, vízvezetékek és források védelmével kapcsolatos rendelkezést tartalmazott.

- A kútmérgezés tényállást tartalmazta továbbá az 1961. évi V. törvény is.

A megváltozott társadalmi, gazdasági viszonyokra is figyelemmel jelentős előrelépést jelentett az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény, amely akként módosította a Btk-t., hogy megalkotta a környezetvédelmet sértő bűncselekmény tényállását, amely már általános védelemre vonatkozott.²¹ A túlzott általánosság azonban a tényállás alkalmazhatatlanságát is jelentette.²²

Ezt követően a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényben megjelent a környezetkárosítás és a természetkárosítás törvényi tényállása, majd az 1996. évi LII. törvény módosítása folytán a környezetre veszélyes

¹⁹ KŐHALMI LÁSZLÓ (2001): *A magyar környezeti büntetőjog kialakulása*, In: Minúciák - Tanulmányok Tremmel Flórián professzor 60. születésnapjára (Szerk.: Fenyvesi Csaba, Herke Csongor), PTE ÁJK, Pécs, 147.

²⁰ TILKI KATALIN (2004): *A környezetvédelem és büntetőjogi megjelenése*, Ügyészek Lapja, 2004/3. 50.

²¹ KŐHALMI LÁSZLÓ (2001): *A magyar környezeti büntetőjog kialakulása*, In: Minúciák - Tanulmányok Tremmel Flórián professzor 60. születésnapjára (Szerk.: Fenyvesi Csaba, Herke Csongor), PTE ÁJK, Pécs c. cikk alapján

²² 1976. évi II. törvény 47. §-a; a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény 197. §-a helyébe a következő rendelkezést iktatta be:

„A környezetvédelmet sértő bűncselekmény

197. § (1) Aki az emberi környezet védelem alatt álló tárgyait úgy szennyezi, ártalomnak vagy károsodásnak teszi ki, hogy ezzel az ember életét vagy egészségét jelentős mértékben kedvezőtlenül befolyásolja - ha súlyosabb bűncselekmény nem valósult meg - három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény folytán emberi életre veszély származott.

(3) Aki a (2) bekezdésben meghatározott cselekményt gondatlanul követi el, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

hulladék jogellenes elhelyezésének tényállása. Ezeket a módosításokat az is indokolta, hogy időközben az 1976. évi II. törvényt felváltotta a ma is hatályos Kvt.

Kiemelendő még a jogfejlődés tekintetében a 2005. évi XCI. törvény, amely jelentős módosításokat hozott, figyelemmel az időközben megváltozott háttérjogszabályok tartalmára, valamint az Európai Unió csatlakozásunkra.

Az Európai Unió jogi szabályozásával kapcsolatban említést érdemel a környezet büntetőjogi védelmével kapcsolatos uniós szabályozás. Az Európai Unió környezeti jogalkotása nem a környezet védelme elsődlegességének szempontjából indult ki. A környezetvédelemre úgy tekintettek, mint a versenyt korlátozó eszközre.²³ Ez a nézet mára megváltozott, hiszen a környezetvédelmi szempontok a Közösség fő érdeklődési körét kitevő gazdasági szempontok mellett feltétlen egyenjogúságot – sőt általában prioritást – élveznek.²⁴ Történeti kitekintésben az Európai Unió a környezet büntetőjogi védelmét először a 2003/80/IB tanácsi kerethatározatban fogalmazta meg. A kerethatározatban foglaltak – amelyről már korábban szó volt – a 2005. évi XCI. törvénnyel a hazai jogba is átültetésre kerültek. A 2003/80/IB tanácsi kerethatározatot az Európai Bíróság 2005. szeptember 13-án megsemmisítette, figyelemmel arra, hogy a kerethatározat formailag megsértette a harmonizációs jogalkotás „eljárási szabályait”, mert közösségi hatáskört bitorolt²⁵, azaz megfelelő felhatalmazás nélkül került sor jogalkotásra. A környezetvédelem büntetőjogi eszközeinek alkalmazását biztosító rendelkezéseket ugyanis irányelvben kellett volna rendeznie. A büntetőjogi szabályozás tekintetében további kérdésként merül fel az, hogy a szubszidiaritás elvére is tekintettel lehetőség van-e közösségi büntetőjogi jogalkotásra a környezetvédelem területén. A szubszidiaritás elve szerint a Közösség csak akkor tesz intézkedést, ha az adott célokat a tagállamok nem tudják megfelelően elérni²⁶. A szubszidiaritás elve jelen elemzés tekintetében azért is fontos, mert az összekapcsolódik a megosztott felelősség elvével, ami a szereplők és eszközök megfelelő szinten való összekötését jelenti, a Közösség és a tagállamok, illetve a területi és a helyi hatóságok hatásköri elválasztásának megkérdőjelezése nélkül.²⁷ Egyet kell értenünk Bándi Gyulával, aki a 2003/80/IB tanácsi kerethatározat megsemmisítése kapcsán hangsúlyozza, hogy „a Bíróság ítéletének lényege tehát a nem megfelelő felhatalmazás miatti megsemmisítés, amely azonban [...] nem jelenti azt, hogy ne lehetne ilyen témakörben közösségi jogszabályt alkotni.”²⁸

²³ Erről részletesen lásd: HORVÁTH ZSUZSANNA: *Az Európai Unió környezeti politikájának kialakulása*, In: Horváth Zsuzsanna – Bándi Gyula – Erdey György – Pomázi István: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*, Átdolgozott kiadás, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004.

²⁴ BÁNDI GYULA (2011): *A környezetvédelmi célok érvényesüléséről*, In: Ratio legis – ratio iuris Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából, Szent István Társulat, Budapest, 327.

²⁵ KÓHALMI LÁSZLÓ (2006): *Az újrakodifikált magyar környezeti büntetőjog*, Magyar Jog 2006/4. 213.

²⁶ BÁNDI GYULA (2006): *Környezetjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 279.

²⁷ BÁNDI GYULA (2006): *Környezetjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 279.

²⁸ BÁNDI GYULA (2006): *Környezetjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 345.

Az Európai Bíróság ítéletében foglaltak végrehajtása érdekében az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak új irányelvet kellett megalkotnia. Ez az irányelv a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2003/99/EK irányelv. Az irányelv alapvetően azért született meg, mivel az EK szerződés 174. cikkben²⁹ foglalt, a környezetvédelem magas szintű védelme nem minden tagállamban valósult meg, a tagállamok egy részében megjelentek a környezetvédelem büntetőjogi szabályai, míg más tagállamokban nem, illetve ahol ilyen szabályozás létezett, ott is jelentős eltérések mutatkoztak. Annak érdekében tehát, hogy a környezet büntetőjogi védelme minden tagállamban érvényesüljön, szükséges volt a közösségi szinten történő szabályozás.³⁰

IV. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény rendelkezései

A környezetvédelem büntetőjogi felelősségének jelenleg hatályos alapvető szabályait hazánkban a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény tartalmazza. A tényállások között találunk olyanokat, amelyek tágabb értelemben érintik a környezetjogi felelősséget, azonban jelen elemzés során a környezetjogi felelősséggel szoros kapcsolatban álló tényállások elemzésére kerül sor, melyek: a környezetkárosítás, a természetkárosítás és a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése. A vonatkozó tényállások a közrend elleni bűncselekmények címet viselő XVI. fejezetének IV., azaz a közegészség elleni bűncselekmények címében kerültek elhelyezésre.

A közegészség elleni bűncselekmények közös jellemzőjeként a büntető jogi tankönyvek azt emelik ki, hogy azok nem egyedileg meghatározható személyeket sértenek vagy veszélyeztetnek, hanem általában a társadalom egészének egészsége ellen irányulnak.³¹ A környezetvédelmi bűncselekményeknek ezt a rendszertani elhelyezését az több szerző is bírálta, így Zoltán Ödön szerint nagyon nehéz ugyanis – vagy csak különös erőlködéssel lehetséges – a környezetkárosítás és természetkárosítás bűncselekményeknek a terrorcselekménnyel..., az önbíráskodással, a közokirathamisítással... való valamiféle – akár csak felettebb laza – kapcsolatát is felfedezni, ami esetleg az ezekkel egy bűncselekmény-csoportba kerülését indokolhatná. De még a közegészség elleni bűncselekmények alcsoportjába helyezéssel szemben is felhozható, hogy a környezetet károsító

²⁹ Jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés 191. cikke tartalmazza.

³⁰ Részletesen lásd KÓHALMI LÁSZLÓ (2009): *Az európai környezeti büntetőjog fejlődési irányai és problémái*, Rendészeti Szemle 2009/1. 42-63.

³¹ BELOVICS ERVIN (2009): *A közrend elleni bűncselekmények*, In: BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor – SINKU Pál: Büntetőjog – Különös Rész, Nyolcadik, átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest; HOVÁTH TIBOR – LÉVAY MIKLÓS (szerk.) (2009): *Magyar Büntetőjog Különös Rész*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest; NAGY FERENC (2001): *A Magyar Büntetőjog Különös Része*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest

bűncselekmények korántsem csak egészségügyi érdekeket sértenek.³² Bándi Gyula szerint a törvényi elhelyezkedés alapvetően konzervatív nézőpontot tükröz, hiszen az egyes tényállási elemekből következően a ténylegesen védett érdek messze meghaladja a szűken vett egészségügyet.³³ Véleményünk szerint is célszerű lenne felülvizsgálni ezeknek a tényállásoknak a Btk-beli elhelyezését, hiszen a környezetszennyezés hatásait tekintve nem kizárólag a közegészséget veszélyezteti, hanem azt jóval meghaladó káros hatásai, beláthatatlan következményei lehetnek.³⁴

A környezet büntetőjogi védelme tekintetében szót kell ejteni a szabálysértési jogszabályokban meghatározott tényállásokról, amelyek a kevésbé súlyos jogellenes magatartások elleni fellépést biztosítják.³⁵ Ilyenek például a környezetkárosítás büntetőjogi tényállásához kapcsolódóan a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvényben a természetvédelmi szabálysértés, környezetvédelmi szabálysértés, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) kormányrendeletben a növényvédelmi szabálysértés, a talajvédelmi kötelesség elmulasztása, erdőrendészeti szabálysértés. A természetkárosítás bűncselekményéhez kapcsolódó szabálysértések a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvényben a jogosulatlan vadászat, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) kormányrendeletben tilos fakivágás, engedély nélküli fakitermelés.

4.1. Környezetkárosítás

A környezetkárosítás büntetőjogi tényállása a következő:

280. § (1) Aki a földet, a levegőt, a vizet, az élővilágot, valamint azok összetevőit jelentős mértékű szennyezéssel vagy más módon

a) veszélyezteti,

b) olyan mértékben károsítja, hogy annak természetes vagy korábbi állapota csak beavatkozással állítható helyre,

c) olyan mértékben károsítja, hogy annak természetes vagy korábbi állapota nem állítható helyre,

büntettet követ el, és az a) pontban meghatározott esetben három évig, a b) pontban meghatározott esetben öt évig, a c) pontban meghatározott esetben két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki ózonréteget lebontó anyagot vagy ilyen anyagot tartalmazó terméket gyárt, felhasznál, az ország területére behoz, onnan kivisz, vagy azt forgalomba hozza, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

³² KÓHALMI LÁSZLÓ (2006): *Az újrakodifikált magyar környezeti büntetőjog*, Magyar Jog 2006/4. 215.

³³ BÁNDI GYULA (2005): *A környezeti jogi felelősségről*, Belügyi Szemle 2005/5. 20.

³⁴ Gondoljunk csak Magyarország egyik legnagyobb környezetszennyezését okozó kolontári vörös iszap katasztrófára.

³⁵ Erről részletesen lásd GELLÉRTHEGYI ISTVÁN (2009): *A környezetvédelmi felelősség*, Rendészeti Szemle 2009/1. 68.

(3) Aki a környezetkárosítást gondatlanságból követi el, vétség miatt az (1) bekezdés a) pontja, illetve a (2) bekezdés esetén egy évig terjedő szabadságvesztéssel, az (1) bekezdés b) pontja esetén két évig terjedő szabadságvesztéssel, c) pontja esetén három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(4) Az (1) bekezdés a) pontja, valamint a (3) bekezdés első és második fordulata esetén az elkövető nem büntethető, az (1) bekezdés b) pontja esetén pedig büntetése korlátlanul enyhíthető, ha az első fokú ítélet meghozataláig a cselekménye által bekövetkezett veszélyt, illetve környezetkárosodást megszünteti, a károsodott környezetet helyreállítja.

(5) E § alkalmazásában szennyezés: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint azok összetevői jogszabályban vagy hatósági határozatban megállapított kibocsátási határértéket meghaladó terhelése.

A bűncselekmény jogi tárgyaként a szakirodalom többféle megfogalmazást tartalmaz. Jogi tárgyként került megjelölésre egyrészt az emberi környezet egészséget biztosító kiegyensúlyozásához fűződő társadalmi érdek.³⁶ További meghatározás: a társadalomnak az emberi környezet egészséges feltételeket biztosító egyensúlya fenntartásához, az ember és környezete harmonikus kapcsolata alakításához, és ezen belül a környezet megengedett és jogilag szabályozott módon való igénybevételéhez fűződő érdeke.³⁷

Amint arról korábban már volt szó, a környezetkárosítás tényállása keretdiszpozíció, amelyet elsősorban a Kvt. rendelkezései töltenek ki tartalommal³⁸, amely a környezetvédelemmel kapcsolatos alapvető rendelkezéseket tartalmazó jogszabály. Itt találhatóak a környezetvédelem alapelvei és alapfogalmai, valamint az egyes környezeti elemekre vonatkozó szabályok is.

A környezetkárosítás törvényi tényállása több módosítás eredményeként született meg. A Btk. hatályba lépésekor a szöveg a következő volt:

280. § (1) Aki az emberi környezet védelem alatt álló tárgyát jelentős mértékben szennyezi, rongálja vagy pusztítja, büntetést követ el és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a környezetkárosítás életveszélyt idéz elő.

(3) Aki a környezetkárosítást gondatlanságból követi el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel, a (2) bekezdés esetén három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

³⁶ HOVÁTH TIBOR – LÉVAY MIKLÓS (szerk.) (2009): *Magyar Büntetőjog Különös Rész*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 405.

³⁷ NAGY FERENC (2001): *A Magyar Büntetőjog Különös Része*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 475.

³⁸ A miniszteri indoklás szerint további tényállást kitöltő jogszabályok voltak: a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet, a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet, a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet, valamint a fák védelméről szóló 21/1970. (VI. 21.) Korm. rendelet. Ezek egy részét azóta hatályon kívül helyezték, illetőleg új jogszabályok váltották fel.

A tényállást jelentős mértékben módosította az 1996. évi LII. törvény, amely már mind a környezet, mind pedig annak eleme károsítását büntetni rendelte. További jelentősége volt abban is, hogy – a környezetvédelem megelőzés elvének megfelelően – azokra a magatartásokra is kiterjesztette a tényállást, melyek – jogszabályban vagy hatósági határozatban megállapított kötelezettség megszegésével – alkalmasak arra, hogy a környezetet vagy annak valamely elemét károsítsák, illetve szennyezzék. Jelentős módosításokat tartalmazott továbbá a 2005. évi XCI. törvény, amellyel az európai uniós jogharmonizációval kapcsolatos kötelezettségek teljesítése érdekében a környezetkárosítás tényállásának elkövetési magatartása akként módosult, hogy az magában foglalja a veszélyeztetést, a helyreállítható károsítást, illetve a helyreállíthatatlan károsítást. Ezen túlmenően módosította az elkövetési tárgyat, valamint a szennyezés fogalmát is.

A jelenleg hatályos tényállás szerinti elkövetési tárgyak egyrészt a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint ezek összetevői. Amint arról fent szó volt, az elkövetési tárgyak tekintetében a 2005. évi XCI. törvény módosításai hoztak jelentős változást, mivel azt megelőzően – vagyis 2005. szeptember 1-jéig – a tényállás elkövetési tárgyait a környezet vagy a környezet valamely eleme képezte. Az elkövetési tárgyak tekintetében a Btk. 280. § (1) bekezdése lényegében megismétli a Kvt. szerinti környezeti elemek meghatározását, azzal a kivétellel, hogy a Kvt. 4. § 1. pontjában megjelölt, „az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet”-et nem tartalmazza. Ennek indoka a 2005. évi XCI. törvény miniszteri indokolása szerint az, hogy szükségtelen a bűncselekmény elkövetési tárgyaként az épített mesterséges környezetet is meghatározni, tekintettel arra, hogy az azt károsító magatartások a Btk. más tényállásai alapján (rombolás, műemlék megrongálása, kulturális javak megrongálása, rongálás) is bűncselekménynek minősülnek.

A fenti elkövetési tárgyakhoz kapcsolódóan a Kvt. az alábbi fontosabb szabályokat tartalmazza:

A Kvt. 14. §-a szerint a föld védelme kiterjed a föld felszínére és a felszín alatti rétegeire, a talajra, a kőzetekre és az ásványokra, ezek természetes és átmeneti formáira és folyamataira. A föld védelme magában foglalja a talaj termőképessége, szerkezete, víz- és levegőháztartása, valamint élővilága védelmét is.

A Kvt. 18. §-a szerint a víz védelme kiterjed a felszíni és felszín alatti vizekre, azok készleteire, minőségére (beleértve a hőmérsékleti viszonyait is) és mennyiségére, a felszíni vizek medrére és partjára, a víztartó képződményekre és azok fedőrétegeire, valamint a vízzel kapcsolatosan –

jogszabályban vagy hatósági határozatban – kijelölt megkülönböztetett védelem alatt álló (védett) területekre.

A levegő védelme tekintetében a Kvt. 22. §-a kiemeli, hogy a levegő védelme kiterjed a légkör egészére, annak folyamataira és összetételére, valamint a klímára.

A Kvt. 23. §-ban az élővilág védelmét illetően hangsúlyozza, hogy az élővilág védelme – az ökológiai rendszer természetes folyamatainak, arányainak megtartása és működőképességének biztosítása figyelembevételével – valamennyi élő szervezetre, azok életközösségeire és élőhelyeire terjed ki.

A védelem részletes szabályait a Kvt. alapján kiadott további jogszabályok, elsősorban végrehajtási rendeletek tartalmazzák. Az elkövetési tárgyak tekintetében az összetevő fogalmát nem határozzák meg a környezetvédelemmel foglalkozó további jogszabályok sem. Figyelemmel azonban arra, hogy a szennyezés folytán a föld, a levegő, a víz vagy az élővilág összetétele megváltozhat, mindenképpen indokolt ennek a védelme is. Azt azonban, hogy az összetevők tekintetében a szennyezés megvalósult-e, mindig a konkrét esetben lehet vizsgálni, ezért erre vonatkozó általános zsinórmértéket felállítani nem lehet, az minden esetben szakértői vizsgálatot igényel

Amint arra fent utaltam, a környezetkárosítás törvényi tényállásának elkövetési magatartása szabályozásában a 2005 évi XCI. törvény hozott jelentősebb változást. A jelenleg hatályos normaszövegben található elkövetési magatartások az elkövetési tárgyak jelentős mértékű szennyezéssel, vagy más módon történő veszélyeztetése, illetve beavatkozással helyreállítható vagy helyre nem állítható károsítása. A törvény tehát a környezeti egyensúly megbontásának két fokozatát a károsítást és a jelentős mértékű szennyezést különbözteti meg, amelyek a környezet igénybevételével, illetve terhelésével valósulhatnak meg.³⁹ A károsítás az a tevékenység, amelynek hatására a környezetnek vagy valamely elemének olyan mértékű változása, szennyezettsége, illetve igénybevétele következik be, amelynek eredményeképpen a környezet, illetve a környezeti elem természetes vagy korábbi állapota csak beavatkozással, vagy egyáltalán nem állítható helyre, illetőleg olyan tevékenység, amely az élővilágot kedvezőtlenül érinti.⁴⁰ A szennyezés fogalmát az értelmező rendelkezések között a Btk. maga is meghatározza. A szennyezés fogalma a 2005. évi XCI. törvény módosítását megelőzőn a környezetnek vagy valamely elemének jogszabályban vagy hatósági határozatban megállapított kibocsátási

³⁹ BELOVICS ERVIN (2003): *A közrend elleni bűncselekmények*, In: Belovics Ervin – Molnár Gábor – Sinku Pál: Büntetőjog – Különös Rész, Harmadik, átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 359.

⁴⁰ BELOVICS ERVIN (2003): uo.

határértéket meghaladó terhelését jelentette, azonban az elkövetési tárgyak változása indokolta a szennyezés fogalmának megfelelő módosítását is. Ennek eredményeként tehát a szennyezés a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint azok összetevői jogszabályban vagy hatósági határozatban megállapított kibocsátási határértéket meghaladó terhelése. A szennyezés tehát nagymértékben kapcsolódik a kibocsátási határértékhez, amely a Kvt. 4. § 25. pontja szerint „a környezetnek vagy valamely elemének jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott olyan mértékű terhelése, melynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást idézhet elő”. A kibocsátási határértékek tekintetében hangsúlyozni kell, hogy a környezetvédelmi szabályozás alapján önmagában a szennyező anyagoknak a kibocsátásából nem következik egyenesen a beavatkozás, hiszen előfordulhat, hogy a szennyező anyag kibocsátás következményei emberi beavatkozás nélkül is elhárulnak, illetve, hogy a szennyezésnek nincsenek a környezeti elemeket érintő káros hatásai. Maga a Kvt. is meghatározza a szennyezettségi határérték fogalmát: „a környezet valamely elemének olyan – jogszabályban meghatározott – mértékű szennyezettsége, amelynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást vagy egészségkárosodást idézhet elő” (4. § 26. pont). A fentieket is figyelembe véve tehát jogi értelemben szennyezés akkor következik be, ha az a kibocsátási határértékeket meghaladja, és eben az esetben kerülhet sor a környezetjogi felelősség szabályainak alkalmazására. A károsítás és a szennyezés fogalma tekintetében tehát a szennyezés, ellentétben a károsítással, a hátrányos következmények elhárítása szempontjából nem, vagy nem feltétlenül igényel emberi beavatkozást.⁴¹ A büntetőjogi szabályozást tekintve azt láthatjuk, hogy a tényállás a jelentős mértékű szennyezésre utal, vagyis – a fentieket megerősítve – abban az esetben kerülhet sor büntetőjogi tényállás alkalmazására, ha a szennyezés jelentős mértékű. A jelentős mértékű szennyezés abban az esetben állapítható meg, ha a szennyező magatartás következtében a környezetnek (vagy valamely elemének) a szennyezettsége – eredményként – meghaladja a szennyezettségi határértéket, illetve ha a szennyezés olyan mértékű, hogy a környezet védelem alatt álló tárgyának tulajdonságai nagymértékben hátrányosan változnak, az emberi életkörülmények súlyosan romlanak.⁴² A jelentős mérték fogalmát nem határozta meg a jogalkotó, így az, hogy történt-e szennyezés, illetve, hogy az jelentős mértékű-e, mindig szakértői kérdés. A törvényi tényállás a jelentős mértékű szennyezés mellett a „más módon” fordulatot is tartalmazza. A határértékek meghatározása ugyanis csak ismert anyagok tekintetében lehetséges. A megelőzés és elővigyázatosság⁴³ alapelveinek megfelelően

⁴¹ BELOVICS ERVIN (2003): im. 359.

⁴² NAGY FERENC (2001): *A Magyar Büntetőjog Különös Része*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 477.

⁴³ Bakács Tibor szerint „valóban a leghatékonyabb és legolcsóbb környezetvédelem a megelőzés, a veszély elhárítása”. Erre tekintettel javasolta, hogy a környezet veszélyeztetésének tényállása kerüljön megalkotásra. DR. BAKÁCS TIBOR (1997): *Környezetjog*, Környezetgazdálkodási Intézet, Budapest, 159.

azonban indokolt ennek a fordulatnak az alkalmazása, hiszen bármikor előfordulhat olyan eset, hogy a környezeti elemek valamelyikébe kerül olyan szennyező anyag, amelyre nincs megállapított határérték.⁴⁴

A törvény alapján az elkövetési magatartások (veszélyeztetés és helyreállítható, vagy helyre nem állítható károsítás) társadalmi veszélyessége eltérő, ezért külön büntetési tétellel fenyegetettek. A három magatartás tekintetében fokozatossági sorrendet ad a Btk., amelyben az egyes megvalósítási magatartások súlyuk szerint rendeződnek és ennek megfelelően kerülnek értékelésre.⁴⁵ A legenyhébben büntetni rendelt magatartás az elkövetési tárgyak veszélyeztetése. A környezetkárosítás – a Kvt. fogalommeghatározása alapján – „az a tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be” (4. § 12. pont). A környezetkárosodást a Kvt. akként határozza meg, hogy az „a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása” (4.§ 13. pont). A károsítás fogalmához kapcsolódó beavatkozással helyreállítható, vagy helyre nem állítható elkövetési magatartások a Kvt. korábbi környezetkárosodás fogalommeghatározásához kapcsolódnak. Figyelemmel arra, hogy a környezetkárosításhoz kapcsolódó elkövetési magatartások eredménye (beavatkozással helyreállítható, illetve helyreállíthatatlan) eltérő, ezért – azok társadalmi veszélyességét is figyelembe véve – indokolt, hogy az azokra vonatkozó büntetési tétel is eltérő legyen.

A törvényi tényállás 280. § (2) bekezdésében foglalt elkövetési tárgy az ózonréteget károsító anyag vagy ilyen anyagot tartalmazó termék.⁴⁶ Az ózonréteget lebontó anyagokkal, illetve ilyen anyagot tartalmazó termékekkel kapcsolatos magatartások bűncselekményként történő meghatározására a 2003/80/IB tanácsi kerethatározat 2. cikk g) pontja alapján került sor.⁴⁷ Figyelemmel továbbá – a jelenleg is hatályban lévő – 2008/99/EK irányelv 3. cikk i) pontjára, a tagállamok biztosítják, hogy bűncselekménynek minősüljön az ózonkárosító anyagok gyártása, behozatala, kivitele, forgalomba hozatala vagy felhasználása, amennyiben az jogellenes, és szándékosan vagy legalább súlyos gondatlanságból követik el. A Btk. 280. § (2) bekezdése korábban egyrészt nem tartalmazta az ózonkárosító anyagok jogellenes gyártását és

⁴⁴ A törvény miniszteri indokolása szerint, amely hangsúlyozta, hogy a gyakorlatban már előfordult, hogy egy illegális bevezetéssel a Dunába bocsátott vegyipari anyagból számos olyan kémiai anyag „szennyezte” a folyót, amire nem volt határérték, így jogilag vízszennyezésről nem is lehetett beszélni. A nagy hígulás miatt ezek az anyagok olyan kis koncentrációban voltak jelen a vízben, amit a kémiai analitikai méréssel alig lehetett kimutatni, ugyanakkor egy város ivóvíz kivételi művét érintette a szennyezés, ezért a település ivóvízellátásában hosszabb ideig fennakadás volt. Ezekre az esetekre tartalmazza a törvény a „más módon” fordulatot.

⁴⁵ BÁNDI GYULA (2006): *Környezetjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 236.

⁴⁶ Ezeknek az anyagoknak a körét a Btk. nem határozza meg, hanem az ózonréteget lebontó anyagokkal és egyes fluortartalmú üvegházhatású gázokkal kapcsolatos tevékenységekről szóló 310/2008. (XII. 20.) Korm. rendelet tartalmaz további rendelkezéseket.

⁴⁷ Az Európai Unió 1988-ban csatlakozott az ózonréteg védelméről szóló Bécsi Egyezményhez, illetve az ózonréteget lebontó anyagokról szóló Montreáli Jegyzőkönyvhöz.

felhasználását, illetve kizárólag a személyes használatra szolgáló mennyiséget meghaladó, ózonréteget károsító anyagra vagy ilyen anyagot tartalmazó termékekre történő elkövetést rendelte büntetni. Ilyen mennyiségi korlátot a 2008/99/EK irányelv nem tartalmaz, ezért a mennyiségi korlátra vonatkozó utalást a 2010. évi CLXI. törvény eltörölte.

A jelenleg hatályos tényállás alapján a környezetkárosítás alanya bárki lehet, illetve a bűncselekmény elkövethető akár gondatlanul, akár szándékosan is. A gondatlan alakzatok tekintetében a büntetési tétel fokozatos, az elkövetési magatartások eredményére, társadalmi veszélyességére figyelemmel.

A büntetőjogi szabályok alkalmazása és a környezetvédelem egymáshoz való viszonyának sajátosságára utal az, hogy a Btk. lehetőséget ad a büntethetőség megszüntetésére (veszélyeztetés és a gondatlan elkövetés enyhébben büntetendő formáinál), illetve a büntetés korlátlan enyhítésére (a beavatkozással még helyreállítható, szándékos károsítás esetén). A Btk. ezek alkalmazására feltételeket határoz meg: egyrészt az elkövető köteles a tevékenységével okozott veszélyt, illetve környezetkárosodást megszüntetni, a károsodott környezetet helyreállítani, másrészt pedig időbeli korlátot állít fel, vagyis az elsőfokú ítélet meghozataláig van lehetőség ennek megtételére a büntethetőség megszüntetése érdekében. A szabályozás indokoltsága abban áll, hogy nagyobb társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy a környezet eredeti, károsodást, szennyezést megelőző állapota helyreálljon, mint ahhoz, hogy a büntetés kiszabásra kerüljön, amely a büntetőjog preventív és reparatív oldalát jobban hangsúlyozza.⁴⁸ Mindemellett a jogi szabályozás is követi azt a felfogást, hogy amennyiben olyan súlyos magatartás következik be, ahol a környezetkárosítás helyreállítására nincsen lehetőség, a büntetés kiszabásától nem lehet eltekinteni.

4.2. Természetkárosítás

A természetkárosítás tényállása az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

281. § (1) Aki

a) fokozottan védett élő szervezet egyedét,

b) védett élő szervezet vagy az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- vagy állatfaj egyedeit, feltéve, hogy azok külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legalacsonyabb értéket,

⁴⁸ BÁNDI GYULA (2006): *Környezetjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 237.

c) az Európai Közösségek Tanácsának a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló rendelete A és B melléklete hatálya alá tartozó élő szervezet egyedét

jogellenesen megszerzi, tartja, forgalomba hozza, az országba behozza, onnan kiviszi, az ország területén átviszi, azzal kereskedik, illetve azt károsítja vagy elpusztítja, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki

a) az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló jogszabály szerinti különleges madárvédelmi területet, különleges természetmegőrzési területet, vagy annak jelölt területet, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területet, vagy annak jelölt területet, vagy

b) védett

1. természeti területet,

2. barlangot,

3. élő szervezetek életközösségét, vagy azok élőhelyét jogellenesen jelentős mértékben megváltoztatja.

(3) A büntetés büntett miatt öt évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) az (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott természetkárosítás a fokozottan védett, illetve védett élő szervezet egyedeinek olyan mértékű pusztulását okozza, hogy az elpusztított fokozottan védett, illetve védett élő szervezet egyedeinek külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legmagasabb érték kétszeresét, illetve ha a c) pontban meghatározott természetkárosítás a Magyarországon védetté, illetve fokozottan védetté nem nyilvánított élő szervezet adott állományának fennmaradását veszélyeztető pusztulását okozza,

b) a (2) bekezdésben meghatározott természetkárosítás az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló jogszabály szerinti különleges madárvédelmi terület, különleges természetmegőrzési terület, vagy annak jelölt terület, illetve kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület, vagy annak jelölt terület, védett természeti terület, barlang, illetve élő szervezetek életközössége vagy azok élőhelye jelentős károsodását vagy megsemmisülését okozza.

(4) Aki a (3) bekezdésben meghatározott természetkárosítást gondatlanságból követi el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(5) E § alkalmazásában élő szervezet egyede:

a) az élő szervezet egyedének valamennyi fejlődési szakasza, alakja, állapota,

b) az élő szervezetek keresztezéseként és kereszteződésekként létrejött egyed,

c) az élő szervezet egyedének származéka, ami alatt érteni kell az elpusztult élőlényt, valamint annak, vagy az élő szervezet egyedének bármely részét, továbbá azt a terméket vagy készítményt, amely a felsoroltak valamelyikéből készült, illetve ezek valamelyikéből származó összetevőt tartalmaz.

A természet és az emberi lét kapcsolatából következik, hogy elsődleges jelentőségű a természeti környezet megőrzése, az azzal való ésszerű gazdálkodás kialakítása, illetve az ökológiai egyensúly fenntartása. A bűncselekmény jogi tárgya az egészséges környezethez, zavartalan működéséhez, az ökológiai egyensúly védelméhez fűződő társadalmi érdek.⁴⁹

A természetkárosítás törvényi tényállás az 1978. évi IV. törvényben jelent meg. Az eredeti szöveg számos módosításon ment keresztül, amely köszönhető volt egyrészt az egyre fokozódó természetvédelmi igénynek, az ezzel kapcsolatos nemzetközi környezet változásának, amely felismerve a természetvédelem szükségességét egyre több nemzetközi környezetvédelmi egyezmény aláírásához vezetett (melyekhez hazánk is csatlakozott). Ezek közül kiemelést érdemel a veszélyeztetett vadon élő növény és állatfajok kereskedelméről szóló Washingtoni Egyezmény (CITES), a vándorló vadon élő állatfajok védelméről szóló Bonni Egyezmény, az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló Berni Egyezmény.

Ezeknek a folyamatoknak is köszönhetően a természetvédelem hazai szabályozása is jelentős fejlődésen ment keresztül: a természetvédelemről szóló 1961. évi 18. tvr.-t hatályon kívül helyezte az 1982. évi 4. tvr., majd megszületett a jelenleg is hatályos 1996. évi LIII. törvény. Az 1998. évi LXXXVII. törvénnyel újraszabályozták a Btk.-beli tényállást, amit azután a 2005. évi XCI. törvény az Európai Unióhoz történt csatlakozásunkból eredő jogharmonizáció teljesítése érdekében módosított.

A fentiek alapján is egyértelmű, hogy a természetkárosítás tényállását, mint kerettényállást tartalommal kitöltő jogszabály elsősorban Tvt., illetve az Európai Közösségek Tanácsának a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 1996. december 9-i 338/97/EGK rendelete, valamint a Tvt.-hez kapcsolódó végrehajtási rendeletek. A 2005. évi XCI. törvény módosítása következtében az elkövetési tárgyak újraszabályozására került sor, melynek eredményeként a korábbi szabályozásban megjelent „élő szervezet” már nem elkövetési tárgy. A törvényhez fűzött miniszteri indoklás szerint ennek indoka, hogy ez a kifejezés a fajokat, alfajokat jelenti, ami nem lehet a cselekmény elkövetési magatartásai alapjául szolgáló elkövetési tárgy, nem lehet például fajjal, alfajjal kereskedni, stb. Ennek megfelelően a 281. § (1) bekezdésében meghatározott alapeset elkövetési tárgya egyrészt a fokozottan védett élő szervezet egyede. A Tvt. a természeti értékek oltalmazásának két formáját, a védetté és a fokozottan védetté nyilvánítást különbözteti meg. Védetté kell nyilvánítani tudományos, kulturális, esztétikai, oktatási, gazdasági és más közérdekből, valamint a biológiai sokféleség megőrzése céljából az arra érdemes növény- és állatfajokat. A jelentős veszélyeztetettségnek kitett

⁴⁹ HOVÁTH TIBOR – LÉVAY MIKLÓS (szerk.) (2009): *Magyar Büntetőjog Különös Rész*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 410.

növény- és állatfajok fokozott védelem alatt állnak.⁵⁰ A védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet 3., illetve 4. számú melléklete tartalmazza a fokozottan védett növény-, illetve állatfajokat, valamint egyedeik pénzben kifejezett értékét. Az elkövetési tárgy tekintetében tisztázni kell az egyed fogalmát is, melyet a Btk. az értelmező rendelkezései körében maga is meghatároz. A rendelkezést a 2005. évi XCI. törvény vezette be, ugyanis ezt megelőzően a joggyakorlatban nehézségek merültek fel az egyed és a származék értelmezésével kapcsolatban.

Új elkövetési tárgyak a védett élő szervezetek egyedei, azonban csak akkor, ha védett élő szervezet egyedeinek külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legalacsonyabb értéket. Ez a külön jogszabály a 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet, amelynek 1., illetve 2. számú melléklete tartalmazza a védett növény-, illetve állatfajokat, valamint egyedeik pénzben kifejezett értékét.

A 2008/99/EK irányelv rendelkezéseinek megfelelően a védett élő szervezetek egyedei mellett az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok egyedeivel kiegészítésre került a Btk. 281. § (1) bekezdés b) pontja. A 2008/99/EK irányelv szerinti vadon élő állat- és növényfajok köre megfelel a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet 7-8. mellékletében felsorolt, az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény, illetve állatfajoknak.

További elkövetési tárgy az Európai Közösségek Tanácsának a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló rendelete A és B mellékletének hatálya alá tartozó élő szervezet egyede. Ez a rendelet az Európai Közösségek Tanácsának vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 1996. december 9-i 338/97/EGK rendelete, amely rendelet alapvetően a CITES Egyezményben foglaltak végrehajtására szolgál.

A tényállás második alapesetének elkövetési tárgyai körébe meghatározott természeti területek tartoznak, amelyeket aszerint lehet osztályozni, hogy milyen jogforrás rendelkezik a védelmükről (nyilvánítja védettnek).⁵¹ A különleges madárvédelmi területet, a különleges természetmegőrzési területet, vagy az annak jelölt területet, valamint a kiemelt jelentőségű

⁵⁰ BELOVICS ERVIN (2003): *A közrend elleni bűncselekmények*, In: Belovics Ervin – Molnár Gábor – Sinku Pál: *Büntetőjog – Különös Rész*, Harmadik, átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 361.

⁵¹ NAGY FERENC (2001): *A Magyar Büntetőjog Különös Része*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 483.

természetmegőrzési területet, vagy az annak jelölt területet összefoglalóan Natura 2000 területnek hívjuk. Az erre vonatkozó szabályokat a hazai jogrendszerbe az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet vezette be. A Natura 2000 területek szabályozási alapját a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv⁵² (madárvédelmi irányelv), valamint a természetes élőhelyek, a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv (élőhelyvédelmi irányelv) szabályai jelentik az uniós jogban, amelyek tagállami kötelezettségként jelölték meg a Natura 2000 hálózatba tartozó területek kijelölését. A tényállás második alapesetének elkövetési tárgyai továbbá a védett természeti terület, a védett barlang, és a védett élő szervezetek életközössége vagy azok élőhelyei. A védett természeti terület lehet országos vagy helyi jelentőségű védett természeti terület. Az országos jelentőségű védett természeti területeket a Tvt. határozza meg: nemzeti park, tájvédelmi körzet, természetvédelmi terület, természeti emlék. A barlang a törvény erejénél fogva, ex lege védelemben részesül. A védett élő szervezetek életközössége mellett azok élőhelyére is kiterjed a védelem, amely fogalmak meghatározását szintén a Tvt. tartalmazza. Ez azt jelenti, hogy a fokozott védelmet el nem érő védett kategóriába tartozó élő szervezetek egyedei nem, de ezek életközössége büntetőjogi védelmet kapott.

Az elkövetési magatartások közös jellemzője mindkét alapesetnél a jogellenesség. A törvényhez fűzött miniszteri indoklás felhívja a figyelmet, hogy a „jogellenesen” jelenti az engedély nélkül, illetve az engedély kereteit túllépve, valamint a tiltott módon történő cselekményeket is. Az elkövetési magatartások az első tényállási változatnál (281. § (1) bekezdés) az elkövetési tárgy jogellenesen történő megszerzése, tartása, forgalomba hozatala, az országba behozatala, onnan kivitele, az ország területén történő átvitele, az azzal történő kereskedés, a károsítása, az elpusztítása. Bándi Gyula szerint a 281. § (1) bekezdés c) pontjában foglaltak lényege, hogy megfelelni kíván egy sajnálatos gyakorlat kihívásának, és ez a védett fajok illegális vadászata.⁵³ A második tényállási változatnál (281. § (2) bekezdés) az elkövetési magatartás a jogellenesen és jelentős mértékben történő megváltoztatás. A jelentős mérték a természetkárosítás tényállás esetén is jogalkalmazási problémákat vet fel. Nagy Gábor 2002-es elemzésében rámutatott arra, hogy ma még hiányzik egy olyan természetvédelmi igazságügyi szakértői kör, amelyre nyugodt szívvel támaszkodhatna a nyomozó hatóság. Felveti azt is, hogy szükség lenne továbbá olyan objektív ismérvek meghatározására is, amelyek alapján egy adott cselekmény – mérlegeléstől függetlenül – természetkárosításnak minősülne. Ilyen lehet például területnagyság meghatározása védett természeti terület esetén, az élő

⁵² A rendeletet az Európai Parlament és a Tanács vadon élő madarak védelméről szóló 2009/147/EK irányelve hatályon kívül helyezte 2010. február 14. napjával. Ennek indoka az irányelv bevezető rendelkezései szerint az, hogy a 79/409/EGK tanácsi irányelvet több alkalommal jelentősen módosították, így az áttekinthetőség és az ésszerűség érdekében az említett irányelvet kodifikálni kell.

⁵³ BÁNDI GYULA (2006): *Környezetjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 239.

szervezetek életközössége esetén pedig értékhatár meghatározása – akár eszmei érték, ha van, akár az okozott kár alapulvételével.⁵⁴ Figyelemmel arra, hogy ennek megfelelő módosítást a 2005. évi XCI. törvény sem hozott, ezek a felvetések jelenleg is megállják a helyüket.

A természetkárosítás törvényi tényállása mindkét alapesetnél tartalmaz minősített eseteket is. Minősített eset a fokozottan védett, valamint védett élő szervezetek olyan mértékű pusztítása, amelynek eredményeképp az elpusztított élő szervezet egyedeinek külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett növény- vagy állatfaj egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legmagasabb érték kétszeresét. Minősített eset továbbá az EK rendeletben foglalt, azonban Magyarországon védetté, illetve fokozottan védetté nem nyilvánított élő szervezet adott állományának fennmaradását veszélyeztető pusztulását okozó természetkárosítás. Amennyiben azonban az adott egyed mind a magyar jogszabályok szerint, mind az EK rendelet szerint védettséget élvez, abban az esetben a törvény szerint a 281. § (3) bekezdés a) pontjának első fordulata alapján kell a minősített esetet megállapítani. Minősített eset a 281. § (2) bekezdése szerinti alapesetben meghatározott Natura 2000-területek, a védett természeti területek, a védett barlang, valamint a védett élő szervezetek életközössége, azok élőhelye vonatkozásában a jelentős károsodás, valamint a megsemmisülés.

A bűncselekmény alanya bárki lehet, az alapeseteket azonban kizárólag szándékosan lehet elkövetni. A gondatlan elkövetést a tényállás kizárólag a minősített esetek tekintetében rendeli büntetni.

4.3. A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése

A tényállás hatályos szabályai az alábbiak:

281/A. § (1) Aki

- a) arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez,
 - b) engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékkezelési tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez,
- büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés büntett miatt öt évig terjedő szabadságvesztés, ha az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményt a hulladékgazdálkodásról szóló törvény szerinti veszélyes hulladéokra követik el.

⁵⁴ NAGY GÁBOR (2002): *A természetkárosításokkal kapcsolatos büntetőeljárások gyakorlati kérdései* (Szerk.: FENYVESI Csaba – HERKE Csongor), In: Tanulmányok Erdősy Emil professzor tiszteletére, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 130, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 224.

(3) Aki a bűncselekményt gondatlanságból követi el, vétség miatt az (1) bekezdés esetén egy évig terjedő szabadságvesztéssel, a (2) bekezdés esetén két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(4) E § alkalmazásában

a) *hulladék*: mindaz, amit a hulladékgazdálkodásról szóló törvény hulladéknak minősít, amennyiben alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő, vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére,

b) *hulladékkezelési tevékenység*: a hulladéknak a hulladékgazdálkodásról szóló törvényben meghatározott gyűjtése, begyűjtése, szállítása - ideértve az országba történő behozatalt, kivitelt, valamint az ország területén történő átvitelt -, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása.

Mindenki számára nyilvánvaló, hogy a hulladékgazdálkodás nemcsak Magyarországon, az Európai Unióban, de a világban is az egyik legsürgetőbb megoldandó probléma. Emiatt is kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a büntetőjog eszközeivel is fellépjen az állam, és a hulladékkal kapcsolatos jogszabálysértéseket a legszigorúbb szankciókkal sújtsa. A bűncselekmény jogi tárgya az egészséges emberi és természeti környezet fenntartásához, a hulladékgazdálkodással kapcsolatos előírások megtartásához fűződő társadalmi érdek.⁵⁵

A hulladékkal kapcsolatos büntetőjogi védelmet az 1996. évi LII. törvény vezette be a Btk.-ba a „környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezése” elnevezésű tényállással. Ezt megelőzően a jelenleg bűncselekménnyé nyilvánított cselekmény elleni fellépés közigazgatási jogi eszköze a „veszélyes hulladékkal kapcsolatos kötelezettség megszegése” elnevezésű szabálysértés volt. A tényállás jelenlegi elnevezését a 2005. évi XCI. törvény vezette be. Ennek oka volt egyrészt az, hogy az akkor hatályban lévő, a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2003/80/IB tanácsi kerethatározat előírta, hogy bűncselekménnyé kell nyilvánítani a hulladék és így a veszélyes hulladék jogellenes ártalmatlanítását, kivitelét vagy behozatalt, kezelését, tárolását, szállítását, amely bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, vagy a levegő, a talaj a víz minőségének vagy az állatoknak vagy a vagy a növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatta. A törvényhez fűzött miniszteri indoklás szerint továbbá a törvény – tekintettel arra, hogy a törvény szerinti normaszöveg nem csak az elhelyezést, hanem az engedély nélküli vagy az engedély kereteit túllépve végzett hulladékkezelési tevékenységet, valamint más hulladékkal végzett jogellenes tevékenységet is szankcionálja –, a tényállás címét „a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése”-re módosítja. A környezetre veszélyes hulladék jogellenes

⁵⁵ HOVÁTH TIBOR – LÉVAY MIKLÓS (szerk.) (2009): *Magyar Büntetőjog Különös Rész*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 414.

elhelyezése módosításának indoka továbbá a jogellenesen hulladékot elhelyezőkkel szembeni szigorúbb fellépés biztosítása.⁵⁶

A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése kerettényállást elsősorban a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) és a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet, illetve a Hgt.-ben nem szabályozott kérdésekben a Kvt. alkalmazandó. Ezen túlmenően természetesen figyelemmel kell lenni az Európai Unió normáira is.

Az elkövetési tárgy a tényállás alapeseténél a hulladék. A hulladék fogalma tekintetében a 281/A. § (4) bekezdésének a) pontja visszautal a Hgt.-re. A Hgt. szerint bármely, a törvény 1. számú melléklete szerinti kategóriák valamelyikébe tartozó tárgy vagy anyag, amelytől birtokosa megválik, megválni szándékozik, vagy megválni köteles. A 281/A. § a hulladék büntetőjogi fogalmához további feltételt fűz, vagyis akkor beszélhetünk hulladékról, amennyiben az adott tárgy vagy anyag alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő, vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére. A minősített eset elkövetési tárgya a veszélyes hulladék. A „környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezése” elnevezésű tényállás a környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezését rendelte büntetni, amely alkalmas arra, hogy az ember életét, testi épségét, egészségét veszélyeztesse, a vizet, a levegőt vagy a talajt szennyezze, vagy ezekben tartós elváltozásokat okozzon, az állatokat vagy a növényeket veszélyeztesse, illetve elkövetési tárgyként jelölte meg a robbanásveszélyes, gyúlékony vagy az egészségre, illetve a környezetre veszélyes radioaktív anyagot tartalmazó hulladékot. Görgényi Ilona rámutat arra, hogy ez a korábbi szabályozás ellentétben állt a háttérnorma szerinti veszélyes hulladék fogalommeghatározással.⁵⁷

A jelenlegi szabályozás szerint veszélyes hulladék a Hgt. szerint a törvény 2. számú mellékletében felsorolt tulajdonságok közül eggyel vagy többel rendelkező, illetve ilyen anyagokat vagy összetevőket tartalmazó, eredete, összetétele, koncentrációja miatt az egészségre, a környezetre kockázatot jelentő hulladék. Ilyenek a robbanó, gyúlékony, mérgező, maró, fertőző stb. hulladékok.⁵⁸ Az elővigyázatosság és megelőzés alapelvének megfelelően a Hgt. 32. §-a hangsúlyozza, hogy a külön jogszabályokban kihirdetett hulladékjegyzékekben nem szereplő vagy ismeretlen összetételű hulladékot veszélytelenségének, illetve veszélyességének megállapításáig veszélyes hulladéknak kell tekinteni. Ez a szabály álláspontunk szerint azért is lényeges,

⁵⁶ KÖHALMI LÁSZLÓ (2006): *Az újrakodifikált magyar környezeti büntetőjog*, Magyar Jog 2006/4. 212.

⁵⁷ HOVÁTH TIBOR – LÉVAY MIKLÓS (szerk.) (2009): *Magyar Büntetőjog Különös Rész*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 416.

⁵⁸ A 2. számú melléklet tartalmazza a „Környezetre veszélyes” kategóriát is: anyagok és készítmények, amelyek a környezetbe jutva a környezet egy vagy több elemét azonnal vagy meghatározott idő elteltével károsítják, illetve a környezet állapotát, természetes ökológiai egyensúlyát, biológiai sokféleségét megváltoztatják.

mivel újabb és újabb vegyületek, anyagok születnek, melyeknek akár az emberi egészségre, akár a környezetre gyakorolt hatása még ismeretlen.

Az, hogy valamely anyag hulladéknak, vagy veszélyes hulladéknak minősül-e, szakkérdés, vagyis ezek megállapítása az egyedi jellemzők alapján történhet. Mindemellett valamely anyag hulladékká minősítése a mai napig problémát jelent a joggyakorlatban, akár az európai uniós, akár a hazai jogalkalmazást tekintjük.⁵⁹

A veszélyes hulladékokkal kapcsolatban Ligeti Miklós határozottan fogalmaz, ugyanis szerinte a veszélyeshulladék-bűncselekmények lehetnek egyben kimagaslóan, rendkívüli mértékben veszélyesek a társadalomra, némelyik elkövetési formát egyenesen az „eljövendő generációk sérelmére elkövetett népiártásként” kellene felfognunk.⁶⁰

A tényállásban megjelölt elkövetési magatartás egyrészt a hatóság által nem engedélyezett helyen történő hulladék elhelyezés. A törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint az „elhelyezés” kifejezésnek a mindennapi szóhasználatban egyértelmű a jelentése, illetve megtalálható különböző, a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabályokban, része a hulladéklerakás valamint a tárolás fogalmának is. Görgényi Ilona szerint büntetőjogilag az elhelyezés a hulladéknak valamely állandó helyre történő végleges lerakását jelenti.⁶¹ Bándi Gyula szerint az elhelyezés nem hulladékgazdálkodási fogalom, ezért úgy értelmezhető, hogy bármely fizikailag ilyennek minősülő tevékenység ide sorolható, közöttük nyilvánvalóan a hulladék lerakás is.⁶² Említést érdemel a nápolyi "szemétválság", melynek során hatalmas mennyiségű szemét gyűlt össze Nápoly és környékének utcáin. A helyzet súlyosságát mutatja, hogy az ügy az Európai Unió Bírósága elé került, amely C-297/08. számú ítéletében kimondta, hogy az Olasz Köztársaság Campania tartomány vonatkozásában nem tett meg minden, annak biztosításához szükséges intézkedést, hogy a hulladék hasznosítása vagy ártalmatlanítása az emberi egészség és a környezet veszélyeztetése nélkül történjék, és különösen nem hozott létre integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózatot. Erre figyelemmel az Olasz Köztársaság nem teljesítette a hulladékokról szóló, 2006. április 5-i 2006/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. és 5. cikkéből eredő kötelezettségeit.⁶³

⁵⁹ Az Európai Unió Bírósága hulladék fogalommal kapcsolatos gyakorlatának részletes ismertetését lásd BÁNDI GYULA – CSAPÓ ORSOLYA – KOVÁCS-VÉGH LUCA – STÁGEL BENCE – SZILÁGYI SZILVIA (2008): *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata* (Szerk. Bándi Gyula), Szent István Társulat, Budapest, 73-94.

⁶⁰ LIGETI MIKLÓS (2005): *Veszélyeshulladék-bűncselekmény Magyarországon*, Belügyi Szemle 2005/5. 54.

⁶¹ HOVÁTH TIBOR – LÉVAY MIKLÓS (szerk.) (2009): *Magyar Büntetőjog Különös Rész*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 416.

⁶² BÁNDI GYULA (2006): *Környezetjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 242.

⁶³ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82329&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=623968>

A hulladékok gyűjtése, lerakása csak meghatározott helyen történhet, amelyre vonatkozóan a háttérjogszabályok részletes rendelkezéseket tartalmaznak. A hulladékot a gyűjtés céljából arra rendszeresített gyűjtőedényben, vagy egyéb gyűjtőeszközben, a gyűjtőszigeten vagy hulladékudvarban lehet elhelyezni. Ezen túlmenően ez a rendelkezés a hulladéklerakóra is vonatkozik, ugyanis a hulladéklerakás csak a hatóság által engedélyezett lerakóban történhet. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy az adott lerakóban milyen hulladék helyezhető el (tiltott például kommunális szilárdhulladék-lerakóban folyékony települési hulladék leeresztése).

A tényállás további elkövetési magatartásként az engedély nélküli, vagy az engedély kereteit túllépő hulladékkezelési tevékenység végzését határozza meg. A Hgt. 14. §-ának (1) bekezdése alapján hulladékkezelési tevékenységnek minősül a hulladék gyűjtése, begyűjtése, szállítása, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása. A hulladékkal kapcsolatos jogszabályok rendelkezéseit tekintve azt láthatjuk, hogy azok szigorú követelményeket támasztanak a hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzéséhez, akár az elhelyezés, akár a hulladékkezelés tekintetében. A 2005. évi XCI. törvény beiktatta a Btk.-ba a hulladékkezelési tevékenység fogalmát: a hulladéknak a hulladékgazdálkodásról szóló törvényben meghatározott gyűjtése, begyűjtése, szállítása – ideértve az országba történő behozatalt, kivitelt, valamint az ország területén történő átvitelt –, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása. A Hgt. szerint a hulladékkezelési tevékenység – ha törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet ettől eltérően nem rendelkezik – kizárólag a környezetvédelmi hatóság engedélyével végezhető. Ezen túlmenően a Hgt. a környezetvédelmi hatóság engedélyéhez köti a hulladék behozatalt, kivitelét és szállítását. Kiemelést érdemel, hogy az is elköveti a bűncselekményt, aki a hulladékkezelési tevékenységet engedély nélkül úgy végzi, hogy az egyébként megfelel a jogszabályi rendelkezéseknek, – figyelemmel az engedély nélküliségre.

A fenti elkövetési magatartások szoros kapcsolatban állnak a környezetvédelem közigazgatási jogi eszközeivel. Az engedélyezés ugyanis a környezetvédelmi hatóságok egyik eszköze a környezetvédelmi normák érvényesítésre, hiszen az engedélyben egyediesítik a környezetvédelmi normákban kifejtett rendelkezéseket az adott környezethasználóra. Az engedélynek ugyanakkor abban is kiemelkedő szerepe van, hogy ez biztosítja a hatósági ellenőrzés széleskörű lehetőségét is.

A tényállás szerinti elkövetési magatartás továbbá a hulladékkal más jogellenes tevékenység végzése. Ennek indoka az, hogy nem minden hulladékkal kapcsolatos tevékenység engedélyköteles, vannak olyan tevékenységek, amelyek a törvény erejénél fogva tilalmazottak. Ezeket a szabályokat mind a hazai mind pedig az EU-s normák tartalmazzák.

A bűncselekmény alanyát tekintve tettes bárki lehet, azonban az engedéllyel kapcsolatos elkövetési magatartások alanya értelemszerűen csak

az lehet, aki engedéllyel nem rendelkezik, vagy azzal rendelkezik ugyan, de az engedély kereteit túllépi.

A környezetkárosítás bűncselekményhez hasonlóan mind az alapeset, mind pedig a minősített eset akár gondatlanul, akár szándékosan is elkövethető.

Kiemelést érdemel továbbá, hogy a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése tényállás körébe nem tartoznak bele a radioaktív anyagok, hiszen az azokkal kapcsolatos jogellenes magatartásokat a Btk. 264. §-a rendeli büntetni (visszaélés radioaktív anyaggal).

V. Összegzés

A fentiekből láthatjuk, hogy a jelenleg hatályos tényállások hosszabb jogfejlődés eredményei, amelyek reagálni kívántak az újabb és újabb környezetszennyezésekre, károsításokra, illetve a környezetvédelem nemzetközi eredményeire, valamint az Európai Unió jogalkotására is.

A szabályozás azonban számos problémát is felvet. A büntető jogszabályok alkalmazásának egyik ilyen problémája – amint arról fent is szó volt – a jelentős mértékű szennyezés meghatározása. További nehézséget okoz a materiális bűncselekményeknél az elkövetett magatartás és az eredmény bekövetkezése közötti ok-okozati összefüggés bizonyítása is. Emellett az alanyi oldalt tekintve a szándékosság – gondatlanság kérdése is problematikus, hiszen az elkövetőket általában nem a direkt szándék vezeti. Görgényi Ilona szerint a környezetkárosító cselekmények jelentős része nem szándékos, hanem bűnösségi formájukat tekintve luxuria (Btk. miniszteri indokolás). Ez a környezetkárosítás vétségének nagyobb számát jelentheti, s azt, hogy kérdéses a környezetkárosítás büntetnének megállapíthatósága, hiszen ritkábban vezeti az elkövetőt a környezetkárosítás szándéka, s ezért szűkkörűen kerülhet sor a jogi személyekkel szembeni büntetőjogi intézkedések alkalmazására is. A természetkárosításnál további problémát jelent, hogy az alapesetek csak szándékos elkövetés esetén büntethetőek, pusztán a minősített esetek követhetőek el gondatlanul. Az immateriális bűncselekmények körében bizonytalanságot jelenthet a közigazgatási szférához való kötöttség.⁶⁴

Egyes szerzők rámutattak arra is, hogy problematikus lehet a büntetőjog és a közigazgatási jog kapcsolata⁶⁵, vagyis az, hogy a büntetőjog a közigazgatási joghoz kötött. Hosszú távon az optimális cél az lenne, hogy a

⁶⁴ GÖRGÉNYI ILONA (1997): *A környezetvédelmi büntetőjog alapproblémái*, In: Ünnepi tanulmányok II. Horváth Tibor – az Ünnepe 70. születésnapja tiszteletére (Szerk.: Farkas Ákos – Görgényi Ilona – Lévai Miklós), Bíbor Kiadó, Miskolc, 24. alapján

⁶⁵ A közigazgatási és a büntető jog kapcsolatának modelljei részletesen vizsgálatával kapcsolatban lásd. G. HEINE – V. MEINBERG (1990): *Environmental Criminal Law in Europe*, In: Kaiser, G. – Albrecht, H.-J. (eds.): *Crime and Criminal Policy in Europe, Proceedings of the II. European Colloquium*, Max-Planck Institute for Foreign and International Penal Law, Freiburg, 7.

környezetvédelmi büntetőjog függetlenedjen a közigazgatási jogtól.⁶⁶ Ugyanakkor jogbiztonsági érvek szólnak amellett, hogy a környezetvédelmi bűncselekményeket a közigazgatási joghoz, a közigazgatáshoz kapcsoljuk, mert ezáltal kiküszöbölhető az ellentmondás bizonyos – környezetet befolyásoló – tevékenységeket jóváhagyó közigazgatási határozatok és a büntetőjogi követelmények között.⁶⁷

A környezetvédelem büntetőjogi védelmére azonban – a fenti problémák ellenére is – szükség van. A környezet büntetőjogi védelmének fontosságát igazolja az is, hogy az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa által elfogadott határozat hangsúlyozza a környezeti büntetőjog fontosságát, és, inter alia, azt tanácsolja az államoknak, hogy komoly megfontolás tárgyává tegyék olyan jogi szabályozás kibocsátását, amely megtiltja és szankcionálja azon termékek exportját, melyeket a hazai használatban megtiltottak, úgy szintén a speciális veszélyes anyagok gyártását és importját, kivéve, ha megfelelő elővigyázatossági intézkedéseket vezetnek be a használatuk, kezelésük vagy ártalmatlanításuk tekintetében.⁶⁸ Ideális esetben az önkéntes jogkövetés alapján ugyanis nem fordulhatna elő a környezetvédelmi normák megsértése, azonban ez ma még pusztán utópisztikus gondolat.

A környezetvédelem büntetőjogi eszközeivel kapcsolatban azonban hangsúlyozni kell, hogy a büntetőjogi tényállásokat kimerítő bűncselekmények elkövetésének megállapítására csekély számban kerül sor. Bakács Tibor 1992-ben megjelent könyvében hangsúlyozta, hogy a büntetőjog hozzájárulása az ökológiai felelősség megszilárdításához ez ideig alig volt észrevehető. A tulajdon sérelmére elkövetett környezeti károkhoz képest jelentéktelen cselekmények is mozgásba hozzák a bűnüldözés mechanizmusát, a rendőrséget, az ügyészséget és a bíróságot, súlyos környezeti ártalmak vagy veszélyhelyzetek esetén pedig alig kerül sor bűnvádi felelősségre vonásra.⁶⁹ Sajnos elmondhatjuk, hogy a helyzet nem sokat változott. Ábrahám Attila – a környezet- és természetkárosítás bűncselekményei alakulásának vizsgálatával kapcsolatban – kiemelte, hogy az EU tagállamok többségében (ideértve az újonnan csatlakozott országokat is) e bűnügyi terület fejlődése sokkal intenzívebb, ezért még a tapasztalható fejlődés ellenére is egyre fokozódik a lemaradásunk.⁷⁰ Tilki Katalin hasonló következtetésre jut, amikor megállapítja, hogy az esetek nagy százalékában nem került sor büntetőeljárásra, azaz a cselekmények nem érték el a büntetőjogi értékelés határát.⁷¹

⁶⁶ TILKI KATALIN (2004): *A környezetvédelem és büntetőjogi megjelenése*, Ügyészek Lapja 2004/3. 57.

⁶⁷ GÖRGÉNYI ILONA (1997): *A környezetvédelmi büntetőjog alapproblémái*, In: Ünnepi tanulmányok II. Horváth Tibor – az Ünnepelt 70. születésnapja tiszteletére (Szerk.: Farkas Ákos – Görgényi Ilona – Lévai Miklós), Bíbor Kiadó, Miskolc, 21.

⁶⁸ ALEXANDRE KISS – DINAH SHELTON (1997): *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, second edition, 147.

⁶⁹ DR. BAKÁCS TIBOR (1992): *Magyar környezetjog*, Springer Hungarica Kiadó Kft., Budapest, 82.

⁷⁰ ÁBRAHÁM ATTILA (2005): *A környezeti bűnözés alakulása az elmúlt években*, Belügyi Szemle 2005/5. 51.

⁷¹ TILKI KATALIN (2005): *Környezetvédelem a büntetőjogban és a szabálysértési jogban*, Belügyi Szemle 2005/5. 97.

A jövőben tehát feltétlenül szükséges a jelenlegi büntetőjogi szabályok további felülvizsgálata, illetve ami még ennél is fontosabb, azok gyakorlatban történő alkalmazása. Ebben segítséget nyújthat az Alaptörvény, amely számos nemzetközi környezetvédelmi elvet is tartalmaz, melyek közül kiemelést érdemel a fenntartható fejlődés elve.⁷²

A jelen elemzés tehát rámutatott arra, hogy a hatályos büntetőjogunk a környezetvédelemmel kapcsolatban modern szabályozást tartalmaz, amely figyelembe veszi a társadalmi-gazdasági folyamatokat, illetve vonatkozó európai uniós normákat is. Ennek ellenére a fent említett problémák továbbra is igénylik a jogfejlődést. A dolgozatot Márkus Ferenc gondolataival fejezem be, aki hangsúlyozta, hogy a környezet büntetőjogi védelme csak akkor lehet hatékony, ha a nem marad az üres jelszó színvonalán, ha nem ragaszkodik túlzottan a tradicionális jogi kategóriákhoz és módszerekhez, hanem az ökológiai követelmények figyelembevételével bátran túllépi azokat, és végül, ha nem marad meg az általánosság olyan szintjén, hogy ennek folytán a büntetőjogi szabályozásnak csupán a látszatfunkció betöltése jusson.⁷³

⁷² A Rió-i dokumentumok elfogadásával a fenntartható fejlődés a nemzetközi környezetvédelem vezető fogalmává vált és maradt a mai napig. PATRICIA BIRNIE – ALAN BOYLE – CATHERINE REDGWELL (2009): *International Law and the Environment*, Oxford University Press, New York, third edition, 53.

⁷³ MÁRKUS FERENC (1981): *Az emberi környezet büntetőjogi védelme*, In: *Környezetvédelem és jog* (Szerk: TRÓCSÁNYI László), Akadémiai Kiadó. Budapest, 181.



Dr. Orbán Balázs András

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Dr. Kukorelli István egyetemi tanár

A tanulmány konzulense: Dr. Fazekas Marianna habil. egyetemi docens

A névviseléshez való jog – az elméleti alapoktól a gyakorlati érvényesülésig*

I. Előszó

Jelen tanulmányban a magyar névviselés jogi szabályozásának közjogi nézőpontú bemutatására teszek kísérletet. Ennek során összefoglaló cézzal ismertetem a névviseléssel kapcsolatban kialakult alkotmánybíróági gyakorlatot, ezt követően pedig a közjogi alapokra építve tekintem át a jogi szabályozás azon sarokpontjait, amelyek alkotmányossági szempontból a mai, letisztultnak és kimunkáltnak mondható elméleti alapok segítségével is nehezen megítélhetőnek bizonyulnak. Ebből következően a tanulmány nem a névviselésre vonatkozó joganyag módszeres feldolgozására és ismertetésre törekszik, hanem szükségszerűen kiemel egyes részterületeket, és az ott fellelhető – nagyrészt a gyakorlat által érzékelt – problémák bemutatására és megoldására fókuszál. Természetesen a névviselés mint jogterület olyannyira kiterjedt, hogy ez jelen keretek között lehetetlenné teszi a tanulmány hézagmentességét – nem is említve a névviselés pszichológiai, szociológiai és történeti vetületeit –, de úgy remélem, hogy ezzel együtt sikerül eddig meg nem világított összefüggésekre felhívni a figyelmet, és ezzel a jogalkotó, a jogalkalmazó és a téma iránt érdeklődők segítségére lenni.¹

*A tanulmány az „Önálló lépések a tudomány területén” ELTE TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0030 jelű projekt keretében, annak ösztöndíjas támogatásával készült.

¹ A névviseléssel összefüggő joggyakorlat megismeréséhez köszönöm a segítséget Piros Zsuzsannának, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Hatósági Főosztálya osztályvezetőjének, aki nélkül e tanulmány bizonyosan szegényesebb ismeretanyagból állna össze. Természetesen a tanulmányban található esetleges hibákért mindennemű felelősség kizárólag engem terhel.

II. A névviseléshez való jog alkotmányos aspektusai

A névviselés közjogi szempontú vizsgálatát az Alkotmánybíróság 58/2001. (XII. 7.) AB határozatában rendszerezett módon kifejtett elméleti alapvetéseiből kiindulva érdemes elvégezni.² A határozat rendelkező része szerint *„a névjog az (...) emberi méltóságból levezethető alapvető jog. (...) Minden embernek elidegeníthetetlen joga van az (ön)azonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. A névjog egyéb elemei – így különösen a névválasztás, névváltoztatás, névmódosítás – a jogalkotó által alkotmányosan korlátozhatóak.”*

A bevezető idézetünket alapul véve rögtön egy elméleti pontosítással kell kezdeni: az alkotmánybírósági esetjog következetesen „névjog” elnevezéssel illeti az emberi méltósághoz való jogból a névviseléssel összefüggésben levezetett alapjogot. Ezt a kifejezést meglehetősen szerencsétlennek gondolom, ugyanis „névjog” elnevezéssel tulajdonképpen a névviselés tárgykörébe tartozó joganyag összességét illethetjük – hasonlóan például az „öröklési jog” vagy a „büntetőjog” elnevezésekhez. Ezzel párhuzamosan viszont sokkal következetesebb, ha az emberi méltóságból levezetett alapvető jogot „névviseléshez való jognak” nevezzük. Az alkotmánybírósági gyakorlattól eltérő elnevezés-használat természetesen nem akadályozza, hogy az alapjog alkotmányos tartalmát hasonlóan határozzuk meg, mint tette azt a testület „névjog” elnevezés alatt.

A fentiekből következően jelen tanulmányban az Alkotmánybíróság által levezetett alapvető jogra a „névviseléshez való jog” kifejezést, míg a tárgykörhöz tartozó szabályozás összefoglaló nevére a „névjog” elnevezést kívánom használni.³

A névviseléshez való jog vizsgálatához először az Alkotmánybíróságnak az emberi méltósághoz való jogról kifejtett – következetesnek tekinthető – felfogását kell áttekintenünk. Az emberi méltósághoz való jog személyiségvédelmi funkciójával összefüggésben kibontott alkotmánybírósági értelmezés nagymértékben tükrözi a német alkotmányjogi dogmatikát.⁴ Eszerint az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségi jog szerepét is betölti. Az „anyajog” jelleg leginkább abban nyilvánul meg, hogy több alapjog eredete is az emberi méltóságra vezethető vissza, valamint az egyén autonómiájának védelme érdekében olyan szubszidiárius alapjogok is

² Az Alkotmánybíróság a 2001-es határozatban kifejtett elvi tételeit a tárgykörhöz szorosan kapcsolódó legutóbbi, 998/B/2009. AB határozatban is megerősítette.

³ A „névviseléshez való jog” kifejezést azért is tartom szerencsésebbnek, mert jobban megjeleníti azt a különbséget, amely a „névviselés” nagyrészt a közigazgatási jog által, illetve a „névhasználat” nagyrészt a polgári jog által szabályozott területe között húzódik.

⁴ TÓTH Gábor Attila: Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog. In. HALMAI Gábor - TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 275.

levezethetők belőle, amelyek az Alaptörvényben⁵ explicit nem találhatók meg.⁶ Az „általános személyiségvédelmi jog” elnevezés ugyanazzal a tartalommal, de különböző megfogalmazásokkal szerepel az Alkotmánybíróság döntéseiben – például a személyiség szabad kibontakoztatásához, az önazonossághoz, az önrendelkezéshez való jogként, illetve általános cselekvési szabadságként, valamint a magánszféra védelméhez való jogként.⁷

Ezt az irányt hangsúlyozta az Alkotmánybíróság akkor, amikor rögzítette, hogy *„az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva (...) az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs „érinthetetlen” lényegük. A méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan (...).”*⁸ Az emberi élethez való jogról leválasztott méltóság *„(...) korántsem csupán a jó hírnévhez való jogot foglalja magában, hanem egyebek között a magánszféra védelméhez fűződő jogot is. Ennél fogva az is ellentétes az emberi méltósághoz való alapvető joggal, ha valakivel szemben kellő alap nélkül alkalmaznak hatósági kényszert, s ezáltal az állam indok nélkül avatkozik be a magánszféra körébe tartozó viszonyokba.”*⁹ Ennek megfelelően az alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való jogból számos személyiségvédő alapjogot, mint például a vérségi származás kiderítéséhez, a terhességmegszakításhoz, a házasságkötéshez vagy a testi integritáshoz való jogot „olvasztott ki”.¹⁰

Az emberi méltósághoz való jog személyiségvédő funkciójából levezethető névviseléshez való jog legszorosabban az önazonossághoz és a magánszférához való joghoz kapcsolódik. Általánosabban fogalmazva: az emberi méltóság és a névjog közötti kapcsolatot az Alkotmánybíróság abban fedezte fel, hogy a név az emberi személyiség részét képezi, tehát mint az emberi személyiség része érdemes az alapjogi védelemre. A név az állami akarattól függetlenül keletkezett, majd változott az idők során, ezért az állam befolyása meglehetősen korlátozott a közreműködése nélkül a személyiség részévé vált, organikusan fejlődött névre. Ennek kiegészítéseként az is bizonyos, hogy az államnak csupán arra van joga, hogy a neveket az állami működés során – például a polgárok azonosításához – felhasználja, és ehhez a

⁵ A tanulmányban az Alkotmánybíróság és a magam megállapításait a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény rendelkezéseire átültetve kívánom ismertetni. Teszem mindez abban a körben, ahol úgy gondolom, hogy az Alaptörvény hatálybalépése az Alkotmány alapján lefektetett megállapítások hatályosságát nem érintette.

⁶ SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 442.

⁷ SÁRI János - SOMODY Bernadett: Alapjogok – Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 104.

⁸ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁹ 46/1991. (IX. 10.) AB határozat

¹⁰ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, 75/1995. (XII. 21.) AB határozat

nevek regisztrációját elvégezze.¹¹ Harmathy Attila alkotmánybíró mutatott rá nagyon helyesen az alaphatározathoz írt különvéleményében, hogy a nevek állami nyilvántartásban történő rögzítésének végső indoka nem a névviseléshez való jog védelme, hiszen a regisztráció csupán az állami feladatok gördülékenyebb ellátásával függhet össze.

Az alkotmánybírák fenti megközelítése egyértelműen összevág azzal, hogy a névviseléshez való jogot a jogtudomány is a magánjogból, illetőleg annak személyiségi jogi részéből eredezteti.¹² Ahogyan azt már Személyi Kálmán kiváló, 1915-ös tanulmányában is olvashatjuk: *„A névnek mint egyéni megjelölési eszköznek természetéből következik, hogy a reá vonatkozó jogviszonyokban az állam, a nemzet félként érdekelve nincsen. A név használata az egyén érvényesülésének eszköze, a személy érdekvilágulásainak kísérője. (...) A név a nemzetéletben csak olyan szereppel bír, mint a személyek egyéb javai: testi ereje, vagyona; ezek is, mint a név is a nemzetélet szervezetében építőanyagul szolgálnak; az egyéni élet minden megnyilvánulása beleilleszkedik az összesség életének keretébe, anélkül, hogy egyesek személye, vagyona, neve megszűnnék a magánélet körébe tartozni. Hogy a név mint megjelölési eszköz a közviszonyokban is szolgál, az nem teszi közjoggá a névre vonatkozó jogot, amint nem teszi az adóalapul szolgáló forgalmi ügyletet közjogivá az adóztatás közjogi jellege. A névre való jog tartalma a személyiség érvényesülése neve által.”*¹³

A névviseléshez való jog ebben a magánjogi gyökerű dogmatikában is védelemre szorul, mégpedig ott, hogy az állam a nevek regisztrációja és állami célokra történő felhasználása során azt a nevet köteles „használni”, amelyiket az adott személy valójában viseli. Ez pedig annak az alapvető alkotmányossági követelménynek a lefordítása, amely szerint az állam az egyes személyek megkülönböztetésére (vagyis az állami funkciók ellátására) nem használhat általa önkényesen megállapított formát (pl. számokat). Abszurd, de annál találóbb megjegyzése Edward J. Bandernek, hogy a névviselés nem kizárólag az adott személy egyértelmű azonosíthatóságához kapcsolódik, hiszen ha így lenne, akkor a „legüzembiztosabb” megoldás az lenne, ha a világon megszületett valamennyi ember egy véletlenszerűen generált, egyedi számmal különböztetné meg magát.¹⁴

Az állam tehát a funkcióinak ellátása során az egyén személyiségének részévé vált nevet köteles tudomásul venni és használni. Elsőre azt

¹¹ KISS Daisy: A névjog, mint alapvető jog. Ügyvédek Lapja, 2011/4. 24.

¹² Érdekes, hogy az ezt megelőző korabeli felfogás szerint a névjog sokkal szorosabb kapcsolatban állt a közigazgatási joggal és a büntetőjoggal, mint a magánjoggal. *„Kihágási büntetőtörvénykönyvünk 42. §-án, a kereskedelmi törvény 24. §-án, az 1890. évi II. törvénycikk 10. §-án, az 1895. évi XLI. törvénycikk 9. §-án, az 1894. évi XXI. törvénycikk 94. §-án és az 1894. évi XXXIII. törvénycikk 44. §-án kívül nincsen jogrendszerünkben a névhez való jog és ennek védelme elismerve. Igaz, hogy e jog elismerése és védelme csak az újabb jogalkotásnak eredménye, s így ezen mulasztás törvényhozásunk terhére be nem tudható. Fenti törvények csak büntető vagy közigazgatási szempontból foglalnak állást a kérdésben, magánjogi szabályozást nem tartalmaznak.”* LÁNYI Márton: Pár szó a névhez való jogról. Jogtudományi Közlöny 1907/12. 96.

¹³ SZEMÉLYI Kálmán: A névjog. Franklin Társulat Nyomdája, Budapest 1915. 137-138.

¹⁴ Edward J. BANDER: Change of name and law of names. Oceana Publications Inc., New York 1973. 34.

gondolhatnánk, hogy ez az alapvető alkotmányossági követelmény az esetek döntő többségében hiánytalanul érvényesül. Az állami működés által átszőtt modern életviszonyok között azonban a névviseléshez való jogot korlátozó legtöbb behatás éppen ezzel a követelménnyel összefüggésben éri az egyént, ha ugyanis a nevek állami nyilvántartása során – regisztrációs és jogbiztonsági szempontokra tekintettel – kizorítjuk az egyén által viselni kívánt vagy a magánéletben viselt nevet, esetleg annak részelemeit, akkor ezzel a névviseléshez való jog fenti, idealisztikus felfogása könnyűszerrel szenvedhet csorbát.

Az esetek többségében ezt az éles megállapítást tompítja, hogy az alkotmányos közvélekedés a névviseléshez való jog alkotmányos korlátozásának minősíti, ha az állam a funkcióinak ellátásához az ember által viselt vagy viselni kívánt nevet némiképp módosítva, egyszerűsítve veszi át. Erre nagyon jó példa az Alkotmánybíróság legutóbbi döntése, melyben a nemesi címek használatát megtiltó 1947-es törvény alkotmányosságának felülvizsgálata során a testület az emberi név egy történelmi eleme állami regisztrációjának megtagadását – többek között – az alábbiakkal indokolta. *„Kitűnik, hogy a Tv. valójában az egyes címek és rangok hivatalos viszonyokban való használatának tilalmáról rendelkezik. Ezt támasztja alá az is, hogy a törvény 4. §-a úgy szól: „annak végrehajtásáról az anyakönyvi ügyekért felelős miniszter gondoskodik”. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogszabály lex imperfecta, azaz a jogalkotó a tilalom megszegéséhez szankciót vagy más jogkövetkezményt nem fűz. Éppen ezért a tilalom betartása a magánhasználatban, a magánérintkezésben nem kényszeríthető ki. Az állam az anyakönyvi hatósági nyilvántartás vezetőjeként meghatározhatja, hogy az anyakönyvbe milyen adatok kerülhetnek bejegyzésre. A nyilvántartásba vett név funkciója elsősorban az, hogy a személy a közérrintkezésben, tehát hivatalos kapcsolataiban ezen a néven jelenjen meg. Ettől elkülönülő kérdés, hogy a személy a magánszférájában milyen nevet (pl. becenevet, álnevet, felvett nevet stb.) használ vagy mások őt milyen névvel illetik (pl. ragadványnév).”¹⁵* Az Alkotmánybíróság ezen érvelését csupán az a némiképp elhallgatott összefüggés árnyalja, hogy az egyén jelentős korlátozást kénytelen elszenvedni akkor is, ha az állami szabályozás csupán a hivatalos viszonyokban viselhető névre van kihatással. A hivatalos viszonyokban viselt név ugyanis valójában nemcsak az egyén és az állam közötti viszonyokat hatja át, hanem óhatatlanul leszűrődik az egyén magánérintkezésének körébe is. Ebből következően az egyéni jogérvényesítés tulajdonképpen a hétköznapiakban használt név hivatalossá tételére irányul, a gyakorlatban pedig annak alkotmányossági megítélése okozza a fejtörést, hogy ezen törekvés állami korlátozásának hol húzódnak a határai.

¹⁵ 988/B/2009. AB határozat

Érdekesnek tartom, hogy az Alkotmánybíróság a működése során nem volt mindig ennyire bizonyos abban, hogy a névviselés és az emberi méltósághoz való jog között olyan szoros a kapcsolat, hogy abból a névviseléshez való jog alapjogi státusza levezethető lenne. Abban a tekintetben azonban már a legelső névviseléssel kapcsolatos döntés is egyértelműen foglalt állást, hogy a név az emberi identitás része, és ezért (a jó hírnévhez való joggal együtt) az emberi méltósághoz való joghoz kapcsolódik – igaz, nem olyan szorosan, hogy alapjogként levezethető lenne.¹⁶

Véleményem szerint ezt a visszafogott megközelítési módot a névjog magánjogi eredeztetése indokolta. Nem véletlen, hogy a testület ezt követően a névjog alkotmányossági kapcsolódását a Polgári Törvénykönyv személyhez fűződő jogainál vélte megtalálni. A névviselés egyes kérdései ekkor abban a kontextusban kaphattak alapjogi védelmet, ahol azok a személyhez fűződő jogokon keresztül az általános személyiségi jog szerepét betöltő emberi méltósághoz való joghoz kötődtek.¹⁷ Megjegyzendő, hogy ezekhez a korai irányokhoz igazodnak az 58/2001. (XII. 7.) AB határozathoz írt különvélemények is, amelyek – ha szabad így fogalmazni – túlzásnak érzik a névviseléshez való jog önálló alapjogi jellegének kimondását.

Az Alkotmánybíróság a 2001-es határozatában túl azon, hogy alapjognak minősítette a névviseléshez való jogot, annak elemekre történő bontását is elvégezte. Az egyes elemek felsorolását nem tekintette taxatívnak, de a lehetséges részterületek közül jelentőségükre tekintettel külön is kiemelte a névválasztás, a névváltoztatás és a névmódosítás jogát.¹⁸

A névviseléshez való jog elemekre történő bontásának okait kutatva arra jutottam, hogy az Alkotmánybíróság mindezt azért tarthatta szükségesnek, mert ezzel kívánta tágítani a névviseléshez való joggal összefüggésben a saját maga által felállított szűk kereteket. Ha ugyanis a névviseléshez való jog lényegi eleme korlátozhatatlan – ahogyan azt az Alkotmánybíróság kimondta –, akkor dogmatikai szempontból a szabad névviselés és névváltoztatás jogát az alkotmányosság próbáját kiálló módon nem korlátozhatjuk. Ahhoz, hogy az indokolt korlátozások ennek ellenére alkotmányosnak bizonyulhassanak, a korlátozhatatlan névviseléshez való jogot kell tovább bontanunk részelemekre, majd ezt követően a korlátozás mércéjét – a jól ismert szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával – esetről esetre, az egyes részelemek vonatkozásában megállapítanunk. Ez a megoldás meglehetősen szokatlan az Alkotmánybíróságtól, hiszen sokkal inkább megfigyelhető, hogy a testület egy alapjog korlátozására egységesen, elemekre történő bontás nélkül kerít sort –

¹⁶ 995/B/1990. AB határozat

¹⁷ 1270/B/1997. AB határozat

¹⁸ Az egyes elemeket a későbbiek során még részletesebben is érinteni fogom. Már most jelezni azonban, hogy az a megoldás, amely szerint az Alkotmánybíróság a névviseléshez való jog elemei közül a névválasztást, a névváltoztatást és a névmódosítást emelte ki – túl azon, hogy az adott döntés indokolásához ez tűnt szükségesnek –, önmagában is vitatható. A névváltoztatás és a névmódosítás különválasztása például egy olyan jogszabályi megkülönböztetésen alapul, amelynek nincsenek valódi alkotmányossági összefüggései.

függetlenül attól, hogy van-e az alapjognak olyan részterülete, amelynek a korlátozására nem az általános szükségességi-arányossági, hanem annál szigorúbb vagy éppen enyhébb mérce alkalmazandó.

A névviseléshez való jog korlátozhatatlan alapjogként való felfogása egyébiránt önmagában is meghökkentő, hiszen az alkotmánybírák a döntést megelőzően korlátozhatatlannak kizárólag az élethez való jogot nyilvánították, és azt is csak az emberi méltósághoz való joggal összhangban. Érdekes, hogy míg a névviseléshez való jog alapjogi jellegét valamennyi különvélemény vitatta, ezen tendencia megjelenése ellen egyetlen alkotmánybíró sem tiltakozott.¹⁹

Az Alkotmánybíróság felfogása tehát önállósította, magánjogi burkából némiképp kiemelve alapjogi védelemben részesítette a névviseléshez való jogot, amelynek érvényesülését kiterjedt és összetett szabályrendszer biztosítja – hol jól, hol pedig kevésbé jól. A következőkben ennek a szabályrendszernek a bemutatására teszünk kísérletet, a kísérlethez pedig az Alkotmánybíróság alábbi, a korábbiakhoz kapcsolható összefoglaló megállapítását tartom irányadónak.

„Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azonban: azt a kérdést, mi minősül névnek, és hogy a saját névhez való jogot a személy milyen tárgyi körben gyakorolhatja, a közfelfogás, a nyelvtudomány és a társadalmi-történeti hagyományok alapján az állam jogosult meghatározni. A névválasztás tekintetében ezért az állam nagyobb önállóságot élvez, itt felállíthat korlátokat s ezek a korlátok és korlátozások éppen abból fakadnak, hogy a névválasztás is „tradíció-kötött”, s ez, illetőleg mások jogainak védelme és érvényesíthetősége is kényszerítheti az államot a beavatkozásra. Ilyen korlátozás lehet például az, hogy a családban született gyermeknek nem adható az apa vagy az anya családi nevétől különböző családnév vagy olyan utónév, amelyet a nyelvtudománnyal, a hagyományokkal nem lehet igazolni, vagy amely alkalmas arra, hogy a személy önazonosságát hamis színben tüntesse fel: például többszörösen elvált feleség – saját döntése alapján – valamelyik korábbi férje nevét viselje. Hasonló a helyzet a névváltoztatási és névmódosítási joggal összefüggésben is: az állam az Alkotmány 8. § (2) bekezdése keretében maradvány e tekintetben is nagyobb mozgástérrel rendelkezik, azaz mind a „szükségesség”, mind az „arányosság” mércéjének megvonásakor érvényesítheti a közérdekűség szempontjait, azaz az állami nyilvántartások egységességéhez és áttekinthetőségéhez fűződő követelményeket.”²⁰

¹⁹ TILK Péter: Az emberi méltósághoz való jog „új” összetevője: a névjog. Magyar Közigazgatás 2002/11. 651.

²⁰ 58/2001. (XII. 7.) AB határozat

III. A névjog rendszere

3. 1. Az anyakönyvi törvény

A magyar névjog alapja – és ebből következően a névviseléshez való alapvető jog érvényesülésének legfőbb terepe – az anyakönyvi nyilvántartás. Ehhez a megállapításhoz valójában nem is szükséges a jogrendszer egészének utalásait végigbongésznunk, hiszen az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: At.)²¹ maga nyilvánítja ki, hogy a magyar névviselési rendszer középpontjában az anyakönyvi nyilvántartásban szereplő név áll.

Az At. kiemelt szerepe egyrészt annak köszönhető, hogy közvetlen módon előírja, hogy valamennyi *„hatósági eljárásban, igazolásban, igazolványban, nyilvántartásban a magyar állampolgár a születési, illetőleg a házassági anyakönyv szerint őt megillető születési vagy házassági nevet viseli.”*²² Maga a normaszöveg meglehetősen stabil jogtörténeti alapokon áll, tekintve, hogy már az állami anyakönyvezés rendszerét 1895. október 1-jétől bevezető, az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk 44. §-a is hasonlóképpen rendelkezett.²³

Az At. kiemelt jellegét másrészt az a körülmény határozza meg, hogy az egyén az általa viselt nevet csupán az anyakönyvi nyilvántartáson alapuló hatósági igazolványokban szereplő névvel tudja igazolni, ennek következtében a közérrintkezésen túli névhasználat is jórészt az anyakönyvi nyilvántartásban szereplő néven alapul.²⁴

A névjog anyagi jogi szabályai és a nyilvántartás vezetésére vonatkozó eljárásjogi rendelkezések tehát egy közös törvényben, az At.-ben kaptak helyet. Álláspontom szerint ugyan nem szerencsés a két tárgykört, az anyagi jogi és az eljárásjogi szabályokat egy törvényben rögzíteni, de ez önmagában jogalkalmazási, alkotmányossági problémát nem okoz. Jogalkalmazási szempontból ez a lépés még akár indokoltnak is minősíthető, hiszen a névjog alapja az anyakönyvi nyilvántartás, ebből következően a jogalkalmazók egyetlen törvényben találhatják meg az alkalmazandó joganyag jelentős hányadát.

²¹ A jogalkotó legutóbbi szándéka szerint az At.-t 2013. január 1-jétől felváltja az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: új At.), amely a papíralapú nyilvántartást meghaladó elektronikus anyakönyvi nyilvántartás törvényi alapjait hivatott megteremteni. A tanulmány során az At.-ből hivatkozott jogszabályhelyek tartalmi szempontból nagyrészt ugyanúgy találhatók meg az új At.-ben, ezért csupán a két törvény tartalmi eltérésekor kívánok az új At.-re külön is utalni.

²² At. 27. § (1) bekezdés

²³ „Senki sem viselhet más családi és utónevet, mint amelyek születési anyakönyvébe be vannak jegyezve.” Idézi: SZAMEL Lajos: A névviselés és névváltoztatás, valamint anyakönyvezésük jogi szabályozásának történeti áttekintése. Magyar Közigazgatás 1993/12. 745.

²⁴ Gondoljunk csak bele, hogy egy hotelszoba lefoglalásához is személyazonosító igazolványunk szükséges, tehát hiába használnánk ehhez eltérő nevet, foglalásunkat kizárólag az állami nyilvántartásban szereplő néven fogjuk tudni teljesíteni, a szálloda dolgozói pedig minket ezzel a névvel fognak azonosítani.

A névviselés alapjául szolgáló anyakönyvi nyilvántartás *közhiteles, deklaratív hatályú hatósági nyilvántartás*.

Közhitelességéből következően – ellenkező bizonyításig – közhitelűen bizonyítja a benne foglalt adatokat, illetve azok változását.²⁵ A nyilvántartásban rögzített adatokat, és így a névviselésre vonatkozó adatokat tehát valódinak és helyesnek kell elfogadni. Ellenbizonyítás esetén ugyanakkor – a nyilvántartás közhitelességének fenntartása érdekében – a valótlannak bizonyult adatot ki kell javítani.

Az anyakönyvi nyilvántartás – szemben például az ingatlan-nyilvántartás egyes elemeivel – nem konstitutív, hanem *deklaratív hatályú* nyilvántartás, tehát a benne feljegyzett jogok nem a feljegyzés által, hanem attól függetlenül keletkeznek.²⁶ Meglehetősen egyértelmű hogy például a születés vagy a halál ténye, a házasság létrejötte vagy az anyai jogállás keletkezése nem köthető annak anyakönyvi rögzítéséhez, ezek a bejegyzéstől függetlenül keletkezett jogi tények. Természetesen az anyakönyvi nyilvántartásban rögzített nevekkel kapcsolatban is hasonló a helyzet.

A *hatósági nyilvántartásokra* vonatkozó alapvető szabályozást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) tartalmazza.²⁷ A szabályrendszer alapja, hogy a nyilvántartásba történő bejegyzést, illetve a hatósági nyilvántartásban tárolt adat igazolására irányuló eljárást hatósági ügynek, míg a nyilvántartásból kiállított okiratot hatósági határozatnak kell tekinteni.²⁸

3. 2. Egyéb személyiadat-nyilvántartási törvények

Az anyakönyvi nyilvántartásban szereplő névadatok kiemelt jelentőségét nemcsak az At., hanem a nyilvántartási jog körébe tartozó több jogszabály is biztosítja.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) 29. § (4) bekezdése alapján a személyazonosság személyazonosító igazolvánnyal, útlevelemmel vagy kártyaformátumú vezetői engedéllyel igazolható. Ennek a rendelkezésnek a viselt név megállapítása szempontjából van döntő jelentősége, hiszen a személyazonosság igazolása ugyan nem azonosítható maradéktalanul a

²⁵ At. 1. § (1) bekezdés

²⁶ VASS János (szerk.): Agrárjog. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék, Budapest 1999. 109.

²⁷ A hatósági nyilvántartásokra vonatkozó szabályozásról, illetőleg a törvény hatályáról e tárgykörben a Ket. 82. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Ket. rendelkezéseit az államigazgatási hatósági nyilvántartások esetében – ideértve természetesen az anyakönyvi nyilvántartást is – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában kell alkalmazni, azaz a Ket. szubszidiárius jellegű.

²⁸ Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja és 82. § (2) bekezdése

névviselés igazolásával, de attól el sem választható. Egy emberi lény azonosításának az egyik legfontosabb eleme éppen az általa viselt név megállapítása, idézzük csak fel, hogy tulajdonképpen a név kialakulása is az emberek azonosítása szükségességének köszönhető. Erre egyértelműen utal például a német szakirodalomban *Günter Mayer*, aki a név fogalmára a következő definíciót adja. „A név egy természetes személynek más természetes személyektől való megkülönböztetésére szolgáló mód.”²⁹

Az Nytv. 14. §-a kifejezetten nevesíti, hogy a személyiadat- és lakcímnyilvántartáshoz az anyakönyvből kell adatokat gyűjteni. A névviseléssel összefüggő legszorosabb kapcsolatot a két nyilvántartás között az Nytv. 16. §-a teremti meg azáltal, hogy rögzíti, az anyakönyvvezető az anyakönyvi nyilvántartásba bejegyzett adatokat – közvetlen hozzáférés révén – maga vezeti át a személyiadat- és lakcímnyilvántartáson. Ezt kiegészítendő az Nytv. végrehajtási rendelete a személyiadat- és lakcímnyilvántartás adattartalma alapján kiállított személyazonosító igazolvány vonatkozásában külön is kiemeli, hogy az igazolványba azt a családi és utónevet kell bejegyezni, amely a kérelmezőt az anyakönyv alapján megilleti.³⁰

Az útlevelelhatóság az útlevelel kiállításához a kérelmező személyi adatait, így nevét is a személyiadat- és lakcímnyilvántartásból veszi át.³¹ A személyazonosításra szintén alkalmas – kártyaformátumú – vezetői engedély kiállítása során a hatóságnak úgyszintén a személyiadat- és lakcímnyilvántartás vagy az anyakönyvi nyilvántartás által tárolt névadatokat kell figyelembe vennie.³²

Érdekes lehet ebben a tekintetben az állampolgársági eljárás is, amely a magyar állampolgárrá váló személyek vonatkozásában a magyar névjogi rendszerbe való bekerülést szabályozza.³³ A magyar állampolgárság megszerzését kezdeményező személynek kérelméhez csatolnia kell külföldi anyakönyvi kivonatát, és a hatóság a kérelmező által viselt nevet ezen anyakönyvi okirat alapján állapítja meg.³⁴

3. 3. A közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény rendelkezései

²⁹ Günter MAYER: Deutsches Namenrecht. Verlag für Verwaltungspraxis Franz Rehm, München 1939. 9.

³⁰ 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet a személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról 30. § (1) bekezdése

³¹ 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról 26. § a) és b) pontja

³² 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról 21. § (7) bekezdése

³³ Azt csupán érintőlegesen jegyzem meg, hogy az állampolgárság megszerzésére irányuló folyamat jellemző módon – nem ideértve például a megelőző magyarországi tartózkodást nem igénylő egyszerűsített honosítási eljárást – nem állampolgárság iránti kérelem benyújtásával, hanem idegenrendészeti eljárással kezdődik. Ilyen értelemben tehát a névviselési adatok megállapításához szükséges előzmény már a hatóság rendelkezésére áll.

³⁴ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról 14. § (3) bekezdése

Tekintettel arra, hogy az At. alapján az anyakönyvi betekintés magánszemély számára tilos, az anyakönyvi nyilvántartásban tárolt adatok megismerése körében a Ket.-ben szereplő ügyfél-fogalom központi szerepet tölt be. Az anyakönyvi nyilvántartásból hatósági bizonyítványt, praktikusan anyakönyvi kivonatot kiállítani ugyanis kizárólag a Ket. szerinti „ügyfél” részére lehet.³⁵

Ügyfélnek a Ket. alapján az minősül, akire nézve a nyilvántartás adatot tartalmaz, illetve akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti.³⁶ Az első kitétel azt az alapvető követelményt rögzíti, hogy a saját adatairól bárki kérhet hatósági bizonyítványt. A normaszöveget ugyanakkor tágan kell értelmeznünk, hiszen például a szülő által gyermeke anyakönyvi bejegyzéséről is ezen rendelkezés alapján kérhető kivonat, mivel a szülő szempontjából a gyermek anyakönyvi bejegyzése is saját adatokat tartalmaz. A második kitétel szélesebb hatósági mérlegelést tesz lehetővé, mivel a jogi érdek fogalma nehezen definiálható. Annyi bizonyos, hogy a Ket. az érdek igazolását írja elő, ezért az anyakönyvvezetőnek minden esetben meg kell győződnie arról, hogy a hatósági bizonyítvány kiállítása a kérelmező jogát, jogos érdekét valóban érinti.

A Ket. alapján – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a hatóság köteles a hatósági nyilvántartásban szereplő jogszabálysértő vagy hibás adatot kijavítani.³⁷ Tekintettel arra, hogy az At.-ben a Ket. szabályától erre vonatkozóan eltérő rendelkezést nem találunk, az anyakönyvi nyilvántartásban szereplő hibás névadatokat a hatóságnak hivatalból mindig ki kell javítania. Ezen kijavítási kötelezettség valódi jelentőségének megértéséhez a következőkre kell figyelemmel lennünk. Az anyakönyv olyan papíralapú nyilvántartás, amelyet valamennyi településen külön, elektronikus alap nélkül vezetnek. Ennek ellenére – a jogszabály szintjén – a nyilvántartás egységesnek minősül. A papíralapú nyilvántartás alapegysége az egy adott személy vagy adott személyek törvényben nevesített anyakönyvi eseményével (születés, házasságkötés, bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése vagy haláleset) összefüggésben létrejövő anyakönyvi bejegyzés, amely jogszabályban meghatározott adattartalommal bír.³⁸ A papíralapú, településekre lebontott anyakönyvezési rendszer következtében egy adott személy nevéről az anyakönyvi nyilvántartás térben és időben – fizikai és jogi értelemben is – elszórtan tartalmaz adatokat. Hiszen például nevünket saját anyakönyvi bejegyzésünk helyétől eltérő helyen született gyermekünk anyakönyvi bejegyzése is tartalmazza.

Nem előreugorva a később kifejtendő születési név témakörébe, annyit már most is rögzíthetünk, hogy saját születési családi nevünket – főszabály szerint – felmenőink névviselése, pontosabban szólva felmenőink anyakönyvi

³⁵ At. 6. §-a és 40. § (2) és (3) bekezdése

³⁶ Ket. 15. § (1) bekezdés

³⁷ Ket. 82. § (1) bekezdése és 86. § (3) bekezdése

³⁸ At. 1. § (2) bekezdése és 4. §-a és IV. fejezete

nyilvántartásban szereplő neve határozza meg. A saját anyakönyvi bejegyzésünkben szereplő családi névnek tehát minden esetben meg kell egyeznie az ugyanazon családi nevet viselő felmenőink anyakönyvi bejegyzéseiben szereplő családi névvel, egészen az állami nyilvántartás kezdetéig, vagyis 1895. október 1-jéig visszamenőleg. Ha viszont kiderül, hogy egyik felmenőnk, például már rég elhunyt dédapánk családi neve nem úgy szerepel a nyilvántartásban, ahogyan az a mi és a közvetlen felmenőnk anyakönyvi bejegyzésében szerepel, a hatóságnak a Ket. alapján valamennyi, azonos családi nevet viselő leszármazó anyakönyvi bejegyzését, így a saját anyakönyvi bejegyzésünket is ki kell javítania.

Meglehetősen gyakori probléma ez, hiszen az anyakönyvi bejegyzések korabeli alapja – éppen a fizikai távolság és az ebből következő nehézkes ellenőrizhetőség okán – sokszor nem a korábban keletkezett anyakönyvi bejegyzésekben tárolt, hanem a személyazonosító igazolványban szereplő, azt megelőzően pedig az ügyfél által bediktált adat volt. A személyazonosító igazolvány bevezetése ebben az összefüggésben azért okozott kavarodást, mert a rendszerváltozást megelőzően az igazolvány kiállítását végző hatóságok számos esetben nem az anyakönyvi nyilvántartás adatai, hanem más, az ügyfél által megjelölt adatok alapján dolgoztak. Ebből következően, ha a személyazonosító igazolvány kiállításakor nem az anyakönyvi bejegyzésnek megfelelő név került rögzítésre, akkor egy későbbi anyakönyvi eseménynél (pl. gyermek születésénél) az anyakönyvi nyilvántartás nem az anyakönyvi nyilvántartásban eredetileg szereplő, hanem a személyazonosító igazolványban feltüntetett hibás nevet vette át, hiszen a technikai korlátok okán a név alapjául fekvő anyakönyvi bejegyzéssel való összevetést az anyakönyvvezető nem tudta elvégezni.

Hasonló hibás adatrögzítések esetében a hatóság mérlegelési lehetőség nélkül kényszerül arra, hogy egy adott személy által egész életén át jóhiszeműen használt (de nem jogszerűen viselt) nevet kijavítson. Ekkor a korábban használt nevet az adott személy csak névváltoztatási eljárásban kaphatja vissza, de elhunyt személyek nevének visszaváltoztatására még ezen a módon sincs jogi lehetőség.

A fenti kérdéskör alapjogi megítélésével a magyar Alkotmánybíróság még nem, de az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) már foglalkozott. A *Daróczy kontra Magyarország*³⁹ ügy tárgya az Európai Emberi Jogi Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 8. cikkének, vagyis a magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő jog megsértésének felülvizsgálata volt Daróczy Tiborné névviselésével kapcsolatban. A hölgy a férje haláláig úgy tudta, hogy férje nevét házassági névként valamennyi okmányában, hivatalos és egyéb viszonyaiban jogszerűen viseli. Férje halálának anyakönyvezésekor derült fény arra, hogy a férj anyakönyvi nyilvántartás szerinti neve nem Daróczy Tibor, hanem Daróczy Tibor Ipoly,

³⁹ Eur.Court HR Daróczy v. Hungary judgment of 1. July 2008, Series A. no. 44378/05.

ezért az özvegyet is a Daróczy Tibor Ipolyné házassági név viselése illeti meg jogszerűen. A hölgynek a Daróczy Tiborné név „visszaszerzésére” a magyar jog szerint nem volt lehetősége, hiszen a házassági név csak úgy változhatott volna vissza, ha férje még életében döntött volna a második utónév elhagyásáról, ez a döntés ugyanis a törvény erejénél fogva kiterjedt volna az ő nevét viselő feleség házassági nevére is.

A Bíróság az ítéletében azt állapította meg, hogy a névviselés és a névváltoztatás korlátozása akkor felel meg az Egyezmény 8. cikkének, ha az állami nyilvántartás valódiságához és közhitelességéhez fűződő érdek összességében erősebb, mint a kérelmezőnek a magánélet tiszteltben tartásához fűződő joga. Ezzel egyidejűleg a Bíróság kimondta, hogy a magyar megoldás a szabályozás merevsége okán sérti az Egyezmény 8. cikkét, hiszen kellő indok nélkül kényszeríti az egyént arra, hogy egy egész életen át használt névtől eltérő nevet viseljen. A jogalkotó az elmarasztaló ítélet hatására hozta létre a később taglalt házassági névváltoztatás intézményét, amely lehetővé tette a hölgy számára is, hogy nevét a miniszter visszaváltoztassa arra a névre, amelyet egész életében jóhiszeműen használt.

A *Daróczy kontra Magyarország* ügyből is látható, hogy a Ket. és az At. differenciálatlan, mérlegelést nem engedő kijavítási szabálya – a jogalkotó eredeti szándékai ellenére – nem minden esetben az egyén jogérvényesítését segítik elő, hanem néha éppen ellenkezőleg: a névviseléshez való jog megsértésének gyanúját vetik fel. Könnyen belátható, hogy ezekre a kérdésekre az Alkotmánybíróságnak is hamarosan válaszokat kell találnia, hiszen a bírósági eljárás szakaszába is eljutó ügyek a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában foglalt „valódi” alkotmányjogi panasz révén alkotmánybírósági felülvizsgálat tárgyát fogják képezni. Álláspontom szerint ebben a helyzetben a testületnek – hasonlóan a Bíróság érveléséhez – abból kell kiindulnia, hogy a jogszabályi környezet mely esetekben okozza a névviselési jog helyrehozhatatlan megsértését. Az a körülmény ugyanis, hogy a nyilvántartások vezetésére vonatkozó korabeli szabályok nem minden tekintetben feleltek meg a modern kor jogállami előírásainak, és ezért az egyén nem tehető felelőssé, nem jelenti azt, hogy megsérti az Alaptörvényt és az Egyezményt az a szabályozás, amely az egyént meghatározott eljárás, például névváltoztatási eljárás lefolytatására kényszeríti annak érdekében, hogy immáron jogszerűen az egész életen át használt nevet viselhesse.

3. 4. Az anyakönyvi törvény végrehajtási rendelete

Az anyakönyvi nyilvántartásba történő adatrögzítés szabályai közül a nyilvántartási típusú, technikai jellegű, alacsonyabb jogforrási szintű rendelkezések némelyike közjogi szempontból szintén kiemelt jelentőséggel bír. Alkotmányos szempontból bizonyosan aggályos példaként az

anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM rendelet (a továbbiakban: Ar.) 16. § (2) bekezdése említendő, amely előírja, hogy az anyakönyvezés – a nemzetiségekhez köthető, úgynevezett kétnyelvű anyakönyvezés kivételével – a magyar ábécé betűivel történik. Ez az elsőre ártalmatlannak tűnő, az anyakönyvi nyilvántartás vezetése során alpnormaként követett szabály azzal a következménnyel jár, hogy azon magyar vagy külföldi állampolgárok nevét, akiknek a neve olyan betűt tartalmaz, amely nem része a magyar ábécének, a magyar anyakönyvi nyilvántartás nem az általuk jogszerűen viselt módon rögzíti.

A korlátozásnak nyilvánvalóan van némi szükségességi alapja, hiszen nem várható el egy papíralapú nyilvántartást vezető hatóságtól, hogy valamennyi nyelv valamennyi betűjét ismerje, illetve használni is tudja, de annyi bizonyos, hogy ez az általános korlátozás az elektronikus anyakönyvezés bevezetését megelőzően sem állja ki az alkotmányosság próbáját – akár tartalmi, akár formai szempontból közelítünk a kérdéshez.

Figyelembe kell vennünk ugyanis, hogy számos, magyar ábécében nem szereplő latin betű használatos a magyar névkincsben, gondoljunk csak az „ä” betűre, amelyet jó néhány magyar családnév (pl. Márcz) tartalmaz. Az érintett személyek esetén a névviseléshez való jog nem korlátozható azon az alapon, hogy a nyilvántartás papíralapú vezetését a hatóság csupán a magyar ábécé betűinek alkalmazásával képes elvégezni. Ebben a helyzetben a jogalkotónak a szükségesség-arányosság szempontjainak alapos mérlegelésével kell meghúznia azt a kört, amelyen belül a magyar ábécében nem szereplő betűk a nyilvántartás vezetése során alkalmazhatóak.

Végezetül a formai szempontú utalást csupán érintőlegesen kifejtve: az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, az Ar. 16. § (2) bekezdése ugyanakkor végrehajtási rendeletben szabályoz olyan kérdéseket, amelyek a névviseléshez való alapvető jog jelentős korlátozását okozzák. Ez a megoldás pedig nyilvánvalóan a nem kielégítő jogforrási szintből következő alaptörvény-ellenességet eredményez.

IV. A névjog alapvető szabályai

A magyar névjog alapján a magyar állampolgár neve születési névből, illetve házassági névből áll. A születési név az egyént a születési anyakönyvi bejegyzés, a házassági név pedig a házassági anyakönyvi bejegyzés alapján illeti meg.⁴⁰ A születési név családi és utónévből áll.⁴¹ Nőtlen vagy hajadon

⁴⁰ At. 27/A. § (1) bekezdése és 27/B. § (1) bekezdése

⁴¹ At. 27/A. § (1) bekezdése. A „születési név” kifejezést a jogalkotó az Alkotmánybíróság 2001-es döntését követően vezette be, tekintettel arra, hogy a testület döntésének következtében biztosítani kellett, hogy a férfiak is viselhessenek házassági nevet, így pedig az addig használt „leánykori név” kifejezés helyett valami újat kellett találni. A „születési név” kifejezés egyébiránt összhangban áll az Európai Unió tagállamai által

családi állapotú egyén nem rendelkezik házassági névvel, házasságot kötött személy viszont a házasság fennállása alatt, valamint azt követően is házassági nevet visel.

A magyar nyelv és az Európában máshol honos indoeurópai nyelvek közötti különbséget jól példázza azon ősi magyar hagyomány, amely szerint a családi név megelőzi az utónevet. Ennek az Európában egyedülálló névtani összetételnek az az alapja, hogy a finnugor nyelvekben a jelző megelőzi a jelzett szót, míg az indoeurópai nyelveknél ugyanez általában fordítva történik. A családi név pedig ebben az értelemben jelzőnek minősül, hiszen funkciója az azonos utónevet viselő személyek megkülönböztetése. Ezen funkció egyértelműen kötődött ahhoz a jelenséghez, hogy az utónevek használata jóval megelőzte a családi nevek – keresztény kultúrkörhöz kapcsolódó – elterjedését.⁴²

A fenti tradíció mély gyökereit jól mutatja annak jogszabályi megjelenítése. Az At. 29. § (2) bekezdése ugyanis a „Nem magyar állampolgárok névviselése” alcím alatt rögzíti, hogy az anyakönyvi nyilvántartásban a családi név megelőzi az utónevet. Nyilvánvaló tehát, hogy a jogalkotó a követelmény rögzítését – annak ellenére, hogy maga a normaszöveg nem szűkítő értelmű – csupán a nem magyar állampolgárok esetében tartotta szükségesnek, a magyar állampolgárok vonatkozásában ugyanez teljesen egyértelműnek tűnt.

V. A születési családi név

5. 1. A születési név „megszerzése”

A családi név a családi kapcsolat és leszármazás kifejezésének legegyszerűbb módjaként születéskor szinte automatikusan kapcsolódik a gyermekhez. A szülői mozgástér ebben a körben tehát meglehetősen korlátozott. A gyermek – főszabály szerint – családi névként az anya vagy az apa családi nevét, ha a szülők saját nevüket viselik, akkor a szülők összekapcsolt családi nevét, illetve ha a szülők közös házassági nevet viselnek, akkor a szülők közös házassági nevét viselheti.⁴³ A főszabálytól való eltérés azokban az esetekben fordulhat elő, amikor a szülői jogállás nem betöltött, az eltérés azonban itt is kivételes, hiszen a gyermek a legtöbb esetben ekkor is az apaként vagy anyaként az anyakönyvi bejegyzésében szereplő „valós” vagy képzelt szülő nevét viseli.⁴⁴

használt terminológiával. (KÖRÖS András: A névviselés szabályainak változása. Ügyvédek Lapja 2003/2. 40.)

⁴² HAJDÚ Mihály: Családnevek enciklopédiája. Tinta Kiadó, Budapest 2010. 7-9.

⁴³ 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról (a továbbiakban: Csjt.) 42. § (1) bekezdése

⁴⁴ Csjt. 41. §-a

5. 2. A kötőjel

A családi név egy- vagy kéttagú, a kéttagú családi nevet kötőjel köti össze.⁴⁵ A kéttagú családi nevek kötőjellel történő összekapcsolását 1953. január 1-jétől az anyakönyvek vezetéséről és a házasságkötési eljárásról szóló 9/1952. BM számú utasítás 39. § (6) bekezdése írta elő. A normaszöveg egészen pontosan úgy szólt, hogy a kettős családi nevet kötőjellel összekapcsolva kell (az anyakönyvbe) bejegyezni.⁴⁶ A megfogalmazás abból a szempontból fontos, hogy következményeként az anyakönyvben kötőjel nélkül szereplő kettős családi neveket nem volt szükséges kijavítani, csupán a változás hatálybelépését követően bejegyzett kettős családi nevek esetén vált kötelező a kötőjel használata akkor is, ha a felmenő anyakönyvi bejegyzése ezt előtte nem tartalmazta.

A kötőjel bevezetésének sajátos következménye, hogy ha egy '53 előtti születési bejegyzésben a név kötőjel nélkül szerepel, akkor az arról a bejegyzésről kiállított anyakönyvi kivonaton is kötőjel nélkül kell szerepelnie a névnek, miközben ugyanezen személy '53 utáni házassági anyakönyvi bejegyzésében ugyanannak a kettős családi névnek kötőjellel kell szerepelnie, így házassági névként ugyanazt a nevet ugyanannak a személynek kötőjellel kell viselnie.

Feltehető, hogy a kötőjeles szabály '53-as bevezetését követően a jogalkalmazó maga is hasonló problémákkal szembesült – ráadásul valószínűleg jóval nagyobb volumenben, mint most, hiszen az időmúlás sem játszhatott szerepet az esetek számának csökkenésében –, ugyanis találunk olyan szakirodalmi hivatkozást, amely egyértelműen úgy foglal állást, hogy az '53 előtt született személyek születési bejegyzéséről is csupán kötőjellel adható ki anyakönyvi kivonat.⁴⁷ A jogalkalmazók által is követett, a BM utasítás szövegétől elrugaszkodó szakirodalmi értelmezés nyilvánvalóan az adott kor jogállam-ellenességével magyarázható, ugyanakkor máig ható következményei egyértelműek: az '53 előtt születettek jogszerűen, születésüktől fogva viselt nevét az állam megváltoztatta. A változtatás indoka pedig az volt, hogy a családi nevek utónevektől történő megkülönböztetésére a kötőjel segítségével egyértelműen kerüljön sor.

Álláspontom szerint ez a névviselés-korlátozás csupán a változás bevezetését követően születettek esetében megy át a szükségességi-arányossági teszt szűrőjén, az '53 előtt született személyek esetén nem indokolható a már jogszerűen viselt nevek utólagos megváltoztatása. Ebből következően a korabeli szabályozás alkotmányos értelmezése az lenne, hogy az 1953. január 1-je előtt születettek jogosultak nevüket kötőjellel való

⁴⁵ At. 27/A. § (2) bekezdése

⁴⁶ A normaszöveg akkor még utalt többes, tehát háromelemű családi nevekre is, amelyek már akkoriban sem voltak túl gyakoriak, mára azonban – kétségtelen, hogy a jogi kötelezés eredményeként – teljesen eltűntek.

⁴⁷ BACSO Jenő - SZILÁGYI László: Anyakönyvi ügyintézés. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1965. 73.

összekapcsolás nélkül viselni, míg az azt követően születettek esetén kötelező a kötőjel viselése – függetlenül attól, hogy az anyakönyvi bejegyzésben, illetve az annak alapján kiállított anyakönyvi kivonatban a név hogyan szerepel. Ezt az értelmezést jogalkotás útján kellene egyértelművé tenni.

Végezetül megjegyezném, hogy a hatályos liberális szabályozás szemüvegén keresztül megmosolyogtatónak gondolom, hogy az Alkotmánybíróság az 58/2001. (XII. 17.) AB határozatban alkotmányosnak minősítette azt már megszűnt szabályozást, amely szerint *„többtagú családi név csak akkor viselhető, ha annak a szülőnek az anyakönyvi bejegyzése, akinek az érintett személy a nevét viseli, ilyen nevet tartalmaz”*. Az alkotmánybírói érvelés arra épített, hogy mivel a korlátozás nem teszi teljesen lehetetlenné kettős családi név viselését, összességében arányosnak tekinthető, különösen annak fényében, hogy ezt a nyilvántartás egységességéhez és a jogbiztonsághoz fűződő közérdek is – részletesebben ki nem fejtett módon – indokolja.

5. 3. A ragadványnév

A ragadványnév fogalmának és funkciójának megértéséhez elegendő a korabeli anyakönyvi igazgatásról szóló szakirodalom normaszövegen alapuló tételmondatát idéznünk: *„Az ugyanazon családbbelieknél vagy az azonos családnevűeknél megkülönböztetésül használt jelzők (ifjabb, idősb), a nem sértő melléknevek és a helyi viszonyok által indokolt egyéb közelebbi megjelölések [pl. Fekete Ferenc (János fia)] bejegyzendők.”*⁴⁸ A ragadványnév célja tehát egyértelműen a megkülönböztetés, amely a korabeli, információs technológia által kevésbé átítatott életviszonyok között bizonyosan kiemelt jelentőséggel bírt. A régebbi anyakönyvi szabályok a ragadványneveket úgy különböztették meg a családi nevektől, hogy a hatóság azokat zárójelek, illetve idézőjelek között jegyezte be. Ezt a megkülönböztető megjelölést a hatóságok aztán az anyakönyvi kivonaton is megjelenítették.

A ragadványnevek használatát 1964. január 1-jétől a 6/1963. (TK 82.) KE utasítás 21. § (4) bekezdése minden átmenet nélkül tiltotta meg azon rendelkezéssel, amely szerint ragadványnevet az anyakönyvbe bejegyezni nem lehet, illetve a korábban bejegyzett ragadványnevekről sem állítható ki anyakönyvi okirat. Álláspontom szerint a ragadványnevek betiltására vonatkozó előbbi rendelkezések alkotmányos szempontból utólag is indokolhatóak, korrekcióra nem szorulnak, hiszen a ragadványnév nem az adott személyek által viselt név része, csupán egy megkülönböztetésre használt jelzés, amely ezen tulajdonsága következtében számos kiküszöbölendő nyilvántartási bizonytalanságot rejt magában.

⁴⁸ BABÓ Szilárd: A hatályos anyakönyvi, házassági és vallásügyi jogszabályok. Adó-, Illetékügyi és Közigazgatási Szakkönyvkiadó, Budapest 1948. 150.

Nem elhanyagolható jelenség azonban, hogy az érintettek és a hatóságok a ragadványneveket a tiltással párhuzamosan kettős családi névként kezdték kezelni, így gyakorta előfordul, hogy a ragadványnevek az anyakönyvi nyilvántartásban kettős családi névként jelennek meg. Ez azonban nem felel meg a korabeli anyakönyvezési szabályoknak, tehát a hatóságnak a nevek utólagos visszajavítására (akár több generációra visszamenőleg) kell sort kerítenie. A hatóság ilyen irányú eljárása annyiban méltányolható, hogy itt egyrészt nem – ránézésre – jogszerűen (jóhiszeműen) viselt nevekről van szó, másrészt pedig az érintetteket az állam nem kötelezi arra, hogy a megváltoztatott nevet viseljék, hanem lehetővé teszi számukra az eddig jogszerűtlenül viselt kettős családi név névváltoztatási eljárásban történő felvételét. Hogy egy párhuzamot is említsek: a Bíróság által tárgyalta, fentebb említett *Daróczy kontra Magyarország* ügyben is csupán az okozta az Egyezmény megsértését, hogy a magyar jognak nem volt olyan eszköze, amellyel a felmerült probléma orvosolható lett volna, és ezért a panaszost végérvényesen, önhibáján kívül egy általa nem használt név viselésére kötelezte.

5. 4. A megkülönböztető betűjel

A ragadványnévvel megegyező funkciót ellátó megkülönböztető betűjel intézményének vizsgálata során szintén az előbbiekkal hasonló nehézséggel találjuk magunkat szemben.⁴⁹ A két intézmény közötti egyetlen markáns különbség, hogy a megkülönböztető betűjel anyakönyvezhetőségének megszüntetésére – a ragadványnév megszüntetéséhez hasonló jogalkotói megoldással – nem '64-től, hanem már 1953. január 1-jétől sor került.

A jogalkotó azonban később úgy döntött, hogy 1983. január 1-jétől a családi név részeként ismét lehetővé teszi a megkülönböztető betűjel anyakönyvi bejegyzését abban az esetben, ha az a családnevet megelőzi. A betűjel elhelyezésére vonatkozó megkötés kivezetésére 2002. december 15-étől került sor, jelenleg tehát a megkülönböztető betűjel a családi nevet megelőzően, illetve azt követően is állhat. A korábban viselt betűjel viselése azonban nem „éled fel” automatikusan, csupán az érintett kérelmére, az engedélyezéshez pedig azt is igazolni kell, hogy a kérelmező felmenője valóban a kérelmezetteknek megfelelően viselte a megkülönböztető betűjelzést.⁵⁰ A megkülönböztető betűjel viseléséhez fűződő jog „felélézése” természetesen nem érinti az egyén azon jogát, hogy névváltoztatási eljárás során bármely megkülönböztető betűjel viselését kérelmezze.

⁴⁹ UGRÓCZKY Mária: Anyakönyvi igazgatás I. UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest 2004. 199.

⁵⁰ At. 31. §-a

5. 5. Címek és rangok viselése

Magyarországon a nemesi címek és rangok viselését tiltó szabályozás az egyes rangok és címek megszüntetéséről szóló 1947. évi IV. törvényben (a továbbiakban: Rangtv.), valamint annak alapján az At. 31. § (4) bekezdésében ölt testet. Eszerint a nemesi rangok, a nemesi címek és jelzések, a nemesi származásra utaló kifejezések használata tilos, és az ilyen adatokat az anyakönyvi nyilvántartásba sem szabad bejegyezni.

A Rangtv. alkotmányosságával az Alkotmánybíróság több esetben is foglalkozott. Elsőként egy érdemi elbírálásra alkalmatlan és – érdemi alkotmányos összefüggés hiánya okán – megalapozatlan indítvány elbírálása során foglaltak úgy állást az alkotmánybírák, hogy *„(...) a Tv. az emberek származás szerinti megkülönböztetésének megszüntetését szolgálja, amely – ahogyan a törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás is fogalmaz –, az egyenlőség alapján álló demokratikus állami és társadalmi berendezkedéssel össze nem férhet. A Tv. mögött tehát olyan határozott értékrend áll, amely a hatályos Alkotmányban megfogalmazott, a megkülönböztetés tilalmáról rendelkező 70/A. § (1) bekezdéséből levezetett értékekkel is összhangban áll, sőt azoknak szerves részét képezi.”*⁵¹

Ezt követően a már idézett – ezért most nem részletezett – 988/B/2009. AB határozatban került sor a Rangtv. alkotmányosságának megállapítására. A döntésben az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy a nemesi címek hivatalos viselésének megtiltására vonatkozó rendelkezések nem ütköznek a névviseléshez való alkotmányos alapjogba, mert *„(...) az államnak – ha a saját név viselésének alkotmányos alapjogát biztosította – akkor azon belül már lehetősége van annak eldöntésére, hogy mit tekint az egyes személyek nevének, továbbá, hogy a név megválasztásának, viselésének, megváltoztatásának szabályait miként határozza meg. A névviselés alanyi jogának tartalmát, annak határait az alkotmányos jogszabályok határozzák meg.”*⁵² Meglehetősen furcsa érvelés ez, hiszen az Alkotmánybíróság tulajdonképpen azt mondta ki, hogy az állam maga határozhatja meg, hogy mi minősül saját névnek, és amit nem minősít annak, arra nem terjed ki az alapjogi védelem. Ha szerencsésebben akarunk a problémához közelíteni, akkor helyette azt kellene hangsúlyoznunk, hogy – az emberek közötti egyenlőség alkotmányos követelménye, valamint azon praktikus érvelés alapján, hogy a szabályozás a rangok és címek magánhasználatát nem tilalmazza – a Rangtv. a névviseléshez való jog olyan alkotmányos korlátozását valósítja meg, amely megfelel a szükségességi-arányossági tesz követelményeinek, és erre tekintettel állja ki az alkotmányosság próbáját.

⁵¹ 1161/B/2008. AB határozat

⁵² 988/B/2009. AB határozat

5. 6. Az alkalmazandó jog kérdése

A kettős állampolgárok névviselésére és személyi viszonyaira vonatkozó szabályozás az Európai Bíróság ítéletének köszönhetően egy másik uniós tagállamban is az érdeklődés középpontjába került.⁵³ Az ügy annak idején olyan jelentőséggel és kihatással bírt, hogy az Országgyűlésnek is módosítania kellett a vonatkozó magyar szabályozást. Az ítélet a belga-külföldi kettős állampolgárságú személyek névviselésével kapcsolatos azon belga szabályozást találta az uniós joggal ellentétesnek, amelynek értelmében a gyermek névviselésére kötelezően, minden körülmény között a belga jogot kellett alkalmazni, az érintett döntésétől és attól függetlenül, hogy az érintett melyik állammal állt a legszorosabb kapcsolatban.

A belgához hasonló szabályozás volt megtalálható a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 17. törvényerejű rendeletben (a továbbiakban: Nmjt.) is. Eszerint magyar állampolgár névviselésére – függetlenül az adott személy egyidejű külföldi állampolgárságától – a magyar jogot kellett alkalmazni. Egy példán keresztül: a külföldi jog hiába engedné meg az adott ország állampolgárának a háromtagú családi név viselését, a magyar anyakönyvi nyilvántartásban a külföldi-magyar kettős állampolgárságú személy csak kéttagú családi névvel szerepelhet, még akkor is, ha életvitelszerűen az adott külföldi országban él.

Az Európai Bíróság fenti ítéletének következtében a Nmjt. 10. § (2) bekezdésének 2009-től hatályos kivétel-szabálya szerint a magyar-külföldi kettős állampolgárságú személyek esetén az érintett kérésére a név anyakönyvezése során – a magyar helyett – a külföldi állam jogát is alkalmazni lehet.

Felhívnám azonban arra a figyelmet, hogy az Európai Bíróság döntésének megfelelően módosított magyar szabályozás a gyakorlatban meglehetősen nehézkesen alkalmazható. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a magyar hatóságoknak a gyermek kettős állampolgárságának fennállását ellenőrizniük kell az Nmjt. 10. § (2) bekezdésében foglalt kivétel-szabály alkalmazása előtt. Az anyakönyvvezető a gyermek külföldi állampolgársága fennállásának igazolására az At. 13. § (3) bekezdésében meghatározott okmányokat vagy okiratokat – életszerűen külföldi útlevelet – fogadja el. A problémát az okozza, hogy az At. 13. § (3) bekezdésének – egyébiránt teljesen logikus – rendelkezése alapján a Magyarországon született magyar-külföldi kettős állampolgárságú gyermek nevét a magyar hatóság először kizárólag a magyar jog szerint anyakönyvezheti, hiszen a gyermek születésének pillanatában a hatóság csupán azt tudja megállapítani, hogy a gyermek bizonyosan magyar állampolgár. Azt, hogy a gyermek esetleg külföldi állampolgár is, a magyar hatóság nem vizsgálhatja, arra vonatkozóan – ahogy említettem – a szülőknek

⁵³ Európai Bíróság C-148/02. ügy (Carlos Garcia Avello c. Belga Állam)

kell igazolást hozniuk. Ehhez az igazoláshoz (vagyis legtöbbször a külföldi útlevél beszerzéséhez) a szülőknek a magyar jogon alapuló nevet tartalmazó születési anyakönyvi bejegyzésről kiállított magyar anyakönyvi kivonat segítségével kell a külföldi állampolgárság szerinti országban a gyermeket újból anyakönyveztetniük. A magyar anyakönyvi nyilvántartásban szereplő név Nmjt. 10. § (2) bekezdésének megfelelő megválasztására pedig csak a külföldi anyakönyvezést (külföldi útlevél beszerzését), valamint a külföldi állampolgárság magyar hatóságok előtti igazolását követően kerülhet sor.

Ezt a folyamatot tovább nehezíti az Nmjt. 10. § (2) bekezdésének azon pontatlan megfogalmazása, amely szerint a szülők ezzel a kivétel-szabállyal csupán a „név anyakönyvezése során” élhetnek. Ez ugyanis azt sugallja, hogy kivétel-szabály csak a név első anyakönyvezésekor alkalmazható, a gyakorlatban azonban a fenti bonyolult eljárás következtében a név első anyakönyvezése a kivétel-szabály alkalmazhatóságakor már bekövetkezett – hiszen különben az állampolgárság-igazolás beszerzésére sem kerülhetne sor.

Formális jogértelmezés alapján tehát a magyar hatóság akár arra is hivatkozhat, hogy a szülőknek az igazolást követően már nincs lehetőségük a név kijavítását kérelmezniük, hiszen a név első anyakönyvezése már megtörtént. Álláspontom szerint ez az értelmezés ellentétes az Európai Bíróság ítéletében foglaltakkal, ezért a magyar hatóságoknak a fenti esetben is el kell végezniük a név kijavítását, különösen akkor, ha a szülők a gyermek születésének hazai anyakönyvezésekor erre irányuló szándékukat már előre jelezték.⁵⁴

VI. Az utónév

6. 1. A magyar utónév-szabályozás története

A keresztnév, semleges jogszabályi terminológiával az utónév „a születéskor kapott egyéni név, amelyet általában a szülők választanak a gyermekük számára.”⁵⁵ Magyar állampolgár jelenleg a nemének megfelelő egy vagy két utónevet viselhet, mely neveket a Magyar Tudományos Akadémia által összeállított utónévjegyzékből kell a szülőknek kiválasztaniuk.⁵⁶

Korábban, az állami anyakönyvezés bevezetésekor utónév-korlátozásnak csupán az minősült, hogy az utónevet a magyar helyesírásnak megfelelő alakban kellett az anyakönyvbe bejegyezni, továbbá tilos volt erkölcsi

⁵⁴ Az egyértelműség kedvéért jegyezném meg, hogy ez a probléma a külföldön született magyar-külföldi kettős állampolgárságú gyermekek esetében nem áll fenn, hiszen ott a születés magyar anyakönyvi nyilvántartásba történő bejegyzésekor a magyar hatóságnak rendszerint tudomása van a gyermek külföldi állampolgárságáról.

⁵⁵ FERCSIK Erzsébet - RAÁTZ Judit: Keresztnevek enciklopédiája. Tinta Könyvkiadó, Budapest 2009. 12.

⁵⁶ At. 27/A. § (3) bekezdése és 30. § (4) és (5) bekezdése

szempontból aggályos és becéző alakú utónevet választani.⁵⁷ 1953. január 1-jétől a korlátozás kiegészül és módosul, eszerint csupán két utónév volt adható, még hozzá olyan utónevek, amelyek a szocialista társadalom szempontjából kifogás alá nem estek, továbbá nem minősültek becéző alakúnak.⁵⁸ A következő változás 1983. január 1-jén lépett hatályba, ekkortól az At. a Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: MTA) által összeállított utónévjegyzék kötelező használatát írja elő.⁵⁹ A jogalkotó által legutóbb, az elmúlt évben beiktatott korlátozás szerint az ugyanattól az anyától származó, ugyanazon a napon született gyermekek nem viselhetnek megegyező utónevet.⁶⁰

Az utónevek számát korlátozó rendelkezést az Alkotmánybíróság az egységességgel és a jogbiztonsággal összefüggő közérdekre figyelemmel minősítette alkotmányosnak.⁶¹ Az At. a jogbiztonság és a névviseléshez való jog szempontjából megnyugtatóan rendezi azt a helyzetet, amikor az adott személy 1953. január 1-jét megelőzően született, így anyakönyvi bejegyzése kettőnél több utónevet is tartalmazhat. Eszerint, akinek anyakönyvi bejegyzése kettőnél több utónevet tartalmaz, az az anyakönyvi kivonat kiállításakor nyilatkozhat arról, hogy melyik két utónevet kívánja viselni. Nyilatkozat hiányában az anyakönyvi kivonat kiállítása során az első kettő utónevet kell feltüntetni. Elhunyt személy esetén az At. részletezi, hogy az elhunyt életében tett mely nyilatkozatait kell figyelembe venni a viselt két utónév megállapításához.⁶²

6. 2. Az utónévjegyzék

Az MTA által összeállított utónévjegyzék kötelező használatának egyértelmű alapjogi összefüggései vannak, szerencsére az Alkotmánybíróság ebben a tárgykörben korábban számos indítványt elbírált, így számunkra is könnyebb az eligazodás. Azt a megoldást, hogy az MTA utónévjegyzékébe fel nem vett utónév anyakönyvvezése magyar állampolgár számára – főszabály szerint – nem lehetséges, az Alkotmánybíróság arra tekintettel nem minősítette a jogorvoslathoz való jog korlátozásának, hogy *„(...) az anyakönyvvezető – alkotmányossági szempontból nem kifogásolható módon – „szakértői” szakvéleményt kér az MTA Nyelvtudományi Intézetétől. Ez a vélemény azonban nem hatósági, hanem szakértői állásfoglalás, amelynek alapján az anyakönyvvezető dönt. Döntése ellen fellebbezni lehet a Megyei (Fővárosi) Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez, s ha ő is elutasítja a szülők kérését, a közigazgatási bírósághoz fordulhatnak jogorvoslatért.”*

⁵⁷ BABÓ i.m. 151. és 187.

⁵⁸ 9/1952. BM számú utasítás az anyakönyvek vezetéséről és a házasságkötési eljárásról 66. § (7) bekezdése

⁵⁹ Hatályos normaszöveg alapján At. 30. § (4) és (5) bekezdése

⁶⁰ At. 27/A. § (8) bekezdése

⁶¹ 58/2001. (XII. 7.) AB határozat

⁶² At. 27/A. § (4)-(6) bekezdése

Látható, hogy a jogorvoslati jog megsértését kifogásoló indítvány tulajdonképpen nem a helyzet lényegét ragadta meg, ugyanis a jogorvoslathoz való jog formálisan valóban nem sérül. Bizonyosan érinti ugyanakkor az érintettek névviseléshez való jogát az a tény, hogy az MTA által meghozott szakvélemény nyelvészeti (!) szempontú felülvizsgálatára a közigazgatási és bírósági jogorvoslati fórumok valóban nem jogosultak. Ennek ellenére a korlátozás meglehetősen jól védhető, hiszen az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése is úgy rendelkezik, hogy tudományos kérdésekben a tudomány művelői jogosultak dönteni. A magyar névkincs részévé vált utónevek listájának összeállítása pedig nyugodt szívvel minősíthető nyelvtudományi kérdésnek. Ráadásul a nyelvtudományi szempontú korlátozás a névjog „tradíció-kötöttségével” is jól indokolható.

Korábban már jeleztem, hogy az At. 1983. január 1-jei hatálybalépésével vált egyértelművé az MTA által összeállított utónévjegyzék kötelező használata. Ezt megelőzően is találunk azonban olyan jogi normákat, amelyek az akkor még csak könyv formájában létező utónévjegyzék kötelező használatáról rendelkeztek.⁶³ A jogszabályi alapot nélkülöző jogi normák abban az összefüggésben vetnek fel – az alkotmányjog ingerküszöbét is elérő – kérdéseket, hogy az anyakönyvi nyilvántartás vezetése során gyakran merül fel arra vonatkozó igény, hogy a hatóság az egyén hatósági igazolványokban (pl. személyazonosító igazolványban) használt utónevéhez utólag igazítsa az anyakönyvi nyilvántartásban szereplő, és ezáltal az adott személyt jogszerűen megillető utónevet.

A név MTA-s utónévjegyzéknek megfelelő kijavítására ugyanis akkor bizonyosan sor kerülhet, ha a kérelmező 1983. január 1-jét követően született, és olyan néven került anyakönyvezésre, amely akkor nem szerepelt az utónévjegyzékben (pl. az érintett a „Julianna” utónevet használja személyazonosító igazolványában, de az anyakönyvi bejegyzés és annak alapiratai alapján az utónévjegyzékben nem szereplő „Juliána” utónevet viseli). Az ilyen név utónévjegyzékben szereplő névre történő kijavítására (vagyis, hogy az anyakönyvi bejegyzésben eddig szereplő „Juliána” utónév „Julianna” névre változzon, ezáltal jogszerűen maradhasson a személyazonosító igazolványban az eddig is használt „Julianna” név) a Ket. és az At. alapján köteles a hatóság.

Némiképp eltérő a gyakorlat, ha a kijavítást kérelmező 1983. január 1-jét megelőzően született. Ekkor ugyanis nem egyértelmű annak megítélése, hogy volt-e a születés időpontjában olyan hatályos jogi norma, amelyet a jogalkalmazó kötelező erejűként követett, és erre tekintettel megállapítható, hogy a jogi normának meg nem felelő név anyakönyvezésére jogszerűtlenül került sor. A hasonló helyzetekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság azon állásfoglalásából érdemes kiindulnunk, amely szerint a rendszerváltozást és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény hatálybalépését megelőzően kiadott

⁶³ Ilyen például a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának az anyakönyvek vezetéséről és az anyakönyvi ügyintézésről szóló 5/1976. számú elvi állásfoglalása.

körleveleket, elvi állásfoglalásokat, iránymutatásokat a címzettek (a jogalkalmazók) mindenkire kötelező jogi normaként, kvázi jogszabályként követtek, ezért a 1983. január 1-jét megelőzően született személyek vonatkozásában is helye lehet a kijavításnak.⁶⁴

6. 3. Utónévjegyzékben nem szereplő utónév viselése

Természetesen az utónévjegyzék használata nem minden esetben kötelező. Nyilvánvaló, hogy a jegyzék csupán a magyar állampolgárookra vonatkozik, a külföldiekre nem, emellett a magyar-külföldi kettős állampolgárságú személyekre is a korábban már említett kivétel vonatkozik.

Ezen túlmenően is elképzelhető néhány olyan helyzet, amikor a gyermek nem az MTA által összeállított utónévjegyzékben szereplő utónéven kerül anyakönyvezésre. A kivételek nagyrészt a gyermek születésével összefüggő valamilyen külföldi elemre utalnak: ha a szülők egyike nem magyar, hanem külföldi állampolgár, akkor a gyermek az adott külföldi jog szerinti utónéven is anyakönyvezhető, míg ha a külföldön tartózkodó magyar állampolgár szülőknek külföldön születik gyermeke, akkor a gyermek a külföldi anyakönyvi okiratban szereplő bármely utónevet jogszerűen viselheti.⁶⁵

Végezetül az MTA által összeállított utónévjegyzék használata a magukat valamely nemzetiséghez tartozó személyek esetében sem kötelező – összhangban az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésével, amely kifejezetten rögzíti a nemzetiségek nemzetiségi nyelvű egyéni névhasználati jogát. Ezt egészíti ki a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 16. § (2) bekezdése, amely kifejti, hogy az Alaptörvényben foglalt egyéni névhasználati jog alapján a nemzetiséghez tartozó egyénnek joga van saját és gyermeke számára nemzetiségének megfelelő utónév kiválasztásához, valamint a név nemzetiségi nyelv szabályai szerinti anyakönyveztetéséhez. Az utónév megválasztásához fűződő jogot az At. tovább konkretizálja: az adott nemzetiség által anyakönyvezhető utóneveket az országos nemzetiségi önkormányzatok által összeállított speciális utónévjegyzék tartalmazza, és az anyakönyvezéshez nyilatkozni kell arról, hogy a kért nevet melyik nemzetiség használja.⁶⁶ Az Alkotmánybíróság értelmezésében ez a nyilatkozattételi kötelezettség nem áll ellentétben az Alaptörvényben foglalt nemzetiségi névviselés jogával, hanem éppen „(...) *ellenkezőleg: törvényértelmezéssel abból közvetlenül le is vezethető.*”⁶⁷

A nemzetiségi szabályok szerinti anyakönyveztetés pedig a korábban már említett kétnyelvű anyakönyvezést takarja, melynek során az érintett nemzetiséghez tartozó személy anyakönyvben rögzített névadatát a hatóság

⁶⁴ 60/1992. (XI. 17.) AB határozat

⁶⁵ At. 30. § (7) bekezdése

⁶⁶ At. 30/A. §-a és 30/B. §-a

⁶⁷ 58/2001. (XII. 7.) AB határozat

az adott nemzetiség nyelvén is feltünteti a nyilvántartásban (és az abból kiállított anyakönyvi kivonaton). Ez azonban nem jelenti a név megváltozását vagy módosítását, csupán azt, hogy az érintett személy neve – mintegy jelzésként – az adott nemzetiségnek megfelelő betű használatával is a nyilvántartott adatok részévé válik. Tekintve, hogy ez az egyetlen olyan eset, amikor az anyakönyvi nyilvántartás a magyar ábécé betűitől eltérő betűt is tartalmazhat, ennek a jogintézménynek a használata különösen azon nemzetiségek esetén lehet kiemelt jelentőségű, amelyek nem latin betűs írásmódot használnak.

VII. A házassági név

7. 1. A házassági név fejlődésének története és a név „megszerzése”

A házastársak névviselése a személyes viszonyokra vonatkozó házastársi jogok körébe tartozik. A házassági névviselés szokásjogi hagyománya, hogy a feleség a férje nevét „né” toldattal viseli. A családjogi jogfejlődés következtében később a feleség döntésévé vált, hogy kíván-e egyáltalán házassági nevet viselni, illetve lehetővé vált, hogy feleség a jogszabályban meghatározott keretek között többféle házassági név közül választhasson. A házassági név férj általi viselésére a magyar jog a hagyományokra és a nyelvi szokásokra hivatkozással sokáig nem adott lehetőséget, de ez a hozzáállás az Alkotmánybíróság és a nemzetközi jogi kötelezettségek hatására mára megváltozott.⁶⁸ Az Alkotmánybíróság az 58/2001. (XII. 7.) AB határozatban állapította meg, hogy az a magyar szabályozás, amely csupán a feleség számára teszi lehetővé házassági név viselését, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idéz elő, továbbá ellentétes a Magyarország által ratifikált Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 26. cikkével, a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény 16. cikk 1/g pontjával, valamint az Egyezmény Bíróság által megállapított tartalmával.⁶⁹ A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet a jogalkotó a Csjt. 2004. január 1-jétől hatályos módosításával szüntette meg oly módon, hogy a férfiak számára is lehetővé tette a feleség nevének házassági névként történő viselését – természetesen a nemre utaló, „né” toldatot használó névviselési formák kivételével. A módosítás azt a kérdést is rendezte – alkotmányos szempontból megnyugtató módon –, hogy házassági nevet nemcsak a 2004. január 1-jét követően, hanem az azt megelőzően házasságot kötött férfiak is viselhetnek.

⁶⁸ CSIKY Ottó - FILÓ Erika: Magyar családjog. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2003. 105-106.

⁶⁹ Eur.Court HR Burgherz v. Switzerland judgment of 22. February 1994, Series A. no. 280-B.

Azt, hogy a házassági névviselésre vonatkozó szabályozás „liberalizációja” és a nemek közötti egyenjogúság között az összefüggés nem minden esetben olyan egyértelmű, mint azt elsőre gondolnánk, az alábbi találó idézet mutatja. *„Felületes szemlélő számára talán úgy tűnhet, hogy a hazai jogszabály-módosítás mintegy a férfiak egyenjogúsága érdekében teszi lehetővé feleség családi nevének felvételét, illetve saját családnevükkel való összekapcsolását. A valóságban a dolog éppen fordítva áll. Amennyiben ugyanis nevüket összekapcsolják például feleségük családnevével, ezzel a valóságban éppen a nők egyenjogúságát valósítják meg, hiszen lehetővé teszik számukra saját családnevük megtartását.”*⁷⁰

A magyar jog rendszerében azon személy, aki már kötött házasságot, születési neve mellett – a házasság fennállásától függetlenül – házassági nevet is visel. A házassági névről történő nyilatkozattétel kifejezetten előfeltétele a házasság létrejöttének, ugyanis az anyakönyvvezető egészen addig, amíg a házasulók nem nyilatkoznak az általuk viselni kívánt házassági névről, megtagadja a házasságkötésben való közreműködést.⁷¹ A nyilatkozat a házasuló saját személyes döntése, az – jogi szempontból – nem függ a házastárs befolyásától, de a döntés egyfajta megegyezést is igényel, figyelemmel a Csjt. 25. § (4) bekezdésére, amely a feleség és a férj által közösen viselt házassági nevek vonatkozásában a házastársak megállapodásának szükségességét írja elő.⁷²

A házasságkötést követően a választott házassági név az azt viselő személy saját elhatározására – a házasság fennállása alatt, illetve azt követően is – szabadon módosítható, természetesen a Csjt.-ben foglalt általános szabályokra, valamint a házasság megszűnését követően előírt speciális korlátozásokra tekintettel.⁷³

7. 2. A házassági név a házassági megszűnése után

Sajnálatos, de a házassági név módosításának egyik leggyakoribb formája, amikor a házasság megszűnését követően a volt házastárs úgy dönt, hogy a továbbiakban házassági névként saját születési nevét kívánja viselni, köznyelvien megfogalmazva „visszaveszi saját nevét”. Természetesen „visszavétel” esetén a házassági név és a születési név további megkülönböztetése pusztán formalitássá válik, hiszen a házassági név funkciója az azt viselő személy házastársi kapcsolataira történő utalás. Ezt a funkciót pedig a házassági név csak akkor tudja betölteni, ha eltér a születési névtől. Mindez azonban jogi értelemben ekkor sem jelenti a házassági név megszűnését, hiszen a jogszabályok lehetővé teszik a házassági név

⁷⁰ GRÁD András: A nevét kérem! – a névviselés új szabályairól. Családi jog 2003/1. 14-15.

⁷¹ At. 19. § (2) bekezdés h) pontja. Ezt a megkötést az új At. 22. § (2) bekezdése már nem tartalmazza.

⁷² Ennek alkotmányossági megítéléséről ld. 995/B/1990. AB határozat

⁷³ At. 27/B. § (4) bekezdése és Csjt. 26. §-a

„feléledését”, tekintettel arra, hogy az érintett bármikor dönthet úgy, hogy házassági nevének ismételt módosításával újból volt házastársára utaló névviselési formát kíván viselni.

A házasság megszűnését követő névviselést a Csjt. 26. §-a úgy szabályozza, hogy (1) a házasság megszűnése után a házassági név tovább viselhető, illetve szabadon módosítható, ugyanakkor a „né” toldatos házassági név nem vehető fel akkor, ha azt a házasság fennállása alatt a feleség nem viselte; (2) a „né” toldatos házassági név viselésétől a volt férj kérésére a bíróság eltilthatja a volt feleséget, ha a volt feleséget szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték; (3) újabb házasságkötés esetén a feleség a „né” toldatos házassági nevet nem viselheti tovább, és ez a joga akkor sem éled fel, ha újabb házassága megszűnt.

A (2) bekezdéssel kapcsolatban kérdéses, hogy az eltiltás, illetve a névviselési korlátozás miért csak a „né” toldatos házassági nevekkal, ebből következően csak a nőkkel összefüggésben merül fel? Álláspontom szerint joggal vethető fel, hogy a névviseléstől való eltiltás ne csak a „né” toldatos házassági nevek, hanem egyéb, a családi név átvételével járó névviselési formák esetére is vonatkozzon. Nem tehető különbség ugyanis két névviselési forma között abban a tekintetben, hogy mennyire utal a másik házastárs nevére, ha a választott névviselési forma a másik fél családi nevének teljes átvételével jár. Ily módon a feleség által választott névviselési formától függetlenül indokolt lehet, hogy a férj születési családi nevét a méltatlanná váló feleség ne viselhesse. Természetesen a szabályozás kiterjesztése a diszkrimináció tilalma okán szükségessé tenné, hogy az eltiltás jogintézménye a férfiak által viselt házassági nevekre is vonatkozzon.

A (3) bekezdéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság az 58/2001. (XII. 7.) AB határozatban leszögezte, hogy nem alkotmányos követelmény, hogy a jogalkotó lehetővé tegye az egyén számára a megszűnt második házasságot követően az első házasságban viselt házassági név visszavételét. *„A közfelfogás, a társadalmi-történelmi hagyományok, nemkülönben a névújrafelvétellel érintett további (korábbi közelebbi-távolabbi) családtagok személyiségi jogainak védelme elegendő alapot adnak arra, hogy az állam a jogi szabályozásban a közérdeket megjelölve elutasítsa az ilyen tárgyú kérelmet.”*

A Csjt. 25. § (1) és (2) bekezdésének szóhasználata a házasság megszűnését követő névviselési jog különös aspektusát világítja meg. A Csjt. ugyanis a feleség és a férj által felveendő névviselési formák felsorolása során a „maga teljes nevét” és a „férj/feleség családi nevét” kifejezéseket használja. Ennek következtében a házassági név meghatározása során nem feltétlenül kell a születési családi névből kiindulni, hanem egy korábbi házasságból megmaradt házassági név is felhasználható az új házassági név megalkotásához. Egy gyakorlati példán szemlélítve: Kovács Márta született Kiss Márta és Tóth Béla született Nagy Béla házasságot kötnek, és úgy

döntenek, hogy házassági névként a korábbi házasságból származó nevek egyikét, azaz a Kovács, a Tóth vagy a Kovács-Tóth nevet kívánják viselni.

A különleges helyzetet igazából az adja, hogy ha a szülők közös házassági nevet viselnek, akkor a házasságból születő gyermekük családi neve is ez a családi név lesz.⁷⁴ A példánál maradva: Kovács Márta született Kis Márta és Tóth Béla született Nagy Béla úgy döntenek, hogy közös házassági névként a Kovács-Tóth nevet kívánják viselni, ezért a házasságból született gyermekük családi neve is Kovács-Tóth lesz.

Önmagában az a megoldás, hogy a házasság felbontása után a volt házastárs neve tovább viselhető, még akkor is, ha a nevet viselő egyén újabb házasságot köt, bizonyosan alkotmányos. A házassági név ugyanis a házas fél identitásának részévé válik, ezért a házasság megszűnését követően a volt házastárs azt szabadon használhatja, akár újabb házasságában is. Annak megítélése azonban, hogy ezt a nevet a volt házastárs a következő házasságban született gyermeke születési családi nevéül is adhatja, már ennél több fejtörést okoz. Nyilvánvaló, hogy a szabályozás alkotmányosságát azzal indokolhatjuk, hogy egy gyermek születési családi neve és a szülő által viselt név egyezősége egyértelműen jelzi a családi kapcsolatot és az összetartozást. Az indokolás meggyőző erejét csupán az csökkenti, hogy éppen ennek a megoldásnak a következtében állhat elő olyan helyzet, amelyben a szülő születési családi nevének „visszavételével” a gyermek és a szülő neve véglegesen el fog térni egymástól. Az is nyilvánvaló, hogy ez a jog semmilyen mértékben sincs tekintettel a családi név eredeti „tulajdonosának”, vagyis a volt házastársnak az érdekeire. Ebből következően – álláspontom szerint – nincs olyan érv, amely a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával elfogadhatóvá teszi, hogy házasságban született gyermek a szülő előző házasságából hozott családi nevét viselje – különösképpen abban az esetben, ha ehhez a nevet eredetileg viselő volt házastárs nem járult hozzá.

7. 3. A bejegyzett élettársi kapcsolatban élők neve

A bejegyzett élettársak névviselésére vonatkozó szabályozás az Alkotmánybíróság által a jogintézménnyel összefüggésben kijelölt nyomvonalat követi.⁷⁵ Az Alkotmánybíróság álláspontja végeredményben az volt, hogy ha a bejegyzett élettársi kapcsolat joghatásai megegyeznek a házasságéval, akkor a bejegyzett élettársi kapcsolat intézménye csak az azonos nemű párok számára nyitható meg alkotmányosan, ellenkező esetben ugyanis fennáll a veszélye a házasság Alaptörvényben védett intézménye kiüresítésének. Az azonban nem minősül alkotmányellenesnek, ha a jogalkotó az azonos nemű bejegyzett élettársaknak is a házassághoz nagyon hasonló

⁷⁴ Csjt. 42. § (1) bekezdése

⁷⁵ 154/2008. (XII. 17.) AB határozat, 32/2010. (III. 25.) AB határozat

jogokat biztosít. „E körben mutat rá az Alkotmánybíróság arra is, hogy a házasságra vonatkozó szabályok „megfelelő” alkalmazásának elrendelése a BÉK-re nem csupán jogok, hanem egyben – az egymás iránti felelősségvállalásból eredő – kötelezettségek kiterjesztését is jelenti (pl. tartási, támogatási kötelezettség). Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azonban azt is, hogy a kifejtettek nem jelentik azt, hogy a házasfelekre és a BÉK-ben élőkre minden tekintetben azonos szabályokat kellene alkalmazni. A jogalkotónak lehetősége van arra, hogy – ahol ez indokolt – a házasságra és a BÉK-re vonatkozóan eltérő szabályokat állapítson meg (Vö. EJEB 2010. március 2-án hozott ítélete a Kozak v. Lengyelország ügyben, Nr. 13102/02).⁷⁶

A jogalkotó döntése nyomán az egyik olyan terület, ahol a bejegyzett élettársi kapcsolat eltér a házasság intézményétől, éppen a névviselés. Bejegyzett élettársi kapcsolatban élőkre a házassági névviselési szabályok nem alkalmazhatóak.⁷⁷ A gyakorlatban ezt a kötöttséget a bejegyzett élettársi kapcsolatot létesítők úgy kerülik meg, hogy házassági név helyett születési családi nevük közös megváltoztatásáról döntenek, melynek révén ugyanúgy lehetőségük nyílik közös, összekapcsolt családi név viselésére, mintha ugyanezt a nevet házassági névként viselnék.

VIII. Névváltoztatás és névmódosítás

8. 1. Fogalmi pontosítás

Névváltoztatáson az anyakönyvi ügyekért felelős miniszter azon hatósági döntését értjük, melyben a miniszter a kérelmező magyar állampolgár születési vagy házassági nevét megváltoztatja.⁷⁸ A születési név megváltoztatása hosszú magyar múltra visszatekintő processzus, a házassági név megváltoztatására irányuló speciális eljárást viszont csupán 2009. június 1-jétől vezette be a jogalkotó a Bíróság *Daróczy kontra Magyarország* ügyben hozott döntésének következményeként. A két eljárás közötti alapvető különbséget jól mutatja az ügyszámok eltérő nagyságrendje: míg a születési név megváltoztatására irányuló kérelmek száma évi 3 000 és 4 000 közé tehető, házassági névváltoztatást az ügyfelek csupán 100-200 esetben kezdeményeznek.⁷⁹

⁷⁶ 32/2010. (III. 25.) AB határozat

⁷⁷ 2009. évi XXIX. törvény a bejegyzett élettársi kapcsolatáról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról 3. § (3) bekezdése

⁷⁸ Szabályozza At. 27/B. § (6)-(8) bekezdése és 28-28/B. §-a

⁷⁹ A pontos statisztikai adatok letölthetők a www.kormany.hu weboldalról a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal összefüggésben közzétett közérdekű adatok közül.

A névváltoztatástól meg kell különböztetnünk a *névmódosítást*, melynek szintén két formája ismert. Az egyik az állampolgársági eljárás során történő névmódosítás, mely ugyanúgy miniszteri hatáskörbe – az állampolgársági ügyekért való felelősség körébe – tartozik.⁸⁰ Ez az eljárás szorosan kapcsolódik a honosítási eljáráshoz, az engedélyezés a honosítási eljárásban meghozott döntéstől függ, a névmódosítás engedélyezése azonban nem csupán a honosítási eljárásra terjed ki. A másik típusú névmódosítás a házassági név módosítására irányuló eljárás, amely az anyakönyvvezető hatáskörébe tartozik, és amelynek révén az érintett az általa viselt házassági nevet a Csjt.-ben meghatározott más formájú házassági névre cserélheti.

8. 2. Születési név megváltoztatása

A születési név megváltoztatása az anyakönyvi ügyekért felelős miniszter hatáskörébe tartozó egyfokú közigazgatási hatósági eljárás. Az At. 28. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a névváltoztatást a miniszter „engedélyezheti”, ez a megfogalmazás pedig nyelvtani értelmezéssel egyértelműen arra utal, hogy az engedélyezés mérlegelés tárgyát képezi.

A mérlegelés szempontrendszerét több jogszabályhelyről kell összegyűjtenünk. Alapvető iránymutatásokat tartalmaz az At. 28. § (6) bekezdése, amelynek értelmében „magyar hagyományoktól eltérő hangzású, magyartalanul képzett név, történelmi név, régies írásmóddal írott családi név felvételét – különös méltánylást érdemlő körülmények kivételével – nem lehet engedélyezni.” Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy a mérlegelés a magyar hagyományoktól eltérő hangzású, magyartalan és történelmi nevek vonatkozásában a név bármely elemére (tehát vagy a név egészére, vagy csak a családi névre, vagy csak az utónévre), míg a régies írásmóddal írt nevekkel összefüggésben csak a családi névre terjed ki.

Az At. 28. § (6) bekezdése mellett természetesen figyelemmel kell lenni arra a körülményre is, hogy csak az MTA által összeállított utónévjegyzékben szereplő utónév engedélyezhető – különös méltánylást érdemlő körülmények kivételével. Ennek a követelménynek az ellenpontosításaként azt is le kell szögezni, hogy a névváltoztatás engedélyezése gyakorlatilag nem tagadható meg abban az esetben, ha a kérelem pusztán a kérelmező utónevének utónévjegyzékben szereplő utónévre történő megváltoztatására irányul, hiszen nincs olyan ok, amellyel a hatósági elutasítás indokolható lenne. Az utónévjegyzékben nem szereplő név viszont névváltoztatási eljárás során csak különös méltánylást érdemlő körülmények között engedélyezhető, a gyakorlat

⁸⁰ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról 20/A. §-a. Jelenleg az állampolgársági ügyekért való felelősséget a közigazgatási és igazságügyi miniszter és a belügyminiszter megosztva viseli. [ld. 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről]

ilyennek minősíti például, amikor kettős állampolgárságú személy külföldön él, és a külföldi állampolgársága szerinti külföldi utónevet kíván viselni.⁸¹

A fenti mérlegelési szempontot egészíti ki a Polgári Törvénykönyv névviselésre vonatkozó 77. §-a, amelynek (4) bekezdése szerint a névviseléshez fűződő jog megsértését jelenti különösen, ha valaki jogtalanul más nevét vagy máséhoz hasonló nevet használ. Ezt a követelményt az új At. 49. § (5) bekezdésében is meg fog jelenni oly módon, hogy „nem engedélyezhető olyan családi név felvétele, amely személyhez fűződő jogot sért.”

Mit is jelent tulajdonképpen ez a mérlegelési szempont? Hiszen valamennyi engedélyezett névváltoztatás bizonyosan érinti mások névviseléshez fűződő jogát. Nyilvánvaló, hogy az engedélyezés elutasítását nem alapozza meg önmagában az a körülmény, hogy a kérelmezett nevet esetlegesen más személy is viseli. Mindez még akkor is így van, ha egy adott családi nevet viselő személy általános jelleggel tiltakozik az ellen, hogy a miniszter névváltoztatási eljárásban az ő családi nevének felvételét engedélyezze.

Viszont abban az esetben, ha ez a személy azért tiltakozik, mert az általa személyesen ismert kérelmező a névvel való visszaélés, nem létező vérségi kapcsolat mutatása vagy egyszerűen csak bosszantás céljából venné fel a családi nevét, akkor a kérelem megalapozottan utasítható el. Az előbbieknél is jobb példát említve: egy előző házasságból született gyermek a volt feleség új élettársának családi nevét szeretné felvenni arra hivatkozással, hogy immáron az új élettársat tekinti az apjának. Álláspontom szerint az érintettség ebben az esetben is olyan mértékű, hogy megalapozott a névváltoztatás engedélyezését az érintett harmadik személy hozzájárulásához kötni.

A legújabb mérlegelési szempont, amellyel a jogalkotó az At. rendszerét kiegészítette, a 2012. január 1-étől hatályos 28/B. §, amely előírja, hogy az előző névváltoztatást követő 5 éven belül csak különös méltánylást érdemlő körülmények között engedélyezhető újabb névváltoztatás. Ez a korlátozás – első megközelítésben – az állami nyilvántartás vezetéséhez és a jogbiztonsághoz fűződő közérdekre tekintettel arányosnak és szükségesnek minősíthető.

Mindezek tehát – rövid áttekintésben – azok a szempontok, amelyek a névváltoztatási eljárás során az engedélyező hatóság mérlegelésének alapjául szolgálhatnak. Természetesen a felsorolt valamennyi szempont a névviseléshez való jog korlátozásának tekinthető, így azok alkotmányossági megítélésére különös gondot kell fordítani. Az Alkotmánybíróság eddig a

⁸¹ A kettős állampolgárok névviselésének egységesítésére irányuló kérelmeket a gyakorlat általában olyan különös méltánylást érdemlő körülménynek tekinti, amely megalapozza a névváltoztatás engedélyezését akkor is, ha erre az At. külön mérlegelési szempontot nem határoz meg. Teszi ezt a jogalkalmazó annak ellenére, hogy az 1231/E/2007. AB határozat kifejezetten elutasította azt a kanadai-magyar kettős állampolgártól érkező indítványt, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte arra hivatkozással, hogy a törvény nem rendelkezik külön a kettős állampolgárok névváltoztatásáról.

hasonló korlátozásokat többek között az alábbi indokokra tekintettel minősítette alkotmányosnak. *„Nem jár tehát el alkotmányellenesen az állam akkor, ha a feltételek és korlátok meghatározása során ez utóbbi körben (azaz a névválasztás és a névváltoztatás tekintetében) külön kezeli a családi és az utóneveket, s a közérdekűségre tekintettel abból indul ki, hogy a családi nevek felett a név viselője sem rendelkezik olyan szabadon, mint például az utónevekkel. A családi név választásánál és a névváltoztatásnál, névmódosításnál például nem szükségszerű és aránytalan (végső soron emberi méltóságot sértő) az olyan állami szabályozás, amely elutasítja a kérelmező (akár tetszőleges számú) névváltoztatási, névmódosítási kérelmét. Az állam e korlátozása nyilvánvalóan azt a közérdeket fejezi ki, hogy a tetszőlegesen szabad számú, teljesen a magánszemély uralma alatt álló családi név választása, változtatása és módosítása ne vezethessen el addig, hogy valaki kibújhasson kötelezettségeinek a teljesítése alól (pl. eltűnjön az adósnévjegyzékről), illetőleg bűnügyi nyilvántartásban szereplő személy esetében reálisan számolni kelljen eljárási-azonosítási nehézségekkel.”⁸²*

Az Alkotmánybíróság azonban az 58/2001. (XII. 7.) AB határozatban tett néhány olyan megállapítást is, amelyek az alaposabb tanulmányozást követően is bizonytalanságban tartják a jogalkotót és a jogalkalmazót. A testület ugyanis alkotmányellenesnek minősítette az At. akkor hatályos 28. § (1) és (2) bekezdését, amelyek úgy rendelkeztek, hogy „az anyakönyvvezető – a szülők kérelmére – a 14 éven aluli kiskorú személy utónevét egyszer módosíthatja”, illetve „ha több utónévvel rendelkező személy valamelyik utónevének kizárólagos viselését vagy az utónevek sorrendjének cseréjét kéri, az alapbejegyzést az anyakönyvvezető egyszer módosítja”.

A két rendelkezést az Alkotmánybíróság azért minősítette alkotmányellenesnek, mert álláspontja szerint a „szigorú és merev szabályozás (...) a közvetlenül érintettek névváltoztatási jogát olyan mértékben korlátozza, hogy gyakorlatilag annak rendelkezési jogát elvonja.” Ehhez kapcsolódva jegyzi meg az Alkotmánybíróság, hogy „az államot (...) megilleti az a jog, hogy kéttagúra korlátozza az adható (és viselhető) utónevek számát; az ezt célzó jogalkotói szabadsága azonban nem terjedhet addig, hogy – eltérést nem tűrő módon – mindössze egy alkalommal adjon módot a módosításra, illetőleg valamelyik utónév kizárólagos viselésére, vagy az utónevek sorrendjének cseréjére. Ez esetben tehát a kogens szabályozási mód maga jelent olyan aránytalan korlátozást, amely kellő alkotmányos indokkal már nem támasztható alá...”

A megsemmisített kivétel-szabályok ugyanakkor az általános szabályokhoz képest nemhogy tovább korlátozták volna az egyéneket a névváltoztatási jog gyakorlásában, hanem azt kifejezetten elősegítették. A megsemmisített normaszöveg ugyanis egyrészt arról rendelkezett, hogy ha a szülők a 14 éven aluli gyermeknek csak az utónevét szerették volna megváltoztatni

⁸² 58/2001. (XII. 7.) AB határozat

(nyilvánvalóan abból a célból, hogy az öntudatra ébredő gyermeknek is megfelelő utónevet válasszanak ki), akkor ehhez ne kelljen a miniszter hatáskörébe tartozó névváltoztatási eljárás lefolytatását kezdeményezniük. A kivétel-szabály segítségével ugyanis az anyakönyvvezető – a miniszteri hatáskörbe tartozó névváltoztatási eljárás költségét, valamint hosszú eljárási idejét megspórolva – maga tudta a nevet módosítani.⁸³ Ez a kedvezmény azonban csak egy alkalommal járt a kérelmezőknek, második alkalomtól már a normál eljárásrendet betartva kellett a szülőknek kezdeményezniük a miniszteri névváltoztatást.

Ugyanez a helyzet az utónevek sorrendjének megváltoztatásával, illetve az egyik utónév elhagyásával kapcsolatban is: a jogalkotó arra tekintettel alkotta meg a megsemmisített kivétel-szabályt, hogy az abban a körben adott engedély csupán technikai jellegű változtatást eredményez, így annak miniszteri hatáskörben tartása nem indokolt. Ezért aztán meghatározott feltételek fennállása esetén a miniszter helyett közvetlenül az anyakönyvvezető folytathatta le az eljárást. A többszöri módosítás természetesen ekkor is azzal a következménnyel járt, hogy a kérelmezőnek a normál eljárásrend szerint kellett a kérelmét előterjesztenie a miniszternél.

A fentiekből következően az Alkotmánybíróság által megsemmisített rendelkezések a testület által alkotmányosnak minősített főszabályhoz képest a névviseléshez való jogot kevésbé korlátozó, „puha” rendelkezéseket tartalmaztak, így azok alkotmányellenessége bizonyosan nem lett volna megállapítható.

8. 3. Névváltoztatás nemváltoztatással összefüggésben

Végezetül szükséges szót ejteni az Alkotmánybíróság nemváltoztatással összefüggő névváltoztatására vonatkozó álláspontjáról. Eszerint a nemváltoztatással összefüggésben az utónév nemnek megfelelő utónévre történő megváltoztatása olyan alapvető jog, amely nem korlátozható.⁸⁴ A korlátozhatatlanság ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a nemet változtató személy által megjelölt, a névjogi szabályoknak egyébként megfelelő utónév tudomásul vételét (anyakönyvezését) a hatóság nem tagadhatja meg. Ennek a típusú – nemváltoztatáshoz kapcsolódó – névváltoztatásnak a korlátozhatatlan jellegét a Bíróság is megállapította korábban.⁸⁵

⁸³ Ezzel függ össze, hogy az At. azért nem névváltoztatásnak, hanem névmódosításnak hívja ezt a speciális eljárást, mert az nem miniszteri, hanem anyakönyvvezetői hatáskörbe tartozik. A két intézmény között azonban olyan értelemben nincs különbség, hogy mindkettő a név megváltozásával jár, ezért névváltoztatásra és névmódosításra egymást követően, egymástól függetlenül is sor kerülhet, illetve kerülhetett.

⁸⁴ 58/2001. (XII. 7.) AB határozat

⁸⁵ Eur.Court HR B.v. France judgment of 25. March 1992, Series A. no. 232-C.

Figyelemre méltó, hogy a magyar jog annak ellenére biztosítja a névváltoztatás lehetőségét, hogy nemváltoztatásra vonatkozó magyar joganyag – a névviselés szabályozásán túlmenően – gyakorlatilag nem létezik. Az anyakönyvvezető a nemváltoztatás igazolása esetén az érintett személy nemének, valamint ezzel összefüggésben utónevének megváltozását egy kijavítási eljárás keretében átvezeti a nyilvántartáson. Az átvezetés megtagadására egyetlen esetben van lehetősége az anyakönyvvezetőnek: ha az érintett házassága vagy bejegyzett élettársi kapcsolata fennáll.⁸⁶ Ez a korlátozás azonban az Alkotmánybíróság bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló határozatából kifejezetten levezethető alkotmányos követelmény.

IX. Utószó

Remélem, hogy e tanulmányban felépített vázlatos áttekintés is elégségesnek bizonyul ahhoz, hogy a névviseléshez való alapvető jog érvényesülési mechanizmusairól összefoglaló képet adjon. Érezhető, hogy a modern alkotmányjog-tudomány fejlődési eredményének számító olyan „friss” alapjogról van szó, amelynek dogmatikai alapjai meglehetősen egyértelműek, egyúttal a gyakorlati beavatkozás lehetőségei igencsak szegényesek – gondoljunk csak a „tradíció-kötöttségéből” levezethető alkotmányos korlátozásokra. A névviseléshez való jog széles jogalkotói mozgásteret biztosító keretei mellett sem hagyhatjuk figyelmen kívül azokat a közigazgatási jog körébe tartozó nyilvántartási szabályokat, amelyeknek az értelmezése és alkalmazhatósága, illetve a korábbi szabályok továbbhatása az alapjog érvényesülésének valódi problematikáját adják. A tanulmány központi gondolata is ehhez köthető: a névviseléshez való jog megértéséhez – a többi alapjoggal összefüggő vizsgálódásokban megszokott mélységet messze meghaladóan – szükséges a korabeli és a mai jogalkalmazás, valamint a nyilvántartás-vezetés „technikai feltételeinek” beható ismerete. Álláspontom szerint arra készülhetünk, hogy a közeljövőben a „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetése ezeket a követelményeket az eddigieknél is egyértelműbben fogja kikényszeríteni.

⁸⁶ At. 32. § (3) bekezdése

Dr. Poczkodi Balázs

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: Dr. Fazekas Marianna habil. egyetemi docens

Az atomkárokra vonatkozó szabályozás összevetése a veszélyes üzemi felelősség általános szabályaival

Ennek az írásnak a terve első ízben 2011. elején merült föl bennem. 2011. március 11-én azonban bekövetkezett az a baleset, amit senki nem láthatott előre: a Japánban, a Tokiótól északra fekvő Fukushimai Atomerőműben a körülbelül 9-es erősségű földrengés okozta szökőár olyan nukleáris baleset-sorozatot indított el, ami tönkretett az erőmű meglévő hat reaktorblokkjából négyet, és nagyon jelentős környezeti sugárszennyezést, nagy területekre ható környezeti károkat okozott. E baleset hatására a világ minden részén átérték a nukleáris energia hosszú távú használatával kapcsolatos terveket, elképzeléseket. A baleset különös és tragikus aktualitást ad a jelen munkában tárgyalt témának.

1. A veszélyes üzemi felelősség

A veszélyes üzemi felelősség részletes tárgyalása túllépne e tanulmány keretein, így a veszélyes üzemi felelősség kapcsán csupán azokat az alapvető szabályokat foglalom össze, amik e munka megértéséhez feltétlenül szükségesek.

A veszélyes üzemi felelősség a Ptk.-nak a szerződésen kívül okozott károk megtérítésére vonatkozó általános szabályaihoz képest külön felelősségi alakzat, ami a fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytató személyeket¹ terheli. A felelősség azt terheli, aki a veszélyes üzemet működteti, vagyis a veszélyes üzem üzembentartóját². Szokás úgynevezett objektív felelősségnek is nevezni, mivel a veszélyes üzem működése során okozott károk megtérítéséért viselt felelőssége alól az

¹ Lásd a Ptk. 345.§ (1) bekezdését.

² Lásd a Ptk. Kommentárját a 345.§ (1)-(2) bekezdéseihez.

üzembentartó csak néhány, a törvényben rögzített esetben mentheti ki magát. A felelősség alóli kimentésre csak akkor van lehetőség, ha:

- a kárt olyan elháríthatatlan külső ok³ idézte elő, ami a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik (a két feltétel konjunktív, vagyis a kimentéshez mindkét feltételnek egyszerre kell teljesülnie); VAGY

- a kárt a károsult felróható magatartása idézte elő.

A veszélyes üzemi felelősségnél csak akkor állapítható meg a kártérítési felelősség, ha a kár a fokozott veszéllyel járó tevékenység körében, vagy azzal összefüggésben keletkezik. Azt, hogy mi tekinthető fokozott veszéllyel járó tevékenységnek, jogszabály nem pontosítja, e körben a bírói gyakorlatnak van tág értelmezési tere. A joggyakorlatban (bírói gyakorlatban) általánosan a gépi meghajtású eszközök üzemeltetését, a nagy tehetetlenségi erejű vagy nagy mozgási energiájú eszközök üzemeltetését, vagy a rendkívül kezdetleges, szabályozatlan tevékenységeket (pl. árokásás), illetve a robbanóanyagok, fokozottan tűz és robbanásveszélyes anyagok kezelését (gyártását) tekintik veszélyes üzemnek⁴.

2. Az atomkárokért való felelősség szabályozása – jogforrások

Mi az atomkár? Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény erre pontos definíciót ad⁵: *„atomkár: az emberélet elvesztése, a személyek testi épségében és egészségében keletkezett minden kár, minden anyagi kár, az ezekkel együttesen jelentkező környezeti kár ésszerű mértékű helyreállításának költsége, valamint a károk csökkentése vagy elhárítása érdekében ténylegesen végrehajtott ésszerű és szükséges intézkedésekkel kapcsolatban felmerült költség, amennyiben azokat a nukleáris üzemanyag, a nukleáris létesítményben lévő radioaktív*

³ Az elháríthatatlanság a joggyakorlat szerint abban az esetben állapítható meg, ha a technika adott fejlettségi szintjére és a gazdaság teherbíró képességére is figyelemmel, objektíve nem áll fenn a védekezés lehetősége. (A kártérítési jog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1991, 80. oldal). Vagyis a kimentéshez a veszélyes üzem üzemeltetőjének azt kell bizonyítania, hogy a technika adott fejlettségi szintjén a védekezés objektíve lehetetlen, vagy lehetséges ugyan, de ez a védekezés a gazdaság adott teherbíró képessége mellett aránytalanul nagy költséggel jár (aminek vizsgálatakor persze nyilvánvalóan nem a teljes nemzetgazdaságot, hanem a veszélyes üzem üzemeltetőjének működési köréhez hasonló gazdasági társaságokra általában jellemző jövedelmezőségi adatokat, körülményeket kell vizsgálni). Emellett a sikeres kimentéshez az üzemeltetőnek bizonyítania kell azt is, hogy a kárt a veszélyes üzemi tevékenységen kívüli külső ok idézte elő.

⁴ Ez a kijelentés egyébként maradéktalanul igaz a polgári jogi felelősség esetében, de pl. a környezetvédelmi jogszabályok már felsorolhatnak konkrét veszélyes üzemi tevékenységeket. Lényegében a veszélyes üzemi felelősségre vezethető vissza az összes objektív környezetvédelmi bírság is.

⁵ Lásd az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 2.§ u) pontját.

termék, hulladék vagy a nukleáris létesítményből származó, abból kiszállított, illetőleg odaküldött nukleáris anyag okozta a nukleáris létesítményben, vagy a szállítás során”.

Tehát atomkárnak leegyszerűsítve az olyan károkat lehet csak tekinteni, amiket nukleáris üzemanyag, nukleáris anyag vagy radioaktív hulladék okozott, akár a nukleáris létesítményben, akár azon kívül (pl. a szállítás vagy a tárolás során).

Az atomkárokért való felelősségre és kártalanításra vonatkozó törvényi előírások⁶ nemzetközi egyezmény(ek)en, az atomkárokért való polgári jogi felelősségről szóló Bécsi Egyezményen, illetőleg Párizsi Egyezményen alapulnak⁷. Tekintettel arra, hogy e nemzetközi jogforrások közül Magyarország a Bécsi Egyezményhez csatlakozott, a következőkben az atomkárért viselt polgári jogi felelősség szabályozási tartalmát a Bécsi Egyezmény tükrében tekintjük át.

3. Az atomkárért viselt felelősség a Bécsi Egyezmény szerint

Az atomkárért viselt felelősség a nukleáris balesetek kapcsán áll fenn – márpedig nukleáris balesetnek minősül minden olyan baleset, ami atomkárt keletkeztet⁸ (az „atomkár” definíciója pedig a Bécsi Egyezményben lényegében azonos az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény hivatkozott definíciójával). Vagyis az atomkárért viselt felelősség a nukleáris létesítményekben levő, onnan származó vagy onnan kibocsátott, vagy oda küldött nukleáris anyag (nukleáris üzemanyag, radioaktív termék vagy hulladék) által okozott káresetekkel kapcsolatosan áll fenn.

⁶ Ezeket a törvényi előírásokat a magyar jogban az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény V. Fejezetében, a 48 – 61. §§-okban található szabályozás rögzíti.

⁷ Az atomkárokért való polgári jogi felelősséget szabályozó Bécsi Egyezmény megkötésére 1963. május 21-én kelt. Ennek megkötése előzményeként – ugyanezen tárgyban – korábban már született egy nemzetközi egyezmény, az 1960. július 29-i Párizsi Egyezmény, aminek csak OECD tagországok lehetnek a részesei (míg a Bécsi Egyezmény kapcsán ilyen megkötés nincsen). A két hivatkozott nemzetközi szerződés sok szempontból hasonlóan, ám bizonyos részletszabályok tekintetében eltérően szabályozza az atomkárokért viselt polgári jogi felelősséget. Az ebből származó jogértelmezési problémák feloldása érdekében a két egyezmény alkalmazását szabályozó közös jegyzőkönyv jött létre, amihez Magyarország 1989. szeptember 20-án csatlakozott. A közös jegyzőkönyv 1992. április 27-én lépett hatályba, a magyar belső jogban a csatlakozási jegyzőkönyv szövegét a 130/1992. (IX. 3.) Korm. rendelet hirdette ki. A közös jegyzőkönyvet aláíró országok, amennyiben egyik egyezmény részesei, élvezik a másik egyezmény által biztosított jogosultságokat, anélkül, hogy a másik egyezménynek részesei lennének, kárfelelősséggel aszerint az egyezmény szerint tartoznak, amelynek eredetileg részesei. Magyarország a Bécsi Egyezményhez csatlakozott (1989. július 28-án), ennek szövegét a belső jogban a 24/1990. (II. 7.) MT rendelet hirdette ki. Mindezek alapján a jelen cikkben az atomkárokért viselt polgári jogi felelősség nemzetközi jogi szabályozása tekintetében a Bécsi Egyezményre hivatkozom.

⁸ Lásd a Bécsi Egyezmény II. Cikk 1. pontját.

A felelősség a nukleáris létesítmény üzemeltetőjét terheli. Az üzemeltető vagy üzemeltető az a személy, akit azon állam, amelynek a területén az adott nukleáris létesítmény található, a nukleáris létesítmény üzemeltetőjének kijelöl, vagy elismer⁹ – tehát az üzemeltető (üzembentartó) a nukleáris létesítmény működtetési engedélyével rendelkező személy, aki nem feltétlenül azonos az adott létesítmény tulajdonosával. Az üzemeltető felelőssége „abszolút”¹⁰, vagyis objektív – a felelősség az üzemben tartó vétkességére tekintet nélkül fennáll. A felelősség alól az üzemeltető csak az alábbi esetek valamelyikének bekövetkezésekor mentheti ki magát¹¹:

- ha a kárt teljesen vagy részben a kárt szenvedett személy súlyos mulasztása okozta;
- fegyveres konfliktus, háború, polgárháború vagy lázadás által közvetlenül kiváltott nukleáris balesetek esetében;
- kivételes jellegű természeti katasztrófa által közvetlenül kiváltott nukleáris balesetek esetében.

Az atomkárért való felelősség nem korlátlan, a felelősségnek az egyezményben rögzített határa van. A felelősség nem lehet alacsonyabb – nukleáris balesetenként külön-külön számítva – 5 millió USA dollárnál¹². Ez az 5 millió USA dolláros értékhatár azonban nem a „mindenkori” (tehát praktikusán az egyes nukleáris balesetek bekövetkezése időpontjában érvényes) dollárárfolyamon értendő, hanem az 1963. április 29-én fennállt dollár-arany paritásnak megfelelő értékhatár. Ezen a napon 35 dollár ért egy uncia finom (1000 ezrelékes, vagyis 24 karátos) aranyat, vagyis kb. 142.800-uncia¹³ finom arany mindenkori ellenértéke a balesetenként fennálló kártérítési felső értékhatár minimuma. A felelősség felső határa a nemzeti jogalkotások szabályozásától függően ennél magasabb is lehet.

A felelősségnek nemcsak felső határa van, hanem az igényérvényesítés esetén létezik időbeli korlát is, ami – főszabály szerint – a nukleáris baleset bekövetkeztétől számított 10 év¹⁴. Ez a 10 év objektív keresetindítási határidő, ami a nukleáris baleset bekövetkeztétől számítható. Ezen a 10 éves határidőn belül érvényesül egy minimum 3 éves, elévülési jellegű határidő is: a kártérítésre

⁹ Lásd a Bécsi Egyezmény I. Cikk 1. pont c) alpontját.

¹⁰ A Bécsi Egyezmény pontosan ezt a kifejezést használja – lásd az egyezmény IV. Cikk 1. pontját. Ez lényegében a Ptk. szerinti objektív, felróhatóság hiányában is fennálló felelősségi szabályának felel meg.

¹¹ A kárfelelősség alóli kimentési esetek szabályozása a Bécsi Egyezmény IV. Cikkében található.

¹² Lásd a Bécsi Egyezmény V. Cikk 1. pontját.

¹³ Az uncia súlyegyenérték, ami az SI mértékegység-rendszerben 28,35 grammnak felel meg.

¹⁴ Lásd a Bécsi Egyezmény VI. Cikk 1. pontját.

jogosultnak attól az időponttól, amikor a kár és a kártérítésre kötelezhető fél (a nukleáris létesítmény üzemeltetője) személyéről tudomást szerzett, minimum 3 éven¹⁵ belül meg kell indítania a bírósági kártérítési eljárást (azzal, hogy a keresetindítás végső időpontja a már ismertetett objektív határidő, a baleset bekövetkeztétől számított 10 év eltelte).

A Bécsi Egyezmény nem vonatkozik a katonai célú tengeri vagy légi atomreaktorok által okozott károk megtérítésére. Ez persze ilyen direkt módon nincs az egyezményben rögzítve, hanem logikai következtetéssel, a Bécsi Egyezmény logikai értelmezésével lehet e felismerésre jutni:

A nukleáris létesítmény üzemeltetője a **nukleáris létesítmény**ben keletkezett atomkárokért felel, továbbá a nukleáris létesítményből származó, onnan kibocsátott, vagy oda beszállított nukleáris anyagok által okozott atomkárokért¹⁶. Vagyis a felelősség szorosan kapcsolódik a nukleáris létesítményekhez. Igen ám, csak hogy a Bécsi Egyezménynek a nukleáris létesítményekre vonatkozó definíciója¹⁷ alapján nem számítanak „nukleáris létesítmény”-nek a tengeri vagy légi közlekedésben használt atomreaktorok, függetlenül attól, hogy azokat a jármű meghajtására használják-e, vagy más célra. Márpedig a polgári tengeri és a légi közlekedésben nem jellemző, illetve gyakorlatilag nem találni atomreaktorokat sem a járművek meghajtására, sem egyéb célra. A katonai járművek esetében viszont az ilyen reaktorok felhasználása különösen a haditengerészeteknél, de kisebb mértékben a légierőknél is előfordul¹⁸. Ezek az atomreaktorok pedig a Bécsi Egyezmény fogalomhasználata szerint nem nukleáris létesítmények. Márpedig ha az egyezmény az üzemeltető speciális felelősségét a nukleáris létesítménnyel kapcsolja össze, a hivatkozott reaktorok pedig az egyezmény szerint nem számítanak nukleáris létesítménynek, akkor ebből ama egyértelmű következtetés adódik, hogy az egyezmény szerinti speciális felelősség a nukleáris reaktorok által meghajtott, illetve ilyeneket tartalmazó hajókkal, illetve repülőszerkezetekkel (amik szinte kizárólag katonai eszközök) kapcsolatosan bekövetkezett atomkárokra nem vonatkozik.

¹⁵ A nemzeti jogalkotások hosszabb időtartamot is meghatározhatnak. A vonatkozó magyar szabályozás az egyezményben szereplő minimális, három éves elévülési határidőt intézményesítette – lásd az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 57.§ (1) bekezdését.

¹⁶ Lásd a Bécsi Egyezmény II. Cikk 1. pontját.

¹⁷ Lásd a Bécsi Egyezmény I. Cikk 1. pont j) alpontját.

¹⁸ A haditengerészeti egységek esetében a tengeralattjárók gyakorlatilag mindegyike, és néhány nagy felszíni hajóegység is atomreaktort (egyet vagy többet) használ a meghajtásra. A légierőnél meghajtásra nem, de egyes katonai célú műholdaknál az energiaellátás biztosítása érdekében használnak kisméretű atomreaktorokat.

A kártérítés megállapítására vonatkozó konkrét peres eljárásokkal kapcsolatos nagyon fontos illetékességi szabály a Bécsi Egyezményben az, hogy a kártérítési eljárások lefolytatására annak az államnak a bíróságai illetékesek, amelyik államnak a területén a nukleáris baleset bekövetkezett¹⁹.

4. Az atomkárért való felelősség szabályozása a magyar jogban

A Bécsi Egyezményt Magyarország aláírta, belső jogában kihirdette, ennél fogva e jogforrás, mint nemzetközi egyezmény a belső jogalkotás és jogalkalmazás számára is kötelező, amihez a tárgyban születő specifikus belső szabályozásokat harmonizálni kell. A tárgyban született specifikus belső szabályozás az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény, ezt a jogszabályt a Bécsi Egyezményhez való csatlakozásunk után fogadták el, és e jogszabály egy egész fejezetet²⁰ szentel az atomkárokért való speciális felelősség szabályozásának. A törvényi szabályozással kapcsolatos jogharmonizációs követelmény tehát az, hogy feleljen meg a Bécsi Egyezmény előírásainak.

a) Az atomkárok megtérítéséért felelős személy, vagyis a nukleáris létesítmény engedélyese azonos mindkét szabályozásban. Lényeges különbséget találunk azonban magának az „atomkár”-nak a definiálásában, ami meghatározza a káresemények azon körét, amire az atomkárokkal kapcsolatos speciális felelősség érvényesül. Míg a Bécsi Egyezmény szerinti speciális felelősség a nukleáris reaktorok által meghajtott, illetve ilyeneket tartalmazó hajókkal, illetve repülőszerkezetekkel kapcsolatosan bekövetkezett atomkárokra nem vonatkozik, a magyar szabályozás az atomkárokkal kapcsolatos speciális felelősséget ezekre az esetekre is kiterjeszti. Ez a különbség az „atomkár” definíciós különbségeiből adódik. A Bécsi Egyezmény atomkár definíciója a károkat (ebből következően az értük való felelősséget) szorosan összeköti a nukleáris létesítmény fogalmával, ami miatt a katonai nukleáris eszközök kapcsán bekövetkezett atomkárokra az egyezmény szerinti speciális felelősség nem érvényesül. Ellenben a magyar törvényi szabályozásban²¹ ilyen szoros összekötést nem találunk, a magyar szabályozás szerint „atomkár”-t önmagában **a nukleáris üzemanyag is** okozhatja, függetlenül attól, hogy a nukleáris

¹⁹ Lásd a Bécsi Egyezmény XI. Cikkét.

²⁰ V. Fejezet.

²¹ Lásd az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 2.§ u) pontját.

üzemanyag nukleáris létesítményben²² található-e vagy sem. Mivel pedig nukleáris üzemanyag kétségtelenül található a nukleáris reaktorok által meghajtott, illetve ilyeneket tartalmazó hajókon, illetve repülőszerkezeteken, az ilyen hajókkal, repülőszerkezetekkel (amik gyakorlatilag csak katonai eszközök) kapcsolatos atomkárokra is vonatkozik a speciális felelősségi alakzat.

b) A magyar jogi szabályozás nukleáris létesítménytípusonként külön-külön határozza meg az engedélyes feltétlen felelősségének felső összeghatárát (atomerőmű, atomfűtőmű és nukleáris üzemanyag előállító, tároló és feldolgozó létesítmény esetében 100 millió SDR, egyéb nukleáris létesítmények és a nukleáris üzemanyag szállítása esetében 5 millió SDR²³), nem pedig egységesen, mint a Bécsi Egyezmény (azonban mindkét szabályozásban közös, hogy ezek az összeghatárok balesetenként értelmezendők). A törvényben meghatározott felső összeghatárokat meghaladó mértékű atomkárt a Magyar Állam téríti meg az atomkárért felelős engedélyes helyett, a kártérítésre összesen fordítható összeg azonban ebben az esetben sem haladhatja meg a 300 millió SDR-t. Ezek az összeghatárok kétségkívül magasabbak, mint a Bécsi Egyezmény által meghatározott balesetenkénti 5 millió USA dolláros felső értékhatár (amit egyébként az egyezmény alapján minimális határként kell kezelni, amitől a nemzeti jogalkotások felfelé eltérhetnek – a magyar jogalkotó élt is ezzel a lehetőséggel). A kártérítés fizetése a magyar hivatalos fizetőeszközben történik, a fenti SDR egyenértékek pillanatnyi árfolyamon történő átváltása alapján.

c) Sajátos, a Bécsi Egyezményben nem szereplő hazai előírás az, hogy az egyazon engedélyes által azonos telephelyen működtetett több nukleáris létesítmény a felelősségi szabályok alkalmazása szempontjából egy nukleáris létesítménynek minősül²⁴. Ez a technikai (értelmezési) segédszabály nyilvánvalóan a Paksi Atomerőműre tekintettel került be a törvénybe: ezen a telephelyen egyazon engedélyes négy külön nukleáris létesítményt²⁵ üzemeltet. Amennyiben

²² Magának a nukleáris létesítménynek a definíciója – 1996. évi CXVI. törvény 2.§ g) pont – lényegében megegyezik a Bécsi Egyezmény vonatkozó definíciójának tartalmával (Bécsi Egyezmény I. Cikk 1. pont j) alpont), vagyis a magyar szabályozás szerint sem tartoznak a nukleáris létesítmények közé a nukleáris reaktorok által meghajtott, illetve ilyeneket tartalmazó hajók, illetve repülőszerkezetek;

²³ Az SDR a Nemzetközi Valuta Alap (IMF) által meghatározott nemzetközi elszámolási egység (Special Drawing Rights – Különleges Lehívási Jogok), aminek – a devizákhoz hasonlóan – folyamatosan változó árfolyama van.

²⁴ Lásd a 1996. évi CXVI. törvény 53.§ (4) bekezdését.

²⁵ A 1996. évi CXVI. törvény 2.§ g) pontjában található „nukleáris létesítmény” definíció szerint nukleáris létesítmény az atomerőmű. Azt azonban a törvény nem mondja meg, hogy mit értünk „atomerőmű” kifejezés alatt. Mint az közismert, Pakson négy, egyaránt energiatermelésre szolgáló, azonban külön-külön is

az erőműben olyan baleset következne be, ami több reaktort egyszerre érint, az ilyen balesetekkel kapcsolatos felelősség meghatározásánál az ismertetett értelmezési szabály alapján nem lehet mechanikusan összeadni a kártérítés felső összeghatárát a balesetben érintett reaktoronként, hanem a már hivatkozott limitek vonatkoznak a több reaktort egyszerre érintő balesetekkel kapcsolatos kárfelelősségre is.

5. Az atomkárokért való felelősség összehasonlítása a veszélyes üzemi felelősséggel

Most, hogy röviden áttekintettük a veszélyes üzemi felelősség általános szabályait, és részletesebben az atomkárokért való speciális felelősség szabályait, elvégezhető a két felelősségi alakzat összehasonlítása.

Alapvető megállapításként leszögezhető, hogy az atomkárokért való felelősség szabályozása a polgári jog veszélyes üzemek üzemeltetőjét terhelő kártérítési felelősségének speciális esete. Az atomkárokért való felelősség tehát önálló veszélyes üzemi felelősségi alakzat, aminek a keretében a minden kétséget kizáróan veszélyes üzemnek minősülő²⁶ nukleáris létesítmények üzemeltetésével, továbbá a nukleáris anyagok kezelésével kapcsolatosan bekövetkezett károkért való felelősség szabályozása történik. Az atomkárokért való felelősség szabályai a Ptk.-nak a veszélyes üzemi felelősségre vonatkozó általános szabályozásától eltérnek, még hozzá (a felelősség vállalására kötelezett engedélyes szempontjából) bizonyos tekintetben szigorúbbak, más tekintetben viszont enyhébbek a Ptk.-ban rögzített általános veszélyes üzemi felelősségi szabályoknál.

üzemeltethető (technikai értelemben önálló üzemnek minősülő) reaktor található, amit összefoglaló néven „Paksi Atomerőmű”-ként szokás emlegetni. Ez most akkor egyetlen atomerőmű, több reaktoral (amik egyazon telephelyen helyezkednek el), vagy négy külön atomerőmű? (Technológiai értelemben ugyanis ez utóbbi állítás az igaz). Jogszabályi definíció hiányában, a technikai sajátosságok ismeretében, az óvatosság elvét követve az utóbbi értelmezésre hajlok, vagyis hogy Paks esetében jogilag négy nukleáris létesítményről van szó egy telephelyen. Ezt az értelmezést támasztja alá a már hivatkozott „nukleáris létesítmény” definíció későbbi része is, ami az (oktató és kutató) atomreaktorokat külön nukleáris létesítményként jelöli meg, vagyis egy reaktor egy létesítménynek számít.

²⁶ Ez a körülmény, nevezetesen hogy pontosan szabályozzák, mi minősül atomkárnak – amely károkra érvényesül a speciális felelősségi alakzat – már önmagában eltérést jelent a veszélyes üzemi felelősség általános szabályaitól. Ott ugyanis a magyar jogban nincs kodifikálva, hogy milyen tevékenységek számítanak veszélyes üzemnek, ezek körét a bírói gyakorlat alakította ki, amiből következően sok esetben van értelmezési, jogalkalmazási bizonytalanság az egyes kártérítési perekben. Ám az atomkárokért való speciális felelősség esetében – a pontos jogi definícióból következően – a jogalkalmazás számára egyértelmű, hogy mely káresetekre érvényesül ez a speciális felelősségi alakzat, és melyekre nem.

Az atomkárért való felelősség alól az engedélyes csak akkor mentheti ki magát, ha az atomkár a létesítmény tevékenységi körén kívül eső, elháríthatatlan külső ok által közvetlenül kiváltott nukleáris baleset következménye – ez még nem tér el az általános veszélyes üzemi felelősségtől. Azonban míg a Ptk. szerinti veszélyes üzemi felelősség szabályai a „tevékenységi körön kívüli elháríthatatlan külső ok” esetköreit nem korlátozzák²⁷, az atomkár szabályozása igen: csak a háború, polgárháború, fegyveres felkelés, fegyveres összeütközés, vagy rendkívüli méretű természeti katasztrófa által közvetlenül kiváltott nukleáris balesetek esetén van lehetőség a felelősség alóli mentesülésre²⁸. Tehát atomkárnál a felelősség alóli kimentés lehetőségei lényegesen szűkebbek a veszélyes üzemi felelősség általános szabályaihoz képest. Az engedélyes felelősség alóli mentesülésének másik lehetséges esete, ha a kár részben vagy egészben a károsult súlyosan gondatlan vagy kifejezetten a kár előidézésére irányuló szándékos és elháríthatatlan cselekvésének vagy mulasztásának a következménye²⁹. Ez is szigorúbb a veszélyes üzemi felelősség általános szabályaihoz képest, ugyanis ott a károsult felróható magatartása³⁰ (vagyis ha a károsult nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható, ami bekövetkezhet akár enyhe fokú gondatlansággal is) már mentesíti a veszélyes üzem üzemeltetőjét a felelősség alól, míg az atomkár esetében a mentesüléshez a károsult súlyos gondatlansága, vagy szándékos, és emellett még elháríthatatlan magatartása szükséges.

Egyértelműen kijelenthető tehát, hogy az atomkárért való felelősség a Ptk.-nak a veszélyes üzemi felelősségre vonatkozó szabályaihoz hasonlóan **objektív, a károkozó vétkességétől független**. A kártérítési felelősség alóli kimentés lehetőségei atomkár esetén szűkebbek, mint a veszélyes üzemi felelősség általános szabályai esetében, ennyiben tehát az atomkárért való felelősségi alakzat a kártérítésre kötelezett (az engedélyes) számára terheesebb, mint az általános veszélyes üzemi felelősség.

Most pedig nézzük meg azokat a szabályokat, amik a kártérítésre kötelezett (az engedélyes) számára enyhébb feltételeket jelentenek az atomkárok esetében az általános veszélyes üzemi felelősséghez képest!

²⁷ Lásd a Ptk. 345.§ (1) bekezdését, és az ehhez a bekezdéshez fűzött Kommentárt, ami egyértelművé teszi, hogy a „tevékenységi körön kívüli elháríthatatlan külső ok” esetkörei nincsenek szűkítve.

²⁸ Lásd az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 49.§ (1) bekezdését, ami – zárójelk között – a felelősség alóli mentesülés eseteit képező „tevékenységen kívüli elháríthatatlan külső okok” esetköreit taxatív sorolja fel.

²⁹ Lásd az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 49.§ (2) bekezdését.

³⁰ Lásd a Ptk. 345.§ (2) bekezdését.

A legfontosabb ide tartozó különbség az atomkárokért való felelősség esetében érvényesülő, jogszabályban rögzített kártérítési felelősségkorlátozás. Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvényben rögzített, korábban hivatkozott kártérítési limitösszegek ugyanis nukleáris balesetenként érvényesülő összes kártérítés felső határaként értelmezendők, függetlenül az adott nukleáris balesetben érintett károsultak tényleges számától, illetve az általuk elszenvedett károk együttes összegétől. Ha a törvényben meghatározott maximális kártérítési összeg nem elegendő az összes kár fedezésére, az összes károsultak számára kifizethető kártérítéseket arányosan csökkenteni kell³¹. Ezzel ellentétben a Ptk. nem limitálja a károkozó összes kártérítés-fizetési kötelezettségét a veszélyes üzemi felelősségnél, a károkozó felelőssége korlátlan. E tekintetben tehát az atomkára vonatkozó szabályozás a károkozóra nézve kedvezőbb.

Az atomkárokra vonatkozó felelősségi szabályok körében a károsult kártérítési igényét a hároméves, elévülési jellegű határidő alatt érvényesítheti (az elévülés kezdő időpontja az az időpont, amikor a károsult az atomkarról, és a kárért felelős személyéről tudomást szerzett) – ez az elévülési jellegű határidő megegyezik a veszélyes üzemi felelősség körében érvényesülő, szintén elévülési jellegű határidővel³². Az engedélyest az atomkárért való felelősség a nukleáris baleset bekövetkeztének időpontjától számított tíz évig terheli, ez objektív határidő, amelynek letelte után a károsult akkor sem érvényesítheti kárát, ha egyébként a rá vonatkozó – elévülési jellegű – igényérvényesítési határidő még nem telt le. Az atomkár szabályozása tehát az általános veszélyes üzemi felelősség igényérvényesítési határidejéhez képest eltérő. Ennek az eltérésnek a nyilvánvaló indoka az atomkárok jellege, hiszen itt a károk jelentős részét az ionizáló sugárzás szintjének növekedése miatt kialakuló betegségek okozzák, amikor a nukleáris baleset miatti egészségkárosodások – tehát maga a kár – a baleset után sok esetben nem azonnal, hanem bizonyos idő elteltével jelentkeznek³³.

6. Az atomkárokra vonatkozó szabályozás hiányosságai, kérdőjelei

³¹ Lásd az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 56.§ (3) bekezdését.

³² Lásd a Ptk. 345.§ (4) bekezdését

³³ A baleset után tíz év elteltével a kibocsátott ionizáló sugárzás és a bekövetkezett egészségkárosodás (kialakult betegség) közötti okozati összefüggés érdemben alig bizonyítható, és az ellenbizonyítás is szinte lehetetlen, ez a körülmény a mögöttes indoka az objektív, 10 éves igényérvényesítési határidő előírásának.

A szabályozásnak két alapvető hiányossága van: az első a már ismertetett törvényi felelősségkorlátozás intézménye, a második pedig a külön jogszabályban szabályozott atomkárokért való felelősség, és a Ptk.-ban rögzített felelősségi alakzatok közötti viszony tisztázatlansága.

Az első hiányosság, a törvényi felelősségkorlátozás problémája nem szorul különösebb magyarázatra, ha elképzelünk egy valóban súlyos nukleáris balesetet, ami pl. a közelmúltban Fukushimaiban, vagy 25 évvel ezelőtt Csernobilban bekövetkezett. Az ilyen balesetek közvetlenül ezrek, közvetve pedig akár milliók életére, egészségére lehetnek káros hatással, és ezek a hatások sok esetben csak évekkel, évtizedekkel a baleset után jelentkeznek. Egy ilyen baleset által okozott atomkárok összessége olyan nagymértékű, hogy ehhez képest a károkozót terhelő maximális 100 millió³⁴, sőt, az államot terhelő 300 millió SDR összegű kártérítési limit eltörpül; egy károsultra így csak minimális, a tényleges káraival arányban nem álló kártérítés juthat³⁵. Márpedig az atomkárokért való felelősség szabályai úgy értelmezendők, hogy a bekövetkezett atomkárokért való felelősségre kizárólag e speciális felelősségi alakzat szabályai vonatkoznak, a kártérítési limitet meghaladó károkat nem lehet más (a Ptk.-ban szabályozott egyéb) kártérítési szabályok segítségével érvényesíteni. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a kisebb, néhány személyre (döntően a nukleáris létesítmény alkalmazottaira) hatással levő, kisebb balesetek esetében a jelenlegi kárkifizetési limitek megfelelőek lehetnek a várható tényleges károk kompenzálására, ám a nagy, sok embert érintő balesetek károsultjai már nagy eséllyel nem jutnak teljes kompenzációhoz. Ez viszont az „egyéb” (technológiailag sokkal kisebb kockázatot hordozó) ipari folyamatok kapcsán bekövetkezett balesetek – pl. a 2010-es kolontári iszapkatasztrófa – károsultjaihoz képest (akik a hatályos szabályozás alapján teljes, limit nélküli kártérítésre számíthatnak) sokkal hátrányosabb helyzetbe hozza a nukleáris balesetek károsultjait. E körben tehát a jogszabályokat úgy kellene módosítani, hogy emelni kellene a kártérítési kifizetések felső határát, adott esetben kiegészítve ezt biztosítási konstrukciókkal, a Központi

³⁴ Ez az összeg a 2011. első felében érvényes átlagos árfolyamon mintegy 30-31 milliárd forintos kárkifizetési limitnek felel meg.

³⁵ Az atomtechnológia működése – a biztonsági intézkedések betartása mellett is – hordoz magában kockázatot, ezért a jövőben is előfordulnak majd balesetek, a technológia fejlesztése legfeljebb ezek súlyosságát, káros hatásait korlátozhatja. Az atomtechnológia annyira veszélyes anyagokkal (magas sugárzású, rendkívül egészségkárosító anyagok) és folyamatokkal (nukleáris láncreakció) dolgozik, hogy ha tényleg bekövetkezik egy súlyos baleset, annak hatásai olyan mértékűek, hogy a potenciális kárigények összesített értéke „végtelen” (a csernobili baleset erre jó példa). Ezek a kárigények, a velük szembeni teljes helytállás a nukleáris létesítmények üzemeltetői, de még az egyes államok számára is beláthatatlan finanszírozási kockázatot jelent. Ez a mögöttes oka a kártérítési kifizetések felső határa megállapításának, a felelősség összecszerű korlátozásának.

Nukleáris Pénzügyi Alapba³⁶ történő növelt befizetések előírásával, egyben megnyitva az alap forrásait a bekövetkezett nukleáris balesetekkel kapcsolatos károk fedezése céljára is³⁷.

A szabályozás másik alapvető hiányossága a külön törvényben szabályozott atomkárokért való felelősség, és a Ptk.-ban rögzített felelősségi rendszerek közötti viszony tisztázatlansága. Azt már korábban rögzítettem, hogy az atomkár esetében érvényesülő kártérítési limitet meghaladó károkat nem lehet más (a Ptk.-ban szabályozott egyéb) kártérítési szabályok segítségével érvényesíteni, vagyis az atomkárokért való felelősség csak az erre vonatkozó külön szabályozás keretei között érvényesíthető. Ez a rendelkezés azonban *expressis verbis* nincs rögzítve sem az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvényben, sem pedig a Ptk.-ban, erre a következtetésre jogszabály-értelmezés útján lehet eljutni. Két külön jogszabály-értelmezési módszer alapján is ez a következtetés adódik: egyrészt a *lex generalis* – *lex specialis* viszonyából, amikor is a Ptk. veszélyes üzemi felelőssége az általános, az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvényben rögzített felelősségi szabályok pedig az atomkárokra vonatkozó különös szabályok³⁸. A másik értelmezési módszer az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 58.§-nak logikai értelmezése: e rendelkezés kifejezetten azokat az eseteket sorolja fel, amikor a bekövetkezett atomkárok esetében a Ptk. szerinti felelősségi szabályok szerint kell a felelősséget megállapítani (amiből viszont logikailag az következik, hogy a kifejezetten feltüntetett eseteken kívül az atomkárokért való felelősség kapcsán a Ptk. nem érvényesül). E körben tehát egyértelműen kellene rögzíteni azt, hogy a bekövetkezett atomkárokért való felelősségre kizárólag az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény V. Fejezete előírásai irányadóak.

Az atomkárokért való felelősség, és a Ptk.-ban rögzített felelősségi szabályok közötti viszonyrendszerben van egy másik problematikus szabályozási elem is. Ez pedig az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 50.§-a, ami szerint nem minősül atomkárnak, és az engedélyes

³⁶ Lásd az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény VI. fejezetét.

³⁷ Jelenleg az alap csak a radioaktív hulladékok végleges elhelyezését, a kiégett üzemanyag átmeneti és végleges elhelyezésére szolgáló tárolók létesítését és üzemeltetését, a nukleáris létesítmények leszerelésének finanszírozását biztosítja.

³⁸ A *lex generalis* – *lex specialis* szabályozási viszony a jogalkalmazás általános szabályai szerint úgy alkalmazandó, hogy amennyiben létezik specifikusan egy adott jogviszonyra (a jelen esetben az atomkárokra) vonatkozó szabályozás, akkor e jogviszony tekintetében elsősorban a specifikus szabályozás irányadó, az általános szabályozás csak abban az esetben, ha azt a specifikus szabályozás kifejezetten alkalmazni rendeli – lásd az atomkárokra vonatkozó szabályozás néhány pontjában, pl. az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 58.§-ban.

a Ptk. szerint áll helyt a nukleáris létesítmény állagában bekövetkezett károkért, a nukleáris létesítmény telephelyén található vagyontárgyakért, és ama szállítóeszköz állagában bekövetkezett károkért, amin a nukleáris anyag a baleset időpontjában volt. Ez a szabályozás – bár értelmezése világos – több problémát is magában hordoz. Az első: a Ptk. melyik felelősségi alakzata szerint kell a kárigényt elbírálni, az általános, szerződésen kívül okozott károkra, vagy a veszélyes üzemi felelősségre vonatkozó szabályok alapján? Erről az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény, és a Ptk. sem rendelkezik. A logikus válasz erre persze az lenne, hogy a Ptk. 345.§-a, vagyis a veszélyes üzemi felelősség szerint kell a kárigényt elbírálni, hiszen az engedélyes alapvetően fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat. Ez azonban nem minden esetre igaz, mert a konkrét esetek elbírálása során jelentősége van annak is, hogy a kár ténylegesen az üzemeltető milyen tevékenységével összefüggésben keletkezett. Egy nukleáris létesítményben számos olyan munkafolyamat van, amik nem állnak összefüggésben a fokozott veszéllyel járó tevékenységnek minősülő nukleáris üzemanyag vagy radioaktív anyagok kezelésével, ezek a munkafolyamatok nem minősülnek fokozott veszéllyel járó tevékenységnek. Adott esetben tehát elképzelhető, hogy nem is a veszélyes üzemi, hanem az általános felelősségi alakzat szabályai szerint kell a kárigényt elbírálni, ha a kár az üzemeltető olyan tevékenységével összefüggésben keletkezett, ami nem minősül fokozott veszéllyel járó tevékenységnek.

A második ide sorolható probléma maga a szabályozás léte. Gondoljunk arra, hogy milyen óriási összegbe kerül egy atomerőmű megépítése – a tervezett paksi bővítés kapcsán blokkonként több milliárd dolláros összegről esik szó. A bővítési beruházás finanszírozása tekintetében még nincs végleges döntés, annyi biztos, az állami költségvetésben erre a célra szabad pénzek a jelenlegi ismereteink szerint nemigen lesznek. Nagyon is elképzelhető tehát az a finanszírozási technika, hogy a bővítési beruházást részben vagy egészben a kiválasztott üzemeltető fogja finanszírozni, vagyis a megépített új blokkok állami tulajdonba kerülnek, de az üzemeltetési/hasznosítási jogot a finanszírozásért cserébe elnyeri egy szakmai befektető. Ekkor, ha az üzemeltető egy súlyos üzemi balesettel „tönkreteszi” az állami tulajdont, az ebből eredő károkat vele szemben a Magyar Állam bizonytalan jogi környezetben lesz kénytelen érvényesíteni. Magának a vonatkozó szabályozásnak, vagyis az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 50.§-nak a léte érdemben nem kérdőjelezhető meg, hiszen ez a szabályozás a Bécsi Egyezményen

alapul³⁹. Az viszont már igenis szabályozási hiba, hogy a hivatkozott 50.§ általánosságban a Ptk.-ra, nem pedig kifejezetten a 345.§ szerinti veszélyes üzemi felelősségre utal⁴⁰; ezt a szabályozási hiányosságot célszerű lenne kijavítani.

7. Fukushima

Végezetül tekintsük át a közelmúltban Japánban, Fukushimaiban bekövetkezett nukleáris baleset potenciális kártérítési lehetőségeit. Ha a kártérítésre a Bécsi Egyezmény⁴¹ keretei között kerülne sor, a kártérítés kötelezettje az erőművet működtető Tepco⁴² vállalat lenne. A kártérítési eljárásokat az illetékes japán bíróságok előtt kellene megindítani, a kárfelelősség megállapítására az egyezmény szabályai szerint kerülne sor. A baleset – bár négy külön erőművi blokkot érintett – egyetlen balesetként lenne kezelendő. A bírósági eljárásokban elsőként tisztázandó kérdés az lenne, hogy van-e mód a felelősség alóli kimentésre? Ne feledjük, hogy a balesetre egy 9-es erősségű földrengést követő szökőár közvetlen következményeként került sor. Tisztázandó, hogy ez vajon az adott körzetben „kivételes jellegű természeti katasztrófa”-nak számít-e⁴³ – ha igen, az érvényes kimentési ok-e. Ha a bíróságok nem fogadnák el kimentési oknak a földrengést (illetve az általa kiváltott szökőárt), akkor is az egyezmény szerinti kárkifizetési limit érvényesülne a baleset kapcsán.

³⁹ Lásd a Bécsi Egyezmény IV. Cikk 5. pontját.

⁴⁰ Vegyük alapul a Magyar Állam pozícióját a külső üzemeltető által okozott balesetben megrongált, állami tulajdonú nukleáris létesítménnyel kapcsolatos kártérítési perben. Ha a perben az atomkárokra vonatkozó szabályozás érvényesülne, az megkönnyítené a kárfelelősség bizonyítását, de érvényesülne a kártérítési kifizetésekkel kapcsolatos törvényi felső korlát, ami miatt a kár egy része adott esetben nem térülne meg (ha egy vagy több atomerőművi blokk véglegesen tönkremenne, ahogy az Fukushimaiban történt). Egy ilyen szabályozás tehát az államnak összességében hátrányos lenne. Ha viszont az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 50.§-a egyértelműen a Ptk. 345.§-át rendelné alkalmazni, az állam szempontjából ez lenne a legkedvezőbb. A veszélyes üzemi felelősség is független a felróhatóságtól, a felelősség alóli kimentés korlátozott lehetőségei – amik bár szélesebbek az atomkárhoz képest – mégis az általános kárfelelősséghez képest a károsult számára kedvezők. Ráadásul itt a károkozó felelőssége összességében korlátlan, nem érvényesül az atomkárok esetén látható törvényi kárkifizetési limit.

⁴¹ Vagy az atomkárokért való felelősséget szabályozó más nemzetközi egyezmény, pl. a Bécsi Egyezmény szabályozási tartalmával rokon, 1960. július 29-én aláírt Párizsi Egyezmény.

⁴² Tokyo Electric Power Company, a Fukushima erőmű üzemeltetője.

⁴³ Magyarországon egy ekkora földrengés a geológiai adottságok és a történelmi tapasztalatok alapján mindenképpen kimentési ok lenne, ám Japánban ez már nem olyan egyértelmű – a 9-es erősség a földrengések között szokatlan, ám Japán geológiai törésvonalakon fekszik, az (erős) földrengések nagyon gyakoriak, ilyenekre számítani kell – tehát a jogalkalmazás szempontjából már kérdéses, hogy vajon ugyanez a földrengés Japánban is a felelősség alóli kimentési oknak minősülne-e.

Ez lenne tehát a helyzet akkor, ha Japán csatlakozott volna az atomkárokért való felelősséget szabályozó valamelyik nemzetközi egyezményhez – **de Japán nem részese** ezeknek az egyezményeknek! Ezzel viszont Japán elesik az egyezmények által biztosított három legfontosabb „előny”-től: a felelős személyének meghatározásától, a japán bíróság előtti keresetindítástól, és a kárfizetés limitálásától. Így viszont külföldi bíróságok előtt is indulhatnak kártérítési eljárások, és nemcsak az erőmű üzemeltetője, de a japán állam ellen is. A japán állam elleni eljárások alapja az elégtelen szabályozásra és ellenőrzésre hivatkozás lehet, ami lehetővé tette a baleset bekövetkezését az annak elhárításához szükséges intézkedések „megspórolásával”. A japán kormány egyes sajtóhírek szerint tart is a külföldön indított kártérítési eljárásoktól, azok eredményétől⁴⁴.

⁴⁴ Forrás: www.chinanuclear.cn és „Asahi Shimbun”, 2011. május 29.



Dr. Szegedi László

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: Dr. Rozsnyai Krisztina PhD egyetemi adjunktus

A társadalmi, érdekvédelmi szervezetek keresetindítási joga környezetvédelmi ügyekben – Eljárásjogi szabályozás európai nyomás alatt?*

*„A közigazgatási bíróságnak
soha nem szabad elfelejtenie, hogy
a szubjektív jogok főcélja mellett
érvényesülési tere van...
az objektív jogrend védelmének is.”*

/Wlassics Gyula^{1/}

I. Előszó

Az uniós jog átültetése miatt akár a tagállami jogrend egyes alapvető intézményeinek átalakítása is szükségessé válhat. Az Európai Bíróság a Van Gend & Loos-ítélet óta szorgalmazza az uniós polgárok keresetindítási jogának kiszélesítését. Ennek oka, hogy az uniós polgárookra akként tekint, mint akik elősegíthetik a tagállami bíróságok előtt a közösségi jog kikényszerítését a nem feltétlenül lojális tagállami közigazgatással szemben.² A bírói felülvizsgálatot szubjektív jogvédelmi eszközként számon tartó jogrendszerek, így a magyar jogrendszer jogalkotója (és jogalkalmazója) számára a kihívás a társadalmi-, érdekvédelmi szervezetek uniós elvárások miatt kiszélesítendő keresetindítási joga tekintetében abból fakad, hogy a szervezetek közérdekű fellépésére és keresetindítására – főszabály szerint – szubjektív jogsérelem hiányában nem lenne mód. Az uniós elvárások és jog végrehajtása a tagállami jogalkalmazók feladata, ugyanakkor a közigazgatási eljárásjog általános szabályozása tekintetében máig érvényesül a tagállami autonómia elve. Az Európai Bíróság több évtizedes gyakorlata által lefektetett hatékony és

*A tanulmány az „Önálló lépések a tudomány területén” ELTE TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0030 jelű projekt keretében, annak ösztöndíjas támogatásával készült.

¹ Wlassics Gyula: *Perjogi alapelvek a közigazgatási bíráskodásban*, Jogállam, Bp. 1913/3. 7.

² Ld. WEGENER, Bernhard W.: *Rechtsschutz für gesetzlich geschützte Gemeinwohlbelange als Forderung des Demokratieprinzips?* HFR 2000, Beitrag 3, [Online elérhető cikk: <http://www.humboldt-forum-recht.de/druckansicht/druckansicht.php?artikelid=35ml>], 2.

egyenértékű jogvédelem követelményének alapján az uniós jog szakpolitikáin keresztül közvetlenül csak a tagállamok ágazati szabályozását befolyásolhatja – kibővítvé adott esetben az uniós polgárok közérdekű fellépési lehetőségét – az általános eljárási törvényekre és perjogi szabályozásra pedig az ágazati szabályozáson keresztül hathat vissza.³ Emiatt a magyar általános közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény, a tagállami autonómia keretei között, továbbra is szubjektív jogvédelmi eszközként kezeli a bírói utat, szubszidiárius hatállyal rendezve a társadalmi szervezetek keresetindítási jogát, ügyféli jogállását biztosítva számukra – bár az európaizálódási tendencia érzékelhető az eljárásjog egészét illetően is.

Az európaizálódási folyamatok elemzésén túl a közérdekű fellépés jogtörténeti vizsgálatát az indokolja, hogy adott jogintézmények megragadása funkcióváltozásaik bemutatása révén lehet a legszemléletesebb. A társadalmi-, érdekvédelmi szervezetek közigazgatási hatósági ügyekben biztosított keresetindítási joga – túl az eljárásjogi szabályozásra kiható európai hatásokon – képes arra is rávilágítani, hogy a magyar jogalkotásnak és jogalkalmazásnak milyen kihívásokkal kellett szembenéznie a rendszerváltás, majd az uniós csatlakozás miatt átalakuló közigazgatás keretei között.

II. Az általános eljárási szabályozás dilemmái

2.1. A közigazgatási eljárásjog európaizálódása

A közigazgatási eljárásjog általános szabályozása tekintetében érvényesülő tagállami autonómia mellett az uniós elvárások és jog végrehajtása a tagállami jogalkalmazók feladata. Tiszteletben tartva a tagállami autonómia által megszabott kereteket az Európai Bíróság több évtizedes gyakorlata keretében tisztázta, hogy a végrehajtás során a tagállami jogalkalmazónak milyen elvárásokat kell teljesítenie. A Milchkontor-ügyben az Európai Bíróság kifejtette, hogy a nemzeti eljárási jog a hatékony jogvédelem elve szerint nem akadályozhatja, ill. aránytalanul nem nehezítheti meg az uniós jog végrehajtását⁴. Emellett a tagállamok kötelezettségük elmulasztása esetén sem hivatkozhatnak saját jogrendszerükre vagy belső körülményeikre.⁵ Az eddigi követelményeket a Johnston-ügy kapcsán annyiban egészítették ki, hogy a hatékony jogvédelem lényeges előfeltételeként nevezték meg a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadásának lehetőségét.⁶

³ Ld. GÖTZ, Volkmar: *Europarechtliche Vorgaben für Verwaltungsprozessrecht*, Deutsches Verwaltungsblatt 1/2002. 2.

⁴ Ld. bővebben C-205/82-215/82. sz., Deutsche Milchkontor és társai egyesített ügyekben 1983. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1983., 2633.]

⁵ Ld. bővebben C-217/88. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1990. július 10-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-2879.]

⁶ Ld. bővebben C-222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [EBHT 1986., 1651.]

Túl azon, hogy az uniós jog szakpolitikáin keresztül közvetlenül csak a tagállami ágazati szabályozást befolyásolja, az ágazati szabályozás pedig visszahathat az általános eljárási törvényekre és perjogi szabályozásra – vertikális konvergencia-folyamatok keretében is erősödik a közigazgatási eljárásjog európaizálódása.⁷ Ennek közvetítői egyrészt az Alapjogi Charta vonatkozó rendelkezései, az ún. szolgáltatási irányelv (2006/23/EK), az Európai Emberi Jogi Egyezmény, az Európa Tanács egyes ajánlásai⁸, illetve a strasbourgi esetjog fejlődése.

2.2. Az általános eljárási szabályozás jogtörténeti fejlődése

A magyar jogrendszer a bírói utat korábban is szubjektív jogorvoslati eszközként kezelte, amelynek keretében a szubjektív jogsérelem volt a keresetindítás feltétele a közigazgatási perben. Perindítási joggal a már hatályon kívül helyezett, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról szóló 1981. évi I. törvény (továbbiakban Áe.) szerint az ügyfél, illetve a törvényes érdekeiben sérelmet szenvedett fél bírt a 1952. évi III. törvény (továbbiakban Pp.) szerint. A társadalmi szervezetek helyzetének dilemmája az Áe. 3. § (4) bekezdéséhez, pontosabban annak második mondatához kötődött, amely az ügyfél jogállását biztosította annak a szervnek is, amelynek feladatkörét az eljárás tárgyát képező ügy érintette. Ez a rendelkezés az említett 1981. évi I. törvényben jelent meg, kifejezve azt a jogalkotói célt, hogy olyan államigazgatási szervek is ügyféli jogállással bírjanak (adott esetben jogorvoslattal éljenek), amelyek az általuk védett közérdek védelmében nem kaptak hatósági (szakhatósági) jogállást.⁹ Ám időközben – az alkotmányos rendszerváltással is összefüggésben – számos olyan társadalmi-, érdekvédelmi szervezet alakult, amelyek valamely közérdek védelmét tűzték ki működésük céljaként. Ezek leggyakrabban környezetvédelmi érdekek védelmére hivatkozva, azon a címen, hogy feladatkörüket az eljárás tárgyát képező ügy érintette, próbáltak ügyféli jogokat, legfőképpen a jogorvoslathoz való jogot érvényesíteni.¹⁰

⁷ Ld. bővebben F. ROZSNYAI Krisztina: *A közigazgatási eljárásjog európaizálódása*, in: FAZEKAS Marianna-NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, Bp. 2010. 123-135.

⁸ Az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága 2007. június 20-án elfogadott (2007) 7. számú ajánlása és annak függeléke a jó közigazgatásról; (77) 31. számú határozata az egyének közigazgatási hatóságok határozataival szembeni védelméről; (80) 2. számú ajánlása, a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról; (81) 19. számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt információkhoz való hozzáférésről; (91) 10. számú ajánlása a hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyeknek történő kiadásáról; (2002) 2. számú ajánlása a hivatalos iratok hozzáférhetőségéről; (2003) 16. számú ajánlása közigazgatási és bírói döntések végrehajtásáról a közigazgatási jog területén; (2004) 20. számú ajánlása a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról.

⁹ Ld. FEHÉR Zoltán-NÉMETH Gyula: *Eljárási jog a közigazgatásban*, Unió Kiadó, Bp. 1992. 82.; LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási eljárásjog*, HVG-ORAC Kiadó, Bp. 2005. 60.; SZALAI Éva: *A nyilvános, „sok-ügyfeles” eljárás szabályozásának a problémái a magyar közigazgatási eljárásjogban*, in: Schmidt Péter-émlékkötet, Rejtjel Kiadó, Bp. 2006. 298.

¹⁰ Ld. SZALAI Éva 2006. im. 299.

Bár egyes értelmezések szerint az Áe. eredeti szabályozása nem szűkítő értelmezés mellett alkalmas volt a társadalmi-, érdekképviselői szervek eljárási képességének megállapítására¹¹ – ám a bírói jogértelmezés valójában a jogalkalmazást megkönnyítő viszonyítási pontokat keresett. Így nem ismerték el az általános célok védelmére alapított csoportosulások ügyféli jogállását az alapszabályban önmaguk számára megállapított feladatkör alapján. Dilemmaként ugyanis az is felvetődött, hogy a jogalkotó és a jogalkalmazó mennyire ismerje el a társadalmi szervezetek „önmeghatározásának jogát”, létesítő okiratukban önmaguk által meghatározott feladatkörük érintettségére hivatkozva mennyiben léphetnek fel köz(össégi) érdek(ek) megsértésére hivatkozva. Világossá tették, hogy az ilyen csoportosulások ügyféli minősége csak akkor állapítható meg, ha a feladatkör jogszabályból ered (Kollégiumvezetők álláspontja időszerű közigazgatási jogalkalmazási kérdésekben 29. pont, megjelent BH 1996/3; EBH2004. 1089.). Másrészt megtagadták a leggyakrabban felmerült építési engedélyezések alkalmával a társadalmi szervezetek ügyféli jogállásának elismerését, mivel közvetlen érintettség nem állt fenn (KDG 2004. 94.). Vizsgálni kell a keresetességi jog meglétét is, amelyet közigazgatási jogegységi határozat és több elvi jelentőségű bírói ítélet értelmezett. A Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy a keresetességi jog anyagi jogi kérdés, funkciója a széles „anyagi jogias” ügyfél-fogalom leszűkítése. A félnek a vitában való anyagi jogi érdekelttségére vonatkozik, és így a jogvita érdeme körében bírálható el, hiánya a kereset ítélettel való elutasítását eredményezi, emiatt el kell különíteni a perindítási jogtól (2/2004. KJE).

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban Ket.) előkészítése során a jogalkalmazók egyértelműen kérték, hogy a törvény adjon „fogódzókat” az ügyféli jogállás meghatározásához, ám egy minden ügyre alkalmazható felsorolás – tekintve az eljárásfajták eltérő mivoltát – nem adható.¹²

Közigazgatási per indítására a hatályos Pp. 327. §-a szerint továbbra is az ügyfél – a Ket. 15. § (1) bekezdés szerint, akinek (saját) jogát, jogos érdekét érinti az ügy – jogosult, a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében pedig az eljárás egyéb résztvevője. Az ügyféli kör újraszabályozása kapcsán ugyanakkor végbement egyfajta differenciálódás, és az európaizálódás hatása is tetten érhető. Pozitívként értékelhető – részben az Európa Tanács hatására¹³ – a „sokügyfeles eljárás” törvényi bevezetése a Ket.-ben, amelyet még nem kezelt külön az Áe. (Ket. 15. § (3) bek.). Ettől elválasztotta a Ket. azt az esetkört, amely szerint az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő közigazgatási szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti (Ket. 15. § (4) bek.). Végül a Ket. szubszidiárius hatályú törvényi rendelkezés révén biztosítja a társadalmi-,

¹¹ Ld. BÁNDI Gyula: *A társadalmi részvétel és előfeltételei a környezetvédelemben*. Jogállam, 1994/3-4. 153.

¹² Ld. KILÉNYI Géza(szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, KJK-KERSZÖV, Bp. 2005. 77.

¹³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1987. szeptember 17-én elfogadott (87) 16. számú ajánlása a sok személyt érintő közigazgatási eljárásokról

érdekvédelmi szervezetek keresetindítási jogát, közérdekű fellépésük lehetőségét ügyféli jogállásuk külön törvényi elismerése útján (Ket. 15. § (5) bek.). 2008-ban részben éppen a társadalmi-, érdekvédelmi szervezetek visszaélésszerű joggyakorlása miatt iktatták be azt a rendelkezést, amely szerint „az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ügyfél az első fokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be” (Ket. 15. § (6) bek.). A módosítás indokaként a Ket. kommentárja kiemeli az eljárás gyors lefolytatását, valamint azt, hogy valamennyi információ és érdek lehetőleg az elsőfokú eljárásban kerüljön felszínre – ezáltal pedig elkerülhető legyen a jogorvoslati szakba jutása az ügynek – mindezek „legitim érdekek, amelyek nevében elfogadható, hogy az ügyfelekkel szemben követelményként lehessen támasztani az elsőfokú eljárásban való részvételt”.

Az általános eljárási kódexet érintő legutóbbi módosítás szerint meghatározott ügyekben ügyféli jogállást törvény helyett már jogszabály biztosíthat a társadalmi-, érdekvédelmi szervezetek helyett civil szervezetek számára.¹⁴ Utóbbit kiegészíti egy újonnan megjelent rendelkezés, amely a civil szervezeteknek általános jelleggel nyilatkozattételi jogot ad, amely jogi kötőerővel nem bír. A módosítás nem feltétlenül szűkíti az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, csupán nagyobb teret hagy az ágazati jogalkotó számára, hogy döntsön az ügyféli jogok, illetve az ügyféli jogállás biztosításáról. Ugyanakkor lehetőség nyílik az ágazati jogalkotó számára, hogy szigorítson a szervezeti fellépés lehetőségén, amelyre már korábban is akadt példa. Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (továbbiakban Etv.) 2. § 6. pontja a civil szervezetek körét a civil társaságokra¹⁵, egyesületekre, valamint az alapítványokra terjeszti ki, amely rendelkezés megfelelését a nemzetközi, valamint uniós követelményeknek csak az egyes ágazati követelmények tükrében lehet vizsgálni.

A jogalkotó és a jogalkalmazó előtt kettős feladat állt és áll a jogintézmény szabályozásakor. Egyfelől a jogalkotónak a megfelelő mértékben részletezett jogi szabályokat kell megalkotnia, másfelől a jogalkalmazónak a normatív alapon nyugvó közjó-értelmezést kell elvégeznie. Ha az első esetben túl általános jogi rendelkezés születik meg, a jogalkalmazóra hárul a feladat, hogy azt értelmezése során valódi tartalommal töltsse meg, amely ellentmondásos hatósági, illetve bírósági gyakorlathoz vezethet. Az előbbire lehet példa az Áe. 3.§ (4) bekezdése. Hiszen ez alapján „megtagadták az ügyféli jogállást olyan szervezetektől, amelyek számára a jogorvoslat lehetőségének biztosítása indokolt lett volna, és lehetőséget adtak arra is, hogy olyan szervezetek is ügyféli jogállást nyerjenek, amelyek számára az ügyféli jogállás biztosítása

¹⁴ Ld. 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (4) bekezdés, hatályos 2012. február 1-től

¹⁵ 2011. évi CLXXV. törvény 79. § (6) bekezdése vezette be a Ptk. 578/J.§ beiktatásával a civil társaság intézményét, amely keretében természetes személyek társaságot nem gazdasági érdekű közös céljaik előmozdítására és közösségi célú tevékenységük összehangolására vagyoni hozzájárulás nélkül is hozhatnak létre. A civil társaságra mögöttes szabályként a polgári jogi társaságra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

illetéktelen beavatkozási lehetőséget nyújtott az ügyfél civil szférájába, sértve annak jogait, törvényes érdekeit.”¹⁶ Ha pedig a jogalkotó szabja túl szűkre a fellépés lehetőségét – kizárva a jogalkalmazás mozgásterét – akkor ez az érintett szervezetek tiltakozását és a perindítási jogukat vélt vagy valós módon csorbító rendelkezések megtámadását vonja maga után. A közérdekű fellépés magában hordozza a visszaélés lehetőségét, az állam részéről önkényes jogkorlátozást, a civil szervezetek részéről visszaélésszerű joggyakorlást, ám ennek lehetősége még nem erősíti meg azt, hogy mellőzni lehetne ezt a jogintézményt.

III. A környezetvédelmi szabályozás kérdései

3.1. A rendszerváltás utáni jogfejlődés a környezetvédelmi ágazatban

A környezetvédelmi ágazatban az Aarhusi Egyezmény¹⁷ gyűjtötte össze és foglalta rendszerbe a nyilvánosság részvételét rendező, korábban már meglévő követelményeket. Ennek keretében három pillért határozott meg: az információhoz való hozzáférést, a nyilvánosság részvételét a döntéshozatalban és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. Az Egyezményt az (akkori) Európai Közösség nevében is megkötötték – így bár korábban is számos, az adott tárgykört érintő közösségi rendelkezés született – még inkább megélné a ilyen tárgyú, főleg irányelvek formájában megjelenő közösségi jogalkotás.

Ahogy Bándi Gyula megjegyzi, a hazai jog némileg megelőzte korát a társadalmi részvétel több formájának biztosításával, többek között az ügyféli jog sajátos kiterjesztésével a környezetvédelmi ágazatban – nem titkoltan, részben az akkor már vita alatt álló Aarhusi Egyezmény hatására.¹⁸ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (továbbiakban Kvtv.) 98. § (1) bekezdése kimondta, hogy a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületeket és más, politikai pártnak, érdekképviseletnek nem minősülő – a hatásterületen működő – társadalmi szervezeteket a környezetvédelmi közigazgatási hatósági (államigazgatási) eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illette meg. Ahogy az Alkotmánybíróság is utalt rá – a Kvtv. 98. § (1) bekezdése eljárási jellegű alanyi jogot biztosított az egyesületeknek és társadalmi szervezeteknek, amelyek nem saját jogait érvényesítik, hanem egy általuk önkéntesen képviselt közösségi érdek – a környezet védelme – érdekében lépnek fel

¹⁶ SZALAI Éva 2006. im. 299.

¹⁷ ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága keretében létrejött Egyezményt a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról Aarhusban, 1998. június 25-én fogadták el, amely 2001. október 30-án lépett hatályba.

¹⁸ Ld. BÁNDI Gyula: *A környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás fogalmáról*, Közigazgatási Szemle, 2007/3. 91.

(1146/B/2005. (VII. 3) AB határozat). Ezzel az ügyféli jogállás kereteit szabta meg a jogalkotó, így a hatósági eljárás egészében kívánta biztosítani a szervezetek fellépését a környezetvédelem ágazatban.

A feljogosított szervezetek körét illetően merült fel annak kérdése, hogy a törvényben szabályozott kör, adott szervezeti formák fellépésének biztosítása mennyiben kötött. A törvényalkotó „szabad mérlegelésének tárgya a társadalmi részvétel eszközeinek, jogi formáinak szabályozása.” Így az Alkotmánybíróság szerint nem alkotmányellenes a Kvtv. 98. § (1) bekezdése, amikor a környezetvédelmi feladatokat ellátó közalapítványoknak nem biztosítja a törvény a környezetvédelmi hatósági ügyekben az ügyféli jogállást, valamint a perindítás jogát. Tekintettel a két szervezeti forma lényegesen eltérő sajátosságaira¹⁹ annak ésszerű indoka van, hogy a jogalkotó a környezet védelme érdekében az állami szervektől független, kifejezetten e célra alakult egyesületeket és társadalmi szervezeteket ruházta fel a törvényben szabályozott eszközökkel (1146/B/2005. (VII. 3) AB határozat).

A bírói gyakorlat ugyanakkor elismerte alapítványok fellépési lehetőségét, hiszen a Hotel Rózsadomb precedens értékű ügyében a Budapest Világörökségéért Alapítvány ügyféli jogainak biztosításaképpen a feladatkörében való érintettséget az Egyezményt kihirdető törvényre hivatkozva állapította meg az eljáró bíróság.²⁰ Bár a kifogásolt építkezés a világörökségi védettséget élvező területen kívül esett, a bíróság az Egyezmény 3. cikkére hivatkozott, amely szerint a fellépés lehetőségét a „tényleges tevékenység központjára tekintet nélkül” kell biztosítani. Kiterjesztő jellegű volt a bírósági jogértelmezés annyiban is, amennyiben nem-környezetvédelmi tevékenységet ellátó alapítvány számára biztosította az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést.

A bírói gyakorlatra hárult a „környezetvédelmi ügy” fogalmának értelmezése is. A bíróságok a szervezetek ügyféli jogállását (erre alapozott keresetindítási jogát) csak környezetvédelmi eljárásokban (KGD 2004. 89.), ill. környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban (KGD 2004. 144.) ismerték el. Ám megtagadták azt, ha más típusú alapeljárásokban hozott határozatok bírósági felülvizsgálatát kérték a szakhatóságként közreműködő környezetvédelmi hatóságok hozzájárulása tekintetében a társadalmi szervezetek (1/2004. KJE). Így (autópálya) építési engedélyezési (KGD 2004. 89.) vagy földhivatali eljárásban is, mivel az Kvtv. alapján a felperesnek nem volt keresetőségi joga az alperesi határozat bírósági felülvizsgálatára (EBH

¹⁹ Közalapítványt korábban a Ptk. 74/G. § szerint (hatályon kívül helyezte a 2006. évi LXV. törvény 1. § (1) bekezdése) az Országgyűlés, a Kormány, valamint az önkormányzat vagy a kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete közfeladat folyamatos biztosítása céljából hozhatott létre. Az általuk ellátandó közfeladat olyan állami, önkormányzati vagy kisebbségi önkormányzati feladat, amelynek ellátásáról - törvény vagy önkormányzati rendelet alapján - az államnak vagy az önkormányzatnak kell gondoskodnia. A környezetvédelmi egyesületek és társadalmi szervek ezzel szemben önkéntes elhatározás útján létrehozott szervezetek, amelyek gyakorlása az egyesülési jog keretében alapjogként biztosított.

²⁰ Vonatkozó jogeset részletes elemzése [Online elérhető: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/wp-upload/JE2006Aarhuscasestudy.pdf], 42-47.

2004. 1089.). Egyértelműen szükségessé vált annak tisztázása is – tekintettel a nem egységes bírói gyakorlatra – hogy a társadalmi szervezetek ügyféli jogállását milyen közigazgatási hatósági ügyekben ismerjék el – különösen környezetvédelmi hatóságok szakhatósági közreműködése esetén.

A Legfelsőbb Bíróság 1/2004. jogegységi döntésében kimondta, hogy a környezetvédelmi szakhatóság hozzájárulása (döntése) az alapügyben eljáró hatóságot is köti, azt nem hagyhatja figyelmen kívül, így e vonatkozásban a környezetvédelmi államigazgatási eljárás kritériumai megállapíthatók. Így a környezetvédelmi társadalmi szervezeteket az ügyfél jogállása – ezért keresetindítási joga – illeti meg azokban az államigazgatási eljárásokban, melyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásának beszerzését írja elő. A Ket. is megerősítette, hogy a szakhatóság állásfoglalása (döntése) az alapügyben eljáró hatóságot köti, mert az Áe.-hez képest semmisségi oknak nyilvánította, ha a szakhatóság megkeresése nélkül vagy annak figyelmen kívül hagyásával hozzák meg a határozatot (Ket. 121. § (1) bek. c) pont). A jogegységi döntés rendezte annak kérdését is, hogy a környezetvédő szervezet keresetelési joga a Kvtv. 98. §-ának (1) bekezdése alapján a környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalással kapcsolatosan áll fenn és – jogszabálysértésre hivatkozással – e vonatkozásban kérheti a közigazgatási határozat felülvizsgálatát.

Egyes szerzők feltették a kérdést – tekintettel a jogegységi tanács döntésére – hogy a civil szféra ilyen mértékű részvételének biztosítása indokolt.²¹ Mások szerint a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás nem szűkíthető le a környezetvédelmi hatóság elsődleges, sem annak szakhatósági eljárásaira, mert a lényeg nem a hatóság mibenléte, hanem a környezethez való kapcsolat. Figyelemmel e kör gyakori változására és a környezetvédelem alapvető szempontjaira (a nemzetközi, uniós jogrendben megfogalmazott célkitűzésekre), nem azonosítható a pillanatnyilag környezetvédelminek mondott hatóságok eljárásával a korábbi jogegységi döntés által meghatározott esetkör.²² A vonatkozó döntés megszületése ellenére továbbra is eltérő bírói jogértelmezés érvényesült a kérdésben, így a Legfelsőbb Bíróságnak felül kellett vizsgálnia korábbi álláspontját.

A jogegységi döntéssel összefüggésben találunk arra példát civil szervezetek állítása szerint, hogy az ágazati jogalkotó megszigorította a civil szervezetek fellépésének lehetőségét. Egy korábbi miniszteri rendelet (15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelt 5/A. § (1)-(2) bek.) szerint a gyorsforgalmi közúthálózat fejlesztését érintő ügyekben a környezet-, a természet-, és tájvédelmi-, valamint a vízügyi hatóságokat nem szakhatóságként kellett a rendeletben meghatározott eljárásokba bevonni. A Levegő Munkacsoport, amely nemzetközi szinten kívánt a rendelkezéssel szemben fellépni, feltételezte, hogy a jogegységi döntés megszületése után, 2004. második felében végrehajtott módosítással a rendeletalkotó célja a „1/2004. KJE

²¹ Ld. SZALAI Éva 2006. im. 300.

²² Ld. BÁNDI Gyula 2007. im. 96-97.

rendelkezéseinek kijátszása” volt.²³ A vitatott rendelkezést – tekintettel, hogy elvonja a hatóságok törvényben, illetőleg kormányrendeletben megállapított szakhatósági hatáskörét – az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette (13/2006. (V. 5.) AB határozat). Anélkül, hogy a módosítás mögött meghúzódó konkrét szándékokat próbálnánk feltárni, a bemutatott eset példaként szolgálhat arra, hogy az ágazati jogalkotó szigorítási lehetőséget teremtett a Transz-európai közlekedési hálózathoz való kapcsolódás keretében „a gyorsforgalmi közúthálózat fejlesztésének gyorsítása”²⁴ végett. Mindez jelzésértékű lehet a Ket. legutóbbi módosítását illetően. Egyúttal annak a folyamatnak az ellentmondásaira is utal, amely egyszerre próbálkozik az eljárások gyorsításával a közigazgatási eljárásjogban²⁵, ugyanakkor uniós követelményként szélesítené a közérdekű fellépést, ezzel bizonyos esetekben lassítva az eljárásokat.²⁶

3.2. A jogharmonizáció kényszere és a bíró jogértelmezés vargabetűi

Egyértelmű, hogy az Aarhusi Egyezmény három pillére – az információhoz való hozzáférés, a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés – szoros kapcsolatban állnak egymással. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés csak akkor biztosítható, ha a potenciálisan felperesként (ügyfélként) megjelenő felek perindításukhoz, ügyfélként való fellépésükhöz megfelelő információval rendelkeznek, biztosított számukra a részvétel lehetősége az adott hatósági eljárásban – különösen, ha ez a későbbi keresetindítás feltétele. Az Aarhusi Egyezményt az egyes tagállamok, mint „Szerződő Felek” és az (akkori) Európai Közösség nevében is megkötötték, így több irányelv született, amely a közösségi részvétel kereteit újraszabályozta.²⁷ A Bizottság célja a társadalmi-, érdekvédelmi szervezetek keresetindítása szempontjából meghatározó 2003/35/EK irányelv előterjesztésével az volt, hogy a tagállamok lakosságát mobilizálja a közösségi környezetjog kikényszerítésének elősegítése érdekében.²⁸ Ugyanakkor a 2003/35/EK irányelv csak két másik irányelvet módosítva, az azok által szabályozott területen várja el a tagállamoktól, hogy

²³ A Levegő Munkacsoportnak az Egyezmény Jogkövetési Bizottságához benyújtott bejelentése; [Online elérhető: http://emla.hu/aa2.10.0/img_upload/flb7fd0e4cde967799ab3c249bb8f4f4/ICM_kezikonyv]

²⁴ Ld. Magyar Köztársaság gyorsforgalmi úthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXCVIII. törvény preambuluma-hoz fűzött magyarázat

²⁵ Ld. bővebben F. ROZSNYAI Krisztina: *Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított „előrehozott jogvédelemre”*, in: Jogtudományi Közlöny 2010/1. 22-30.

²⁶ Ld. bővebben Barinkai Zsuzsanna előadása elhangzott a Zöldgyűrű Konferencián, [Online elérhető: http://emla.hu/aa2.10.0/img_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/BZSkozreszv.pdf]

²⁷ 2005/370/EK tanácsi határozat a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről

²⁸ Ld. KOCH, Hans-Joachim: *Die Verbandsklage im Umweltrecht*, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 4. 2007. 370.

az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést biztosítsák.²⁹ A környezeti hatásvizsgálati 85/337 irányelv 10a. és a környezetszennyezés integrált megelőzésére és csökkentésére irányuló 96/61 irányelv 15a. cikke nagyrészt követi az Aarhusi Egyezményben 9. cikk (2) bekezdésében foglaltakat:

(10a. és 15a cikk) A tagállamok biztosítják, hogy a vonatkozó nemzeti jogrendszerükkel összhangban az érintett nyilvánosság azon tagjainak, akik:

(a) kellő mértékben érdekeltek, vagy

(b) jogsérelemre hivatkoznak, amennyiben a tagállam közigazgatási eljárásjoga ezt előfeltételként írja elő,

a bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott más független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljáráshoz legyen joguk a határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi vagy eljárási törvényességének kifogásolása céljából ezen irányelvnek a nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel.

A tagállamok meghatározzák, hogy melyik szakaszban kezdeményezhető a határozatok, jogi aktusok és mulasztások kifogásolása.

Hogy mi minősül kellő mértékű érdekeltségnek és jogsérelemnek, azt a tagállamok határozzák meg összhangban azzal a célkitűzéssel, amely szerint biztosítják az érintett nyilvánosságnak az igazságszolgáltatáshoz való széleskörű jogát. Ebből a célból az 1. cikk (2) bekezdésében említett követelményeknek megfelelő nem kormányzati szervezetek érdekeltségét e cikk a) pontjának az alkalmazásában kellő mértékűnek kell tekinteni. Továbbá, e szervezetek jogait e cikk b) pontjának az alkalmazásában olyan jogoknak kell tekinteni, amelyek sérülhetnek.

Az Egyezmény 2. cikke és a módosított 85/337/EK irányelv 1. cikk (2) bekezdése szerint:

„Nyilvánosság”: egy vagy több természetes vagy jogi személy, valamint a nemzeti jogszabályokkal, illetve gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei, illetve csoportjai;

„Érintett nyilvánosság”: a 2. cikk (2) bekezdésében említett, a környezettel kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban érintett vagy valószínűleg érintett, illetve abban érdekelt nyilvánosság (az Egyezmény szerint, akit a környezeti döntéshozatal befolyásol vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik); e meghatározás alkalmazásában a környezetvédelmet előmozdító és a nemzeti jog szerinti követelményeknek megfelelő nem kormányzati szervezeteket érdekeltnak kell tekinteni.

Nem része az Irányelvnek az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdése, amely szerint:

A fenti 1. és 2. bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak (Irányelv 10a. és 15a. cikkeinek (1) és (3) bekezdésének) csorbítása nélkül valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek,

²⁹ Ezért terjesztette elő egy általános hatályú irányelv tervezetét (COM (2003) 624. sz. tervezet) az Európai Bizottság, amelynek elfogadása még várat magára.

megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.

A 9. cikk (3) bekezdése ellentétben a 9. (2) bekezdésével, és a környezeti hatásvizsgálati irányelv 10a. és 15a cikkével, a nyilvánosság egészének kívánja biztosítani a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférést, nem pusztán az érintett nyilvánosságnak. A hatóságok mellett a magánszemélyek lépései is megtámadhatóak, amelynek alapjául nem a részvételi jogosultságok, hanem a nemzeti környezeti jog megsértése szolgál. A szélesebb körű hozzáférést biztosító követelmények átültetése az Unió másodlagos jogába jelzésértékű módon elmaradt, annak ellenére, hogy a nemzeti jogrendszer keretein belül adott feltételek megszabására lehetősége van.³⁰

Ami az egyes követelmények kikényszeríthetőségét illet, az Aarhusi Jogkövetési Bizottság (*Compliance Committee*) biztosítja az Egyezmény szerinti jogkövetés felülvizsgálatát. Amennyiben egy állam, mint „Szerződő Fél” nem tesz eleget az Egyezmény rendelkezéseinek, bejelentéssel lehet élni a Jogkövetési Bizottsághoz, amely ajánlást adhat ki az Egyezmény rendelkezéseinek betartásáról, egyúttal értelmezi az egyes rendelkezéseket.

Ha egy uniós tagállam nem valósítja meg valamelyik irányelv jogi kötőerővel bíró célkitűzéseit, vagy egyáltalán nem ülteti át az irányelvet, panaszt lehet benyújtani az Európai Bizottsághoz, majd kötelezettségszegési eljárás indulhat. További lehetőség az érintett civil szervezetek számára, hogy adott feltételek teljesülése mellett hivatkozhatnak az irányelv közvetlen hatályára³¹, valamint a tagállami bíróságok is irányelv-konform jogértelmezésre kötelesek, így el kell tekinteniük az irányelvvel ellentétes nemzeti szabályozás alkalmazásától.³² Végül a nemzetközi egyezmények speciális típusai, az

³⁰Ld. bővebben Justice and Environment: *Report on Access to Justice in Environmental Matters*, 2010, [Online elérhető: http://www.justiceandenvironment.org/files/file/2010/05/JE-Aarhus-AtJ_Report_10-05-24.pdf], 3-4.

³¹ Az irányelvek közvetlen hatálya a horizontális viszonyokra nem vonatkozik, tehát magánszemélyekre nem telepíthetnek kötelezettséget közvetlenül (152/84. sz. Marshall-ügyben 1986. február 26-án hozott ítélet [EBHT 1986., 723.]). A közösségi rendelkezésekből közvetlenül (értelmezés által) származtatható jogok fennállását kell bizonyítani, amely által megállapítható mind a feljogosított személyi kör, mind a jogok tartalma (8/81. sz. Becker-ügyben 1982. január 19-én hozott ítélet [EBHT 1982., 53.]). Emellett pedig az átültetésre rendelkezésre álló határidőnek le kell telnie (C-148/78. sz. Ratti-ügyben 1979. április 5-én hozott ítélet [EBHT 1979., 1629.]). A szakirodalomban azonban már az utóbbi feltételtől függetlenül is elismerik a közvetlen hatályra való hivatkozás lehetőségét, ha az átültetési aktus egyértelműen sérti a vonatkozó irányelv célkitűzéseit.

³² C-555/07. sz. Küçükdeveci-ügyben 2010. január 19-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé].

ún. vegyes egyezmények egyes rendelkezései közvetlen hatályúak lehetnek.³³

Az Egyezmény 9. cikk (2) bekezdése és a környezeti hatásvizsgálati irányelv szerint meghatározott esetekben a hozzáférést az érintett nyilvánosság számára kell biztosítani. Az Egyezmény Átültetési Útmutatója a jogi személyiség meglététől függetlenül határozta meg a nyilvánosság és az érintett nyilvánosság fogalmát.³⁴ Az érintett nyilvánosság számára a joggyakorlat szerint a tagállamoknak az igazságszolgáltatáshoz széleskörű hozzáférést kell garantálniuk. Megoszlottak a vélemények, hogy ez tekinthető-e olyan célnak, amelyből a tagállamok számára a jogvédelem biztosítására konkrét követelmények fakadnak, amely a közvetlen hatályra való hivatkozás kapcsán nyerhet gyakorlati jelentőséget.³⁵ Utóbbi lehetőségét a 10a. cikkel összefüggésben amiatt zárták ki, mert a nemzeti szabályozás megszabhatja a kellő mértékű érdekeltséget vagy a jogsérelemre hivatkozást a felülvizsgálati eljárás megindításának feltételeként, ugyanakkor e cikk szerint a szervezetek érdekeltségét kellő mértékűnek kell tekinteni, valamint a jogaikat olyan jogoknak, amelyek sérülhetnek.³⁶ Az Európai Bíróság egyértelművé tette, hogy a tagállamok e rendelkezés vonatkozásában nem rendelkeznek mozgástérrel a nemzeti szabályozás feltételeinek meghatározása során.³⁷ Egyes formális kritériumok is olyan hatással lehetnek, hogy gyakorlatilag kizárják az érintett nyilvánosság számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. A környezeti hatásvizsgálati irányelv célkitűzéseivel ellentétes volt az a svéd rendelkezés, amely a jogorvoslathoz való jogot azokra a környezetvédelmi egyesületekre korlátozta, amelyeknek legalább 2000 tagjuk volt – lévén elenyésző

³³ A vegyes egyezmények jellegzetessége, hogy azoknak a tagállamok, és az EU egyaránt részes felei, így „a közösségi jogrendben ugyanolyan státusszal rendelkeznek, mint a tisztán közösségi megállapodások, amennyiben a vegyes megállapodás rendelkezései közösségi hatáskörbe tartoznak”. Lásd bővebben a vegyes egyezményekkel kapcsolatban alábbi jogeseteket: C-239/03. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. október 10-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-9325.]; C-344/04. sz., IATA és ELFAA ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-403.]; C-459/03. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2006. május 30-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-4635.].

³⁴ United Nations Economic Commission for Europe: *Aarhus Convention Implementation Guide*, New York-Geneva, 2000. 40.

³⁵ Ld. KREMER, Peter – SCHMIDT, Alexander: *Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu Gerichten“*. Zur Umsetzung der auf den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten bezogenen Vorgaben der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG, Zeitschrift für Umweltrecht, Heft 2, 2007, 57-63.; Wolfgang EWER: *Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Heft 3, 2007, 272.

³⁶ ALLENWELDT, Ralf: „Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht. Zum Einfluss der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG auf die deutsche Rechtsordnung” = *Die öffentliche Verwaltung* Heft 15, 2006, 630.

³⁷ C-115/09. sz. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ügyben 2011. május 12-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé]

számú szervezet tudta ezt a feltételt teljesíteni.³⁸ Uniós kötelezettségszegési eljárást vont magával a szlovák általános hatósági eljárási és az ágazati törvények módosítása, amely a civil szervezetek jogorvoslati jogát teljesen elvette.³⁹ Az Európai Bíróság nemrég a német közigazgatási perjog „tisztán” közérdekű fellépést elutasító dogmatikai felfogásával szemben foglalt állást a környezetvédelmi ágazatot érintően. Eszerint a 10a. cikkel ellentétes az a megközelítés, amely a szervezetek jogorvoslati lehetőségét azon okból nem ismeri el, mivel a megsértett uniós jogból eredő, környezetvédelmi célú szabály kizárólag a közösség, és nem az egyén érdekeit védi.⁴⁰

Az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdése szerint a hozzáférést a nyilvánosságnak kell biztosítani. Hasonlóan az Európai Bírósághoz az Egyezmény Jogkövetési Bizottsága jogértelmezése szerint sem lehet a 9. cikk (3) bekezdés szerinti fellépés kritériumait úgy lefektetni, hogy azáltal minden vagy majdnem minden szervezet hozzáférést kizárják, ugyanakkor az egyes államok arra sem kötelesek, hogy *actio popularis* biztosítsanak.⁴¹ Ugyanezen rendelkezés kapcsán mondta ki az Jogkövetési Bizottság azt is, hogy a „környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek” körébe tartoznak a környezetvédelemhez kapcsolódó, de nem megfelelő módon átültetett irányelvek is.⁴² Ugyanakkor a 9. cikk (3) bekezdésének vegyes egyezmény részeként nincsen közvetlen hatálya az Európai Bíróság szerint, ugyanis nem tartalmaz „világos és pontosan meghatározott kötelezettséget, amelynek végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve”⁴³.

Magyarországon az Aarhusi Egyezmény átültetése viszonylag korán, már 2001-ben megtörtént.⁴⁴ A 2003/35/EK irányelv átültetése közvetlenül nem járt az Áe., a Ket., vagy a Kvtv. 98. §-ának módosításával, bár megjelent az annak célkitűzéseit átültető ágazati kormányrendelet (továbbiakban KHV-rendelet).⁴⁵ Az Etv. és a Ket.

³⁸ C-263/08. sz. Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening ügyben 2009. október 15-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-9967.].

³⁹ Ld. bővebben Justice and Environment: *Selected Problems of the Aarhus Convention Application* (2009); [Online: http://www.justiceandenvironment.org/files/file/2009/09/access_to_justice_collection.pdf] 19-25.

⁴⁰ C-115/09. sz. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ügyben 2011. május 12-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé]

⁴¹ Aarhus Jogkövetési Bizottság ACCC/C/2005/11. sz. jelentése [Online elérhető: <http://live.unece.org/env/pp/pubcom.html>]

⁴² Az Aarhus Jogkövetési Bizottság ACCC/C/2006/18. sz. jelentése; [Online elérhető: <http://live.unece.org/env/pp/pubcom.html>]

⁴³ C-240/09. sz. Lesoochranárske zoskupenie ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé]

⁴⁴ 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről

⁴⁵ 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról

legutóbbi módosításával egyidejűleg a Kvtv. 98. § (1) bekezdése az ügyféli jogállással felruházott szervezetek körét az egyesületekre szűkítette le. A Kvtv.-t az uniós, legfőképpen az Egyezmény átültetési követelményeivel összemérve aggályos lehet a hatályos magyar szabályozás, mivel az ügyféli jogállást alapvetően önálló jogi személyiséggel bíró egyesületeknek biztosítja, bár a kormányrendelet a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket is az „érintett nyilvánosság” körébe sorolja, valamint annak tekinti a Kvtv. 98. § (1) bekezdése szerinti környezetvédelmi szervezeteket (2. § (1) bekezdés). Az ügyféli jogállás Kvtv.-beli sajátos kiterjesztése miatt a magyar törvényi szabályozás szintjén a német felfogáshoz hasonló dogmatikai korlátozás nem merült fel. Ugyanakkor 2010 őszén a szlovákiaihoz hasonló törvényjavaslatot⁴⁶ terjesztettek be, amely a jogorvoslati jogot kizárva, pusztán „ügyfélhez hasonló” jogállást biztosított volna a társadalmi-, érdekvédelmi szervezetek számára. Bár a javaslatot visszavonták, az ügyféli jogok ilyen mértékű korlátozása nehezen lett volna összeegyeztethető az uniós követelményekkel.

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés eseteinek magyar szabályozása, egyúttal a „környezetvédelmi ügy” dilemmája kapcsán várható volt a joggyakorlat korábbi álláspontjának felülvizsgálata, hiszen továbbra sem volt egyöntetű a „környezetvédelmi ügy” kategóriájába besorolható eljárások köre. Az erdészeti hatósági ügyben biztosították a szervezeti fellépést, lévén „a környezetvédelem gyűjtőfogalom, melybe beletartozik az erdőgazdálkodással kapcsolatos tevékenység, így az érintett egyesület ügyféli jogállását el kell ismerni az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény szerinti hatósági eljárásban” (Tolna Megyei Bíróság 9.Kpk.20.824/2009/4. sz. végzése). Ugyanakkor a Csongrád Megyei Bíróság akként foglalt állást, hogy a vadászati hatósági ügyben a Kvtv. 98.§ (1) bekezdése szerinti szervezet „nem minősül ügyfélnek, mivel a vadászati ügy nem tartozik a környezeti ügyek kategóriájába” (Csongrád Megyei Bíróság 14.Kpk.21.022/2008/2. sz. végzése).

Emiatt a Legfelsőbb Bíróság a 1/2004. KJE egyes elvi tételeit fenntartva, bocsátotta ki a 4/2010. közigazgatási jogegységi határozatot. A jogegységi tanács is elismerte, hogy a Kvtv. 2.§ (1) bekezdés a) pontja a környezeti elemeket széles körben szabályozza, valamint a 3.§ (1) bekezdése alapján az egyes környezeti elemekre vonatkozó külön törvények rendelkezéseit a Kvtv. rendelkezésével összhangban állónak mondja ki. Emellett a Kvtv. 19.§ (1) bekezdése szerint a hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg. A Ket. 44.§ (3) bekezdése alapján, ha a törvény eltérően nem rendelkezik, a szakhatóságra a

⁴⁶ T/1492. sz. képviselői önálló indítvány „A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról”

hatóságra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell. A szakhatósági közreműködés az adott hatósági ügyben osztott hatáskör gyakorlását jelenti, melynek során a környezetvédelmi hatóság a jogszabály szerinti környezetvédelmi érdek fennállása esetén a felmerülő kérdésekben önállóan dönt, döntésének figyelembevételére a Ket. 45.§ (4) bekezdése az irányadó. Így a jogegységi tanács állásfoglalása szerint a civil szervezeteket a Kvtv. 98.§ (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállás csak azokban az esetekben illeti meg, ha „a környezetvédelmi hatóság részéről környezetvédelmi szakhatósági közreműködésére” kerül sor. Kizárva azt – a természetvédelmi hatósági ügyek kivételével – egyéb nem környezetvédelmi tárgyú hatósági ügyekben, mivel az *contra legem* jogalkalmazáshoz vezetne, ha annak hiányában biztosítanák az ügyféli jogállást, hogy egyéb jogszabályok akként rendelkeznének, hogy az azokban nem szabályozott kérdésekben a Kvtv. rendelkezéseit kellene alkalmazni. A jogegységi döntés emellett kimondja, hogy „a közigazgatási pert kezdeményező társadalmi szervezet az adott, elsődlegesen nem környezetvédelmi tárgyú közigazgatási perben, csak a környezetvédelmi összefüggéseket teheti vitássá, keresetőségi joga a hatósági eljárás környezettel közvetlenül nem összefüggő kérdéseire nem terjed ki.”

Amiatt, hogy a döntő tényező az adott ügy környezetvédelminek minősítése során a környezetvédelmi hatósággént való részvétel lett, ez a kör szükségszerűen változik, amire példaként szolgál a nemrég lefolyt kötelezettségszegési eljárás⁴⁷ miatt kibővített szakhatósági közreműködés, vagy a szolgáltatási irányelv átültetéséből fakadó dereguláció.

A Jogkövetési Bizottság korábbi magyar vonatkozású ügyben kifejtette, hogy az Egyezmény nem zárja ki teljesen az ügyféli jogok szűkítésének lehetőségét, bár az nem csökkenhet az Egyezmény által megkövetelt minimális szint alá.⁴⁸ Ugyanebben az ügyben hívta fel a Feleket, hogy „tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, amely a nemzeti jogban csökkenti az ügyféli részvétel adott szintjét, még abban az esetben is, ha ez konkrétan nem ütközik az Egyezmény szövegébe”.

Nagyobb jelentőségű (építési) beruházások esetén, amelyeknél a környezetvédelmi engedély a további létesítési, használatba vételi engedélyek megszerzésének feltétele (Kvtv. 66. § (5) bekezdése), elfogadható az a megközelítés, amely tekintettel a tényállás időközbeni változására a civil szervezetek ügyféli jogállását a beruházás engedélyezésének későbbi

⁴⁷ Az Európai Bizottság a kötelezettségszegési eljárást (2009/2116) indított Magyarország ellen, mivel a 314/2005. (XII. 25.) kormányrendeletben rögzített előírások alapján nem volt biztosítható, hogy a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló összes beruházás esetében környezeti hatásvizsgálatra kerüljön sor. Döntően ez annak köszönhető, hogy a kormányrendelet 3. melléklete (amely a felügyelőség előzetes vizsgálati eljárásban hozott döntésétől függően környezeti hatásvizsgálatra kötelezett tevékenységeket tartalmazza) a beruházások mérete, illetve kapacitása alapján határozta meg, hogy szükséges-e az előzetes vizsgálati eljárás lefolytatása. Erre reagálva újrashabályozták a 3. mellékletben szereplő küszöbértékeket, valamint a küszöbértékeket el nem érő tevékenységek környezeti hatásai jelentőségének vizsgálatára egyéb engedélyezési eljárásokban bevezették a szakhatósági közreműködést.

⁴⁸ Az Aarhus Jogkövetési Bizottság ACCC/C/2004/4. sz. jelentése; [Online elérhető: <http://live.unece.org/env/pp/pubcom.html>]

szakaszában is biztosítaná.⁴⁹ Felmerülhetnek olyan környezeti érdekek, amelyek érvényesítése szükséges lenne az engedélyezési láncolat egyes nem-környezetvédelmi szakaszai alatt, ámde egyértelmű helyzetet kell teremteni a jogalkalmazó számára. Egyfajta ellenpéldaként: a német szabályozási koncepcióból hiányzik a magyar jogban egyébként meglévő, átfogó ágazati kódex, amely a társadalmi részvétel szabályait az egész ágazatra kiterjedő hatállyal lefektetné. Kevésbé átfogó törvények kezdték el bevezetni a környezetvédelmi szervezetek fellépését, mindig előre lefektetve a nyilvántartásba vételt meghatározó elismerési eljárás és a keresetindítás egyes feltételeit. Így a jogirodalomban előtérbe került a „megszorító” jogszabályi rendelkezések kritikája. A Kvtv. kiterjesztő jellegű fogalmai szélesebb teret hagynak az absztrakt nemzetközi jogi, uniós környezetvédelmi elvárások kielégítésének, ugyanakkor folyamatosan arra kényszeríti a jogalkalmazót, hogy konkretizálja azokat.

3.3. Az Espoo-i Egyezmény követelményei

Egyes esetekben a vizsgálandó környezeti hatások szükségszerűen több államot érintenek, így felmerül a kérdés, hogy a magyar szabályozás megfelel-e az Espoo-i Egyezmény követelményeinek, amely az országhatáron áterjedő környezeti hatásvizsgálatok szabályait rendezi. Összehasonlítva az aarhusi szabályozási rezsimmel hasonlóképpen alakul annak szerkezete, mivel az espoo-i követelményeket kihirdető jogszabály mellett, annak átültetése megtörtént az Unió másodlagos jogába, illetve a környezeti hatásvizsgálat szabályait rendező magyar kormányrendeletbe.⁵⁰ Ugyanakkor a kapcsolódó rendelkezések tágabb teret hagynak arra, hogy az érintett államok – a kibocsátó, valamint hatásviselő felek (1. cikk) – egymás közötti megállapodásaikban rendezzék a lefolyó hatásvizsgálatnak, és a nyilvánosság („egy vagy több jogi személy”) bevonásának részletszabályait. Az Etv. szerint Magyarországon nyilvántartásba vett egyesület nyerhet elismerést civil szervezetként (Etv. 2. § 6. pont), így kérdés, hogy elvárható-e kibocsátó félként Magyarországgal szemben a hatásviselő fél nyilvánossága számára ügyféli jogok, vagy ügyféli jogállás biztosítása, illetve jogi személyiség megkövetelése ennek keretében?

Az espoo-i követelmények alapján a hatásviselő fél nyilvánosságának jogorvoslati joga nem merülhet fel, hiszen a hatásviselő fél nyilvánossága szempontjából a hatásvizsgálat a végső döntéssel, valamint utóelemzéssel zárul (7-8 cikk). A nyilvánosság bevonása, egyúttal ügyféli jogok biztosítása

⁴⁹ Jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi jelentése, Online elérhető: http://beszamolo2010.jno.hu/JNO_beszamolo_2010.pdf, 136-137.

⁵⁰ Ld. bővebben: 148/1999. (X. 13.) Korm. rendelet az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, Espoóban (Finnország), 1991. február 26. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről és a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról 13-15. §; a Tanács 97/11/EK irányelve által módosított 85/337/EGK irányelve az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról

főszabály szerint a kibocsátó, valamint hatásviselő felek közös felelőssége (3.8 cikk; 4.2 cikk). Az espoo-i követelményekkel összhangban módosított 85/337/EK irányelv is viszonylag széles körben határozza meg az „érintett” tagállamokkal szembeni elvárásokat, amely a közös felelősség szerinti megközelítést követi. Ugyanakkor bizonyos rendelkezések szóhasználata is már arra utal, hogy a hatásviselő fél nyilvánosságának eljárási jogait a hatásviselő állam, annak hatóságai hívatottak biztosítani. (7. cikk (3) bekezdés b) pont; 9. cikk (2) bekezdés).

Megerősíti ezt a magyar szabályozás is, amely a kibocsátó félként történő eljárás esetén a hatásviselő nyilvánosság és kibocsátó fél közötti közvetlen kapcsolat intézményesítése helyett, az államok és állami hatóságok közötti eljárás szabályait rendezi (KHV-rendelet 13-15. §). Az egyes államok átültetési gyakorlatát vizsgáló tanulmány pedig egyértelművé teszi, hogy kibocsátó államként számos „Szerződő Fél”, egyúttal uniós tagállam, köztük Magyarország a hatásviselő fél nyilvánosságának azonosítását, annak tájékoztatását a hatásviselő állam felelősségi körébe tartozó kérdésnek tekinti.⁵¹ Következésképpen ennek rendezése, a kapcsolódó nemzetközi és uniós elvárásoknak való megfelelés a hatásviselő fél jogi szabályozásától és gyakorlatától függ, bár számos esetben – ahogy a tárgykör egyéb részletkérdéseiben is – két-, vagy többoldalú egyezmények irányadóak.⁵² Az 85/337/EK irányelv vonatkozó rendelkezéseivel, valamint a tagállamok egyezményeivel szembeni alapvető követelményeket a joggyakorlat még kevésbé dolgozta ki.⁵³

IV. Zárszó

A XX. század második felében a közigazgatás fejlődésének egyik fontos iránya olyan intézményrendszer kialakítása, amely az állampolgárok részvételét hivatott biztosítani a közigazgatási döntésekben.⁵⁴ Emiatt a társadalmi-, érdekvédelmi szervezetek közigazgatási bíróság előtti perindítását, a fellépés lehetőségét nem lehet kizárni, bár az nemzetközi és uniós követelményekből fakadóan nem is lehetne. A társadalmi szervezetek keresetindítási jogának kiszélesítésén keresztül bemutatható, hogy az Európai Unió miképp hat ki szakpolitikáin keresztül a tagállamok ágazati szabályozására, közvetetten pedig a közigazgatási eljárásjog egészére. Az uniós jogalkotó adott jogrendszerek jogvédelmi felfogásától idegen objektív alapú, közérdekű fellépés lehetőségét biztosítva kívánja elősegíteni az egyes

⁵¹ United Nations Economic Commission for Europe: *Review of the Implementation of Espoo Convention (2006-2009)*, New York-Geneva, 2011. [Online elérhető: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2011/eia/ece.mp.eia.16.e.pdf>]; 11.

⁵² Uo. 11.

⁵³ Az Európai Bíróság kifejezetten határon átnyúló hatásvizsgálatok kapcsán elutasította azt a tagállami álláspontot, amely vizsgálat lefolytatását csak a tagállami határ mentén fekvő régiókban megvalósuló projekt esetén tartotta szükségesnek a C-133/94. sz. Bizottság kontra Belga Királyság ügyben 1996. május 2-án hozott ítéletében [EBHT 1996., I-02323.].

⁵⁴ Ld. SZALAI Éva, 2006. im. 292.

ágazatokban megmutatkozó végrehajtási deficit leküzdését. A folyamat legszemléletesebben a környezetvédelmi területen játszódik le, amellyel párhuzamosan értelemszerűen változik a bírói felülvizsgálat funkciója is, egyre inkább objektív jogvédelmi irányba elmozdulva.

A felvázolt tendencia várhatóan erősödni fog, amely újabb kihívások elé fogja állítani mind a nemzeti jogalkotót, mind a jogalkalmazót. Hosszútávon ugyanakkor ezeket a kis társadalmi közösségeket „a közszektor tekintetében ígéretesnek, a jövő erősödő intézményének, az önkormányzás nagy lehetőségének tekintjük.”⁵⁵

⁵⁵ BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei – Autonómiák és önkormányzatok*, Rejtjel Kiadó, Bp. 2003. 457.