

A környezeti károk tipológiája *

CSÁK CSILLA **

A kár hagyományos magánjogi szemléletű felosztása szerint vagyoni és nem vagyoni kár. A kár elemeit tekintve a tényleges vagyoncsökkenés, költségek, elmaradt haszon, amely sok esetben kimutatható és tételesen számszerűsíthető, míg ennek hiánya esetén a vagyoni károk megtérítésének eszköze az általános kártérítés érvényesítése lehet. Lenkovics álláspontja szerint problémaként merül fel, hogy „a környezeti terhelések jelentős hányada olyan, amelyet a hagyományos kárfelelősségi rendszerek nem ismernek el megtérítendő kárként (pl. zaj-, bűz, rezgésártalom, esztétikai károk stb. által okozott általános idegrendszeri megterhelés, ami állandó rossz közérzetet, teljesítménycsökkenést, esetleg pszichikai vagy fizikai egészségkárosodást eredményez). Pedig a nem vagyoni kárért való felelősség törvényi elismerése 1977-ben utat nyitott az ilyen károsodásfajták megtérítéséhez is”.¹ A legújabb bírói gyakorlat azonban már kezelte ezt a problémát és az ítélkezési gyakorlatban már megjelenik a környezetre káros tevékenységekből eredő nem vagyoni károk megtérítésének a lehetősége. Többek között a Zeolit ügyben² is nem vagyoni kár megtérítésére kötelezte a bíróság a feldolgozó üzem alperest, mert az alperesi tevékenységgel okozati összefüggésben sérült az I-II. rendű felpereseknek a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez és ezekkel szoros összefüggésben az egészséges környezethez fűződő személyiségi joga, mellyel okozati összefüggésben álló nem vagyoni hátrányokért az alperest a Ptk. 75. §-ának (1) bekezdése és 84. §-ának (1) bekezdés e) pontja alapján kártérítési felelősség terheli. Kifejtette azon álláspontját, hogy a felperesek az alperesi tevékenység miatt a korábbi kedvezőbb mezőgazdasági környezet, alacsonyabb por- és zajterhelés helyett a külvilágban is észlelhető módon, csökkent életminőségben, hátrányosabb környezetben tudják ingatlanaik szőlőművelését megvalósítani. A zaj- és porterhelés esetenként az

* A tanulmány és a kutatás a TÁMOP – 4.2.1.B-10/2/KoNV – 2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. This research was Carried out as part of the TAMOP 4.2.1.B-10/2/KoNV – 2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund

** Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munka- és Agrárjogi Tanszék.

¹ Lenkovics Barnabás: *A polgári jog lehetőségei a környezetvédelemben*

<http://www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/egyeb/kjogalk/02.htm>

² Zeolit-ügy Debreceni Ítéletábra Pf. II. 20.749/2009/4. szám

felpereseknél megbetegedéseket váltottak ki, összességében munkaképességük csökkenéséhez vezetett. Az I. rendű felperes javára 800.000, a II. rendű felperes javára 500.000 Ft nem vagyoni kárpótlást állapított meg a jelenlegi értékviszonyok alapján. A jogesetből is látható, hogy a korporális károk és morális károk is megítélhetők. A korporális és a morális károk egyaránt lehetnek vagyoni és nem vagyoni kár formájában megítélhető kártételek. Bakács³ szerint nem vagyoni kár megtérítésére kötelezheti a bíróság azt a környezetkárosítást folytató személyt, aki egészségügyi, akár pszichés ártalmat idéz elő a károsultnál, amelynek oka általában zaj- és rezgésártalmakra vezethetők vissza.

1. A környezeti kár jogi megközelítése

A kár fogalmi elmeinek értelmezése és kezelése a Kvtv⁴. 103.§-ának a Ptk. 345.§-ára visszautaló szabálya alapján a Ptk. kárelemek alkalmazásának legitimációját is megteremti. Ezt a környezeti magánjogi kárnak tekinthetjük, amely a személyiségi és tulajdoni (birtokvédelmi) kérdéseket érintő magánjogi alapon közelíthető meg. Egyrészt olyan környezetet és természetet érintő károk tartoznak ebbe a körbe, amelyek valamely személy jogait érintik (magántulajdon pl.), másrészt olyan magánjogi sérelmek, melyek veszélyeztették a környezet vagy természet valamely elemét. A környezeti magánjogi kár eredetét tekintve tehát lehet fizikai, pszichikai, biológiai, kémiai okokra visszavezethető.

A környezeti közjogi kár ugyanakkor azon szint feletti eseteket foglalja magába, amely a környezet és természet elemeinek sérelmét jelenti, tehát a kár a környezeti elemekben keletkezik. Ebbe a körbe tartoznak a föld, víz, levegő, táj⁵, települési környezet, élővilág, biológiai sokféleség stb. A környezeti kár szűk értelemben adekvát a közjogi megközelítéssel. Mindezek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a környezeti kár tág értelemben magába foglalja a magánjogi és a közjogi kár tartalmi elemeit is. Ebben az értelemben a kár megállapításának kiinduló pontja a „környezet”, amely az ún. stockholmi elvekből (különösen annak 3. elvéből) kiindulva felöleli a vizek, levegő, föld, flóra és fauna természeti szektorait.⁶ Értékes környezet meghatározást találunk a luganói egyezmény⁷ rendelkezései között is, amelynek értelmében a „környezet” magában

³ Lásd bővebben: Bakács Tibor: *Magyar környezetjog*, Springer Verlag 1992

⁴ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól

⁵ A táj fogalmát illetően a nemzetközi jog tudománya egy meglehetősen pontos és kimunkált definícióval dolgozik, miszerint tájnak minősül mindazon „ember által érzékelt terület, amelynek jellege természeti tényezők és/vagy emberi tevékenységek hatása és kölcsönhatása eredményeként alakult ki”. Ld. a 2000-ben Firenzében aláírt európai táj-egyezmény (2000 European Landscape Convention) 1. cikkének a) pontját, amelyet a 2. cikk értelmében meglehetősen tágan kell értelmezni, hiszen a tájvédelmi egyezmény területi hatálya az államok teljes területére vonatkozik, és érvényes mind a természeti, vidéki, városi és városkörnyéki térségekre.” Az egyezmény 2004. március 1-jén lépett hatályba, Magyarországon a 2007. évi CXI. törvény hirdette ki.

⁶ Marie-Louise Larsson: *The Law of Environmental Damage: Liability and Reparation*. Kluwer Law International, The Hague, 1999. 122., Kecskés Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*, PhD-értekezés (kézirat) Győr 2012

<http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/KecskesG/dissz.pdf> Letöltés: 2012. július 12.

⁷ A környezetre veszélyes tevékenységek által okozott károkért való polgári jogi felelősségről szóló

foglalja i) a természetes erőforrásokat, legyenek azok élők vagy élettelenek, mint amilyen a levegő, víz, talaj, a flóra és fauna és mindezek közötti kölcsönhatásokat, ugyancsak idetartoznak ii) mindazok a vagyontárgyak, amelyek a kulturális örökség részeit alkotják; illetve iii) a tájkép meghatározó jellemzőit. Környezet-gazdaságtani szempontból Szlávik⁸ megkülönböztet természeti, épített (témánk szempontjából elsősorban ezek a fontosak) és gazdasági–szociális környezetet. Megemlítendő ugyanakkor, hogy tovább tagolható a kérdés, amikor is megkülönböztethetünk: i) természeti környezetet, ii) épített környezetet (a kulturális örökség egyes, már-már a természeti képhez szorosan kapcsolódó építészeti emlékeit) és iii) emberi környezetet (többnyire fogyasztóvédelmi, élelmiszerszabályozási rendelkezések sorolhatók e kategóriába).⁹

A környezeti kár fogalma nem tisztázott teljes mértékben. A környezeti kár szűkebb értelmezésben a természeti környezet károsodását fejezi ki, függetlenül attól, hogy van-e ennek bármiféle gazdasági következménye, de ide tartozik például egy tó vízminőségének romlása, egy ökoszisztéma élővilágának a pusztulása, stb. A környezeti kárt nem azonosíthatjuk teljes mértékben a környezetben okozott kárral. A Ptk. az emberi környezetet veszélyeztető magatartást emeli a fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytató személy objektív felelősségi szintjére. A Kvtv. definiálja, hogy a környezet igénybevitelével és terhelésével járó magatartások esetén a másnak okozott kár környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kár. Ezen magatartás sorozatok láncolata teremti meg a kárfelelősség alapját. Ugyanakkor ezen a láncolatban nemcsak a környezeti elemeket¹⁰ ért hatások válhatnak ki kárfelelősséget. A tevékenység hatóköréből eredően, azonban, ha az oksági láncolatban álló magatartás a környezethasználattal összefüggésbe hozható, akkor az ebből eredő kár is kezelhető környezeti kárként. Azaz nemcsak a végpont, a károsodás tárgya határozhatja meg a környezeti kár mibenlétét, hanem a környezethasználat, mint magatartás során előálló eredmény is. Ennek alapján lehet környezetben okozott és környezethasználatból okozott károk metszetének tekinteni a környezeti kárt. A témakör komplexitására mutatnak rá speciális jogszabályi rendelkezések is a környezeti károk körében.¹¹

1993-as luganói egyezményben, annak 2. cikkének 10. bekezdése alapján

⁸ Szlávik János (szerk.): *Környezetgazdaságtan*. Typotex, Budapest, 2008, 11-13. o.

⁹ Kecskés Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*, PhD-értekezés Győr 2012. <http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/KecskesG/dissz.pdf> Letöltés: 2012. július 12.

¹⁰ Brundtland Bizottság (1988) Környezet: az a természetes és művi elemekből álló, élő és élettelen alkotórészekből összetevődő tér, amely az embert körülveszi, ahol élünk és tevékenykedünk. Az 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Kvtv.)

4.§ 1.: *környezeti elem*: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői

4.§ 2.: *környezet*: a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete

¹¹ Például a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 37.§(1)-(2) bekezdés értelmében a bányászati tevékenységgel összefüggő károkért való felelősségre is speciális szabályok vonatkoznak. Bányakárnak minősülnek a bányászati tevékenységgel idegen ingatlanban (az épületben, az ingatlan más alkotórészeiben és tartozékában) okozott, továbbá a vízelvonás folytán keletkezett károk, beleértve a károk megelőzésére, csökkentésére és elhárítására fordított kiadásokat is. A bányászati tevékenységgel okozott egyéb károk megtérítésére a Ptk. rendelkezései az irányadók.

A Ptk. kodifikáció során megfogalmazásra került a környezeti kár fogalma. A 2008. évi normaszöveg részét képezte, amely a környezeti károkozásoknak külön fejezetet szentelt, azonban ez a 2012. évi tervezetből¹² kimaradt teljes egészében (felelősség, környezeti kár, elévülés, igényérvényesítés), visszatérítve a szabályozást a „veszélyes üzemi” felelősség területére. A 2008 Ptk. tervezet értelmében aki környezeti kárt és sérelmet okoz ezért felelősséggel tartozik. Mentésülés a felelősség alól tevékenységi körén kívül eső elháríthatatlan ok által kiváltott baleset vagy a károsult elháríthatatlan magatartásának bizonyítása esetén lehet.¹³ Környezeti kár a környezet igénybevételével ill. terhelésével járó tevékenységgel vagy mulasztással másnak a halála, testi sérülése vagy egészségkárosodása folytán vagy egyébként okozott tényleges kár vagy elmaradt haszon, továbbá (a) károkozás felszámolásával és eredeti állapot helyreállításával felmerült indokolt és ésszerű költség és kiadás; (b) környezeti állapot és minőség hátrányos megváltoztatásból eredő illetve; (c) a társadalom, annak csoportjának vagy az egyénnek életkörülményeinek romlásában kifejeződő általános kár. Az általános kártérítés érvényesítése iránt az ügyész és a közigazgatási szerv vezetője pert indíthat, a megítélt kártérítést a környezetvédelmi alap javára kell elszámolni.¹⁴ A Ptk. kodifikációs tervezetben megjelölt fogalom a környezeti kár tekintetében mind a magánjogi, mind pedig a közjogi környezeti kár, tehát a tág értelemben használt környezeti kár fogalmat határozta meg. Ugyanakkor lényegesen tágabban, mint a nemzetközi egyezmények és uniós jogalkotás.

A környezeti kár mértékének meghatározása eltérő bizonyítási és számítási modellt követel meg a magánjogi és közjogi károk esetén. A magánjogi károk tekintetében a bírói gyakorlat sokkal kiteljesedettebb, mint a közjogi kárbecslések terén. Ez abból ered, hogy a kár meghatározásnak módszerében, általános értelemben kártérítési perekhez képest sok specialitást nem mutat, a vagyoni, nem vagyoni károk meghatározásának és értékelésének kiforrott bírói gyakorlata alakult ki. A károk általában vagyontárgyakban, tevékenység folytatásának ellehetetlenülésében, jövedelem kiesésben, testi, lelki sérelemben, hozzátartozói kötelék sérülésében stb. mutatható ki, amely egyes „hagyományos” polgári perekben is indukálják kártérítési igények elbírálását, tehát joggyakorlata a számítás és bizonyítás lefolytatásának menete kialakult. Az összegszerűség bizonyítása általában szakértői vélemény beszerzésével alátámasztott, de kevésbé bonyolult tényállások esetén okirati bizonyítékokkal (pl. számla) vagy tanuvallomásokkal is igazolható. A kár elemeinek körében a tényleges kár,¹⁵ költség,¹⁶ elmaradt haszon¹⁷ megállapítása a közjogi környezeti károk esetében

¹² Vékás Lajos (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatok magyarázatokkal*. Complex Kiadó Budapest 2012.

¹³ Az V. könyv 5. rész IV. fejezet: szerződésen kívüli kárfelelősség, környezeti károkért és sérelmekért való felelősség. 2008.

¹⁴ Az V. könyv 5. rész IV. fejezet: szerződésen kívüli kárfelelősség, környezeti károkért és sérelmekért való felelősség. 2008.

¹⁵ A károsult vagyonában beállott tényleges értékcsökkenés, vagyis az az érték, amelytől a károsult a dolog elpusztulása, elveszése folytán elesik. Ebbe a körbe tartozik az az értékcsökkenés is, amely a megrongált dolog kijavítása ellenére is fennmarad.

¹⁶ Azok a költségek, amelyek a károsultat ért hátrány csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez

sokkal bonyolultabb és nehezebb. Büntetőjogi tényállások megítélése és minősítése során bizonyos növény és állatvilágot ért természetkárosító tevékenységek során a kár tételenen meghatározható és rögzített. Azonban nem mindig vagyunk ilyen könnyű helyzetben, hiszen a környezeti elemek és természeti tényezők forintosítása nem is olyan könnyű feladat. Ez az anomália lekövethető egyebek mellett a biztosítékadási, biztosítási kérdések során is, hiszen a kártételek prognosztizációja nagyon bizonytalan és a számítási alapok nem határozhatók meg egyértelműen.

2. A környezeti kár (mint gazdasági kár) közgazdasági megközelítésben

A környezeti kár közgazdasági tartalma nehezen határozható meg. Előfordul, hogy a kár fogalmát azonosítják a környezeti költséggel, feltételezve ezzel, hogy az elhárítási, megelőzési költség azonos az elhárított - megelőzött kárral. Helyesebb, ha közgazdasági értelemben azt a kedvezőtlen környezeti változást tekintjük gazdasági kárnak, amely a termelési rendszeren belül (de a nem termelő szférában is) többlet ráfordításként, illetve elmaradt haszonként, értékcsökkenésként jelentkezik.¹⁸

A környezeti károk közül azokat, amelyek gazdasági értelemben vett értékcsökkenést eredményeznek, gazdasági károknak nevezzük. Ez lehet az életszínvonalban, az anyagi termelésben, valamely közgazdaságilag is értékelhető természeti erőforrásban bekövetkezett kár. A gazdasági károk többfélék lehetnek:¹⁹

- olyan nemzeti jövedelem, amelyet a társadalom valahol létrehozott, de a környezetszennyezés következtében megsemmisült, elpusztult
- olyan jövedelem-felhasználás, amely a környezetszennyezés miatt vált szükségessé
- olyan termelő-beruházások és üzemeltetési költségek, amelyekből nem lesz fogyasztás vagy beruházás, csak környezetszennyezés (például annak a szénnek a kitermelési költsége, amely a tökéletlen égés következtében korom vagy CO formájában szennyez)
- kárba vesztett értékek elmaradt haszna.

Mindezen károk a közjavakban bekövetkező hátrányként foghatók fel, amelyek önmagukban is, de sokszor kumulatíván jelentkeznek.

szükségesek. Természetesen csak az indokolt költség megtérítésére van mód. A költség és a kiadás akkor indokolt, ha a társadalmi felfogás szerint az adott helyzetben általában úgy tekinthető, mint ami a károkozás következtében célszerű.

¹⁷ Az az érték, amellyel a károsult vagyona akkor gyarapodott volna, ha a károsító magatartás nem következik be. Elmaradt haszon, elmaradt munkabér, vagy más elmaradt jövedelem. Ebbe a körbe tartozik a rendszeres jövedelem elmaradásából származó kiesés, illetve a baleseti járadék.

¹⁸ http://www.unimiskolc.hu/vrgi/20031002zzz20031231/kornyoktseg2_2003lev.pdf

Letöltés: 2012. július 18. Környezeti károk és költségek.

¹⁹ Lásd bővebben: Marjainé Dr. Szerényi Zsuzsanna (szerk.): *A természetvédelemben alkalmazható közgazdasági értékelési módszerek*, Komáromi Nyomda és Kiadó Kft., Komárom 2005. A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Természetvédelmi Hivatalának tanulmánykötete.

A nem időben elvégzett kármegelőző tevékenységek következményei súlyosak is lehetnek, előfordulhat, hogy a bekövetkező kedvezőtlen hatás visszafordíthatatlan károsodásokat okoz a környezetben. A környezeti gazdasági károkat alapvetően két szinten értelmezhetjük. Megkülönböztetünk makroszintű- és mikroszintű környezeti gazdasági károkat.

A makroszintű környezeti gazdasági kár a nemzetgazdaság szempontjából értelmezett környezeti ráfordítások és többletköltségek összessége. A makroszintű kárhoz sokféle többletköltség tartozik. Ide soroljuk pl. a környezetszennyezés ellen az embert védő intézmények fenntartási költségeit, vagy ha például környezetszennyezési ok miatt egy eddig jövedelmező gazdálkodási tevékenységet meg kell szüntetni. A makrogazdasági kár többféle módszer alkalmazásával számítható pl. mozaik kárbecsléssel, nemzetközi káradatok transzformálásával, fajlagos károsodások alapján.

A mikrogazdasági kár hasonló, mint a makrogazdasági kár (plusz ráfordítás, elmaradt jövedelem), de tartalmában és nagyságában eltérő, a környezeti kár a gazdálkodó egységeknél jelentkezik.. A technológiai tisztítási költségek a kibocsátás, szennyezés során többletköltségként jelentkeznek, amelyek környezeti kárként értékelhetők. Egy adott területen a gazdálkodó egységeknél kumulálódó többletköltség összességében társadalmi kárként jelentkezik.²⁰

A mikroszintű környezeti gazdasági kár egyik típusa az előírásoknak nem megfelelő, környezeti szempontból nem elégséges (megelőzési) művelet eredménye, amely költség a gyakorlatban kis ráfordítással elkerülhető lehetne. Másik típusa, amikor valamely ingatlan forgalmi értéke lecsökken a területet, hosszú időn keresztül ért szennyezés következtében. Ide sorolható az önkárosítás esete is, ha pl. egy gazdálkodó helytelenül választja meg a termelési módot, öntözési rendszert, stb., ezzel saját területét károsítva. A helyreállítási költségek jelentős összegeket, többletköltséget igényelhetnek. Ez tartalmában és nagyságában is jelentős eltérést mutat a makrogazdasági kárhoz képest. Az egyes gazdasági egységek szintjén a kár a többletköltség felmerüléseként értelmezhető, és ezért viszonylag pontosan kiszámítható.²¹

Az ember tevékenysége során a természetben, a környezetben előállhatnak olyan folyamatok és jelentkezhetnek olyan elváltozások, amelyek negatív hatásokat, károkat okoznak. A környezetet, természetet ért károkon (állagromlás, állapotváltozás) túl felmerülhetnek gazdasági károk is. A környezeti, természeti, gazdasági károk elemzésére és meghatározására a közgazdaságtudomány is számos módszert, elméletet dolgozott ki. A környezetszennyezés okozta károk több, egymásra épülő szinten, lépcsőben határozhatók meg. Az első lépcsőben a szennyezés során kibocsátott anyag pontosan mérhető a kibocsátás helyen. A második lépcső a környezet állapotának szintje, ami ugyancsak mérhető. A természettudomány különböző szakterületeinek erre megfelelő módszerei vannak, sőt egyes folyamatok, helyzetek modellezhetők is.²² Számos szennyezőanyag

²⁰ http://www.unimiskolc.hu/vrgi/20031002zzz20031231/kornyoktseg2_2003lev.pdf
Letöltés: 2012. július 18. Környezeti károk és költségek.

²¹ Uo.

²² Lásd bővebben: Marjainé Dr. Szerényi Zsuzsanna: *i.m.*

viselkedése többnyire ismert, a környezet valós állapotának megismerése mégis nehézségekbe ütközhet adott időben és helyen, mert egy korábbi szennyezés rejtett maradványai is jelen lehetnek. A harmadik lépcső a hatások területe, már több mérési bizonytalanságot tartalmaz. Egyes, a környezetbe kikerülő anyagok hatása csak kevésbé ismert, vagy csak később következik be. Gyakran az esetek száma nem elegendő ahhoz, hogy a szennyező hatások pontosan felmérhetők legyenek, esetleg többféle szennyezőanyag hasonló hatást okozhat, vagy környezeti jelenségek módosítják a hatásokat (hőmérséklet, vízhozam, szélirány, szélerősség, stb). A negyedik lépcsőben, a károk pénzbeli kimutatásában további nehézségek vannak. Ez a hatások ismeretének bizonytalanságából, módszertani hiányosságokból és/vagy tapasztalati gyengeségekből adódik. A halpusztulás kára például viszonylag könnyen számítható, sőt a légszennyezésből származó villamos vezetékekben megjelenő korróziós kár is, de például olyan rendkívül fontos kár, mint az egészségkárosodás pénzbeli kiszámítása már nehézségekbe ütközik.²³

2.1. Környezeti kárértékelés közgazdasági vetületei. A környezeti károk terjedése, a környezet terhelésének fokozatos növekedése mindennapjaink részévé vált, miközben Szilávik²⁴ szerint a környezeti hatásoknak csak egy része jelenik meg gazdaságilag értékelhető káros hatásként, illetve a GDP-hez viszonyítva 4-6%-ra becsülhető a gazdaságilag kalkulálható éves környezeti kár.

A környezeti elemek pénzbeli egyenértékének meghatározása ellen – a környezet beárazása ellen – többen tiltakoztak az ökológiai közgazdászok közül. Álláspontjuk szerint nem lehet pénzben mérni a természeti, környezeti értékeket, elemeket, javakat. A természeti tőke értékelésének ellenzői a természet holisztikus jellegével érveltek, mely szerint olyan összességről van szó, amely kölcsönhatásban érvényesül, alkotóelemeire nem szedhetők.²⁵ Vannak azonban olyan nézetek²⁶ is, amelyek igénylik és szükségesnek tartják a környezeti javak értékének meghatározását abból az indíttatásból is, hogy a környezetszennyezés során sok probléma abból adódik, hogy a természeti elemeknek nincs reális áruk, akkor a szennyezők valójában nem fizetik meg a szennyezésük okozta károkat. A környezet értékelésének szükségessége a vagyoni hátrányok kiküszöbölése érdekében helytálló, azonban a hagyományos közgazdasági értékelések nem alkalmasak erre a környezeti javak sajátosságai miatt. Ezek a sajátosságok közgazdasági értelemben a szabad javak,²⁷ közjavak,²⁸ externális hatások valamint

²³ http://www.unimiskolc.hu/vrgi/20031002zzz20031231/kornyoktseg2_2003lev.pdf

Letöltés: 2012. július 18. Környezeti károk és költségek.

²⁴ Szilávik János: *i.m.* 188.o.

²⁵ Lásd bővebben: Szilávik János: *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005. Környezetvédelmi Kiskönyvtár 14. 53-54.o.

²⁶ Kenneth E. Boulding: *The Economics of the Coming Spaceship Earth, Valuing the Earth* (ed. Herman E. Daly and Kenneth N. Townsend) The MIT Press Cambridge, Massachusetts, London, England, 1993 18. o.

²⁷ *Free good*: a szabad javak ára nulla, a gazdaság számára ezek a természeti javak értéktelennek tűnnek a „használdozat költség” (*opportunity cost*) közgazdasági értelmezése alapján, hozzájárásuk semmiféle anyagi áldozatot nem jelent, nincsenek feláldozott alternatívák elfogyasztásukkor.

²⁸ A környezeti elemek ó része „közjószág” (pl. levegő, táj), amely ha valaki számára, akkor mindenki számára hozzáférhető költség nélkül.

a diszkontálási specialitások figyelembe vételével határozhatók meg.

Miután a külső kedvezőtlen hatások és azok költségvonzata másoknál jelentkezik, a gazdasági egységek számára bizonyos szennyező tevékenységek költségszintje a valóságosnál alacsonyabb. A kívülállóknál jelentkező költségek miatt a szennyezések torzulást okoznak, ami téves orientációt ad a gazdálkodóknak. A torz kalkulációk miatt olyan tevékenységek fejlesztésére kerülhet sor, amelyeket erősen vissza kellene szorítani, miután olyan nagy társadalmi költségeket okoznak, hogy azok meghaladják a tevékenység hozamait. Ezért mindenképpen szükséges a környezeti javak ingyenességét megszüntetni és a külső gazdasági hatásokat az árakban is kifejezni, a környezeti károkat gazdasági károkként is megjeleníteni.²⁹

2.2. A közlegelők tragédiája. A szabad javak és közjavak kategóriája ellentmondást hordoz a környezet és a gazdaság megítélésében. Sok esetben a környezetvédelmi szabályozás szükségességét Garrett Hardin meséje alapján interpretálják, amelynek címe „A közlegelők tragédiája”. A tragédia úgy bontakozik ki, hogy van egy nagy legelő, amely mindenki számára nyitva áll. Sok ember abból él, hogy marhákat tenyészt, amiket kiterel a nagy közös legelőre legelni. Minden gulyás annyi marhát tart, amennyit csak tud. Egy ideig a betegségek az éhség és a törzsi háborúk ésszerű szinten tartották a marhák számát, mennyiségét. Végül a földterület csak egy bizonyos mennyiségű marhát tud eltartani. A gulyás dilemmázik azon, hogy ha még egy marhával többet legeltet, akkor annak eladásából több haszna származik, ezért érdekében áll növelni a gulya méretét. Ennek negatív hatása több gulyásnál lép fel a túllegeltetés miatt. A negatív hatás megoszlik az összes gulyás között, káruk egyénenként minimális. Ezért a gulyások elkezdik bővíteni a marhák létszámát, amely a legelő pusztulásához és az egyének tragédiájához vezet. A pusztulás az a végállomás amerre az emberek tartanak, ahol mindegyikük a saját céljait követi egy olyan társadalomban, amely a legelők szabadságában hisz. A közlegelők szabadsága mindenkinek a romlásához vezet.³⁰

A környezeti tényezők számos eleme tehát közjavaknak tekinthető és ezek jó részét szabad javaknak tekintették és tekintik. Ugyanakkor sok elem esetében azok szűkössége illetőleg az externális hatások miatt ez a kategória megkérdőjelezhetővé válik. A külső gazdasági hatások miatt sok esetben a közjavakat ért negatív hatások, „közrosszak” kerültek előtérben, amely már jelentős költségtényezőként jelenik meg magán és társadalmi szinten egyaránt. Sok esetben a vállalati jövedelmezőség vizsgálatánál figyelmen kívül hagyják az externális költségeket, nem veszik figyelembe a másoknak okozott károk költségeit. A diszkontálási sajátosságok esetén pedig a környezeti hatásokat befolyásoló beruházásokról szóló döntéseknél a gazdasági és környezeti szempontok figyelembevétele emelhető ki, amely a beruházások hosszú időtartamát érintő költségelemek meghatározását jelenti.

²⁹ Környezeti károk és költségek http://www.uni-miskolc.hu/vrgi/20031002zzz20031231/kornyoktseg2_2003lev.pdf Letöltés: 2012. augusztus 2.

³⁰ Nancy K. Kubasek – Gary S. Silverman: *Environmental Law*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, 2008, 129-130. o.

A teljes gazdasági értébecslésre a közgazdaságtan különböző módszereket fejlesztett ki, amelyek különbözőképpen csoportosíthatók (jelenlegi értékrenden – jövőbeli magatartásokon alapulnak, direkt – indirekt módszerek stb.). Minden értékelés alapja a jelenlegi értékrend meghatározása, amelynek szintén számos módszertani mérési metódusai vannak. Ezek közé tartozik például a piaci ár alapú módszer, amely szintén több megközelítés alapján érhető el.³¹ Ezek közül egyik a költség alapú megközelítés, amely az értékelt természeti tőke által nyújtott szolgáltatások fenntartását biztosító intézkedések költségeit határozza meg. Ezen költségek közé tartoznak a helyreállítási, a helyettesítési, áthelyezési³² és megelőzési költségek (technológiai fejlődés alternatívái). A helyreállítási költségek természetesen nem egyenlőek a környezeti kár értékével, bár abban az esetben, amikor a helyreállítás az elsődleges cél, szoros kapcsolat állhat fenn a helyreállítási költség és kár között.³³

2.3. Externáliák. Externalitásról (külső gazdasági hatás) beszélünk, ha a kérdéses gazdasági aktivitás olyan résztvevőt (harmadik személyt) is érint, aki nem vesz részt a piaci tranzakcióban. A vízszennyező vegyi gyár, amely negatív módon befolyásolja az alvízi halászatot (termelési jellegű negatív externália), vagy a szomszéd virágoskertje, amely szép kilátást biztosít számomra is (fogyasztáshoz kapcsolódó pozitív externália). Így egy Janus-arcú fogalommal állunk szemben, amely nemcsak a közgazdaságtan belső világa, hanem általában a társadalom (környezetvédelem, jog, politika) szempontjából is kitüntetett jelentőséggel bír.³⁴

Ha egy gazdasági-piaci tevékenység esetében nincs externália, akkor ez a kibocsátás társadalmi szempontból is optimális. Ha a tevékenységnek van extern hatása, akkor az egyéni határköltség [MPC], illetve haszon mellett figyelembe kell venni azokat a határköltségeket [Marginal Externality Cost – MEC], illetve hasznokat is, amelyet a kívülálló személyek viselnek. Meghatározás szerint a társadalmi határhaszon [MSB] illetve társadalmi határköltség [MSC] egy termék pótlólagos egységének előállításából, felhasználásából, fogyasztásából eredő összes haszonváltozás, illetve összes költségváltozás. Amit a közgazdászok marginális extern költségnek [MEC] tekintenek, az a józan ész szempontjából nem költség, hanem kár, amit valaki(k) elszenved(nek). Ez a különbség fontos, hiszen egészen más jelentéssel bír a költség, mint a kár fogalma, például az utóbbi esetben azonnal felmerül a károkozó felelőssége, illetve a kártérítés problémája.³⁵

Az externáliák, vagy külső gazdasági hatások szemléltetésére és áttekintésére előljáróban nézzük a következő példákat: „A méhész kirakja kaptárait a gyümölcsös

³¹ A kinyilvánított preferenciák alapján történő értékelési módok közül megemlíthetjük az utazási költség módszert (a természet rekreációs értéke és az ehhez viszonyított egyéni költségek) vagy például a hedonikus értékelés lehetőségét, amely az ingatlanpiac (jó levegő, szép kilátás, táj értéknövelő de semmi esetre sem értékcsökkentő tényező, ami viszonyítás kérdése) és munkaerőpiac tekintetében bír értékelési szempontokkal.

³² Mecsekben a Zengőre tervezett lokátor-állomás miatt a Bánáti bazsarózsák áttelepítésének felmerült lehetősége.

³³ Lásd bővebben: Szilávik János: *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*, 72-76. o.

³⁴ Tóth I. János: Az externália új dimenziói, *Magyar Tudomány*, 2008/05., 593.

³⁵ Uo.

közelében, hogy a virágzó fákról a méhek számára mézet gyűjtsenek. A méhek szorgalmasan dolgoznak, rengeteg mézet gyűjtenek a méhésztől és mellékesen beporozzák a gyümölcsfák virágait, aminek következtében a gyümölcstermés nagyobb lesz. Közgazdasági értelemben itt egy kedvező külső hatásról (pozitív externáliáról) van szó, amennyiben a méhésztől független hasznót okoz a gyümölcsös tulajdonosának, azzal, hogy a méhek segítenek a beporzásban. A gyümölcsös tulajdonosa a méhésztől nyújtott „szolgáltatásért” nem fizet a méhésztől, sőt esetleg még az is megfordul a fejében, hogy nem kellene-e a méhésztől megtiltania a kaptáraknak a közelben való elhelyezését. Esetenként a gyümölcsös tulajdonosa annyira hálátlan, hogy a rovarok elleni permetezésről nem értesíti a méhészt és annak emiatt komoly kára keletkezik. Ez utóbbi már a permetezés negatív externális hatása.³⁶

„A lignittel fűtött hőerőmű miközben villamos energiával látja el a környező gyárakat és lakásokat, kén-dioxiddal, szén-monoxiddal és porral szennyezett füsttel is megörvendeztetni őket. A közelebb lakók igen erősen szenvednek az erőmű szennyezésétől, míg mások, akik kedvezőbb fekvésű helyeken laknak, esetleg ugyanúgy élvezik a villamosenergia-ellátás nyújtotta előnyöket, de náluk a szennyezés hatása már elenyésző lehet. Ebben az esetben a külső hatás kifejezetten kedvezőtlen, vagyis itt negatív externáliáról beszélhetünk. A pozitív és a negatív hatások együtt is jelentkezhetnek.”³⁷

A fenti példák alapján az externáliák sajátosságai egyrészt a tevékenység valamely harmadik személynek vagy személyeknek a jóléti függvényét módosítja. A pozitív externália növeli a jólétét (a gyümölcstermesztőnek nő a termése), a negatív externália pedig csökkenti a jólétét (például az erőmű közelében lakók gyakrabban betegek és ezért csökken a jövedelmük). Másrészt a jólét növekedéséért (pozitív externália esetén) vagy csökkenéséért (negatív externália esetén) a harmadik felet nem kötelezik a haszon ellenértékének a megfizetésére vagy a kárért nem kompenzálják. Harmadrészt a harmadik fél részére előidézett hatás létrehozása nem szándékos.³⁸

Az externáliák is osztályozhatóak mint például technológiai³⁹ vagy pénzügyi,⁴⁰ közjavakhoz⁴¹ vagy magánjavakhoz⁴² köthetők, de beszélhetünk megfordítható és

³⁶ Kerekes Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai*. Budapest 1998.

<http://mek.oszk.hu/01400/01452/html/index.htm> Letöltés: 2012. szeptember 1. 73-75. o.

³⁷ Uo.

³⁸ Uo.

³⁹ A technológiai externáliáknak van igazán környezetvédelmi szerepük. A már említett lignittel fűtött erőmű esetén a kéndioxid emisszió a technológia következménye vagyis technológiai externália. Az állattartó telep esetében képződő hítrágya okozta környezeti problémák szintén technológiai externáliák.

⁴⁰ A város határában épült bevásárlóközpont, amely odavonzza a vásárlókat és ennek következtében a belvárosi kisüzletek forgalma és jövedelmezősége csökken. Ugyanez az eset vizsgálható negatív technológiai externáliaként abban a vonatkozásban, hogy a bevásárlóközpont városon kívülre települése – ami az értékesítési technológia része – miatt megnövekszik a bevásárláshoz kapcsolódó autóforgalom és a káros közlekedési emissziók.

⁴¹ A nem kimerülő externáliákra tipikus példa a szennyezett levegő, amelyből attól, hogy valaki más is belélegzi a rossz levegőt, nem lesz kevesebb, vagyis mindenkinek „jut” az ilyen közrészlel.

⁴² Tipikus esetnek tekinthetjük a szemetet, amit ha leraktak valakinek a földjére, ugyanazt a szemetet egyidejűleg nem rakhatják le másnak a telkére. A szemet tehát közgazdasági értelemben „magán”

egyirányú externáliákról, attól függően, hogy a költségviselés közös vagy „egyes”. A környezetgazdaságtan a negatív externáliákkal foglalkozik, a „közrosszakra”, vagyis a negatív externáliákra fókuszál. Közgazdasági értelemben ahhoz, hogy externáliáról beszélhessünk, nem elegendő a kedvezőtlen hatás fizikai léte, tudnunk is kell róla, hogy létezik, káros hatása van.

A környezetvédelemmel összefüggő externáliák általában a közjavakhoz kötődnek. Környezetpolitikai szempontból az igazi problémát nem az externália fajtája jelenti, hanem az externália nagysága, a szennyező és a szennyezést elviselő áldozat szempontjából.⁴³ A gazdasági élet szereplőinek döntéseit sok esetben az üzleti haszon vezérli, az egyes döntéseknél a feláldozott haszon és a megnyert haszon között vívódnak („haszonáldozat költség”). A piac torzító hatása azonban ebben az esetben is érzékelhető. Sokszor a gazdasági döntések során nyert hasznot lényegesen meghaladják a társadalomnak okozott költségek, környezeti károk, tehát a költség sokkal nagyobb, mint a haszon. A közjavak felélésre kerülnek. A gazdaság szereplői döntések során a természet szűk szegmensével foglalkoznak jobb esetben, de nem a környezeti elemek teljes gazdasági értékével számolnak. Léteznek és formálódnak olyan közgazdasági elemző módszerek, amelyek a döntéstámogatási mechanizmus során minden költséget és hasznot figyelembe vesz. Ilyen a költség-haszon elemzés (Cost-Benefit Analysis CBA) vagy a költség-hatékonyság elemzés (Cost- Effectiveness Analysis CEA) illetőleg ezek továbbfejlesztett változataik.⁴⁴

Azaz elvileg lehetséges olyan gazdasági-piaci tranzakció, amely nyereséges, de az összes érintett szempontjából összességében káros. Hasonló logika alapján juthatunk el a veszteséges, de az összes érintett szempontjából összességében hasznos tevékenység fogalmához. A közgazdaságtan a hatékonyságvesztést (jóléti veszteséget) az externáliák internalizálásával (a külső hatások belsővé tételével) kívánja megszüntetni. Ennek lényege, hogy a járulékos költségeket és hasznokat a belső szereplők számára érzékelhetővé kell tenni, azaz minden haszonnak és minden költségnek a gazdasági-piaci aktivitást kifejtő szereplőknél kell megjelennie. A sikeres internalizálás eredményeképpen a társadalmi és egyéni hasznok, a költségek meg fognak egyezni, azaz megszűnik az externális hatás.⁴⁵

Az internalizálással kapcsolatban két fontos iskola létezik. A *jóléti közgazdaságtan* szerint externális hatások internalizálását az állam gazdasági beavatkozásával kell megoldani. E felfogás első jelentős képviselője Arthur Pigou. Ezen iskola szerint (i) a negatív extern hatások forrástevékenységének megadóztatásával, a kérdéses tevékenység és így az ehhez kapcsolódó externália részben vagy teljesen visszaszorítható, míg (ii) a pozitív extern hatásokat okozó

externália. Ezt eldöntvén közgazdasági értelemben már „csak” az a kérdés, hogy kinek a telkén van a „legjobb helyen” a szemét, vagyis olyan környezetpolitikát kell választanunk, amely biztosítja a szemétnek a telkek közötti elosztását úgy hogy a társadalmat a legkisebb jólét-csökkenés érje.

⁴³ Kerekes Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai*.

⁴⁴ Lásd bővebben: Dócsné Balogh Zsuzsanna: *A költség-haszon, a költség-hatékonyság és értékelemzés alkalmazása a kármentesítés során*. KvVM, Budapest, 2002.

⁴⁵ Tóth I. János: *i.m.*

tevékenységeket támogatni kell. Az állam olyan externáliák esetén avatkozhat be hatásosan, amelyek nagy terjedelműek, és sok embert érintenek.⁴⁶

A *jogi vagy intézményi iskola* szerint az extern hatások létezésének oka a gazdálkodásba bevont javak egy részénél (például: víz, levegő) a tulajdonjogok tisztázatlansága. Szerintük a probléma megoldásához nem az állam, illetve a bürokratikus szabályozás, hanem a tulajdonjogok tisztázása, illetve a felek megegyezése vezet el. A jogi iskola alapját Ronald Coase elmélete adja, aki szerint tisztázott és költségmentesen érvényesíthető tulajdonjogok esetén az érintett felek közötti alku az extern hatás gazdaságilag hatékony szintjéhez vezet (nulla tranzakciós költség mellett).⁴⁷

A neoklasszikus közgazdaságtan szerint nem a szennyezés megszüntetése a cél, hanem a szennyezés gazdaságilag optimális mértékének az elérése. Az externáliának egy optimális nagyságát kell meghatározni, amely társadalmi méretekben maximálja a hasznok és a költségek különbségét. Az externáliák optimális nagyságának meghatározása közgazdaságilag is nehéz. Nem minden esetben a kár és haszon egymáshoz való arányossága alapján határozható meg. Vannak ugyanis olyan populációk, különösen veszélyeztetett területek, veszély intenzitása, amelyek esetében a nulla szintű, környezetvédők által igényelt, szennyezés tartható csak elfogadhatónak. A környezetvédelemmel foglalkozó közgazdászok jelentős része a negatív externáliák internalizálására törekszik, azaz a piaci kereteken kívül keltett makroökonómiai hatásokat (zömében környezeti károkat) vállalati költséggé kívánják átalakítani, eleget téve ezzel a „fizessen a szennyező” (Polluter Pays Principle) erkölcsileg is elfogadható, sőt népszerű elvének. A külső gazdasági hatások belsővé tétele a környezetszennyezést a vállalatok számára költségessé teszi, amiért is a vállalatok törekcsenek a környezetszennyezést minimalizálni. Az internalizálás egy igen bonyolult közgazdasági feladat, ami sok buktatóval jár, hiszen összetett követelménynek kell megfelelni, ha azt akarjuk, hogy a gazdasági szabályozás a várt eredménnyel járjon.⁴⁸

⁴⁶ Tóth I. János: *i.m.* Lásd még bővebben: Erdős Éva: A beruházás ösztönzés és a környezetvédelem. In: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolci Egyetem, Miskolc 2012 m.a. 38-50. o., Nagy Zoltán: Adó és támogatáspolitikai szabályozás hatékonysága a környezetvédelem területén. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/9. sz. 1-9. o., Nagy Zoltán: Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, XXIX./1.2011. 247-258. o.

⁴⁷ Tóth I. János: *i.m.*

⁴⁸ Kerekes Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai*. Az externáliák internalizálására vonatkozó elmélet Arthur C. Pigou-tól (1877-1959), a Cambridge University tanáráról származik. Híres műve, a Jóléti gazdaságtan (Economics of Welfare) 1920-ban jelent meg, amelyben levezeti a szennyezés megadóztatásának szükségességét. Alapvetően az extern hatások teljes mértékben nem internalizálhatók, csak közelíteni lehet az optimális megoldások felé. Az extern hatások gyakran jelentős időbeli késéssel jelentkeznek a tevékenység után. Új ipari technikai tevékenységek esetében kezdetben lehetnek olyan extern hatások, amelyek ott és akkor még nem ismertek, azaz előre nem láthatók. Más esetekben az azonban az externáliák előre láthatóak a technika alkalmazói fő vonásaiban tudatában vannak a várható negatív következményeknek, de rövid távú parciális érdekeiket követve ezt figyelmen kívül hagyják. A várható károk elkerülését többnyire csak a társadalom vagy az állam tudja kikényszeríteni.

2.4. Környezeti kárértékelési közgazdasági módszer. A természet gazdasági értékének (vagyonértékelés) meghatározásán túl az externáliák (negatív externáliák) költsége jelenti a kárbecslés alapját a környezeti kárértékelés keretein belül. A környezeti károk különböző elemekben, különböző szinteken jelentkezhetnek, úgymint emberi egészségben, élő természetben, épített környezetben stb. A kár nagyságának megállapításához, becsléséhez különböző meghatározásokra van szükség. Az egyes kategóriákon belül meg kell határozni a szennyezőanyag emisszióját (mennyiségét, összetételét) és ennek a környezetállapotra gyakorolt változását (imisszió), a kettő közötti károkozati kapcsolat feltárásával. Az emissziós⁴⁹ és imissziós⁵⁰ értékek általában mérhetők, meghatározhatók. Számos szennyezőanyag viselkedése többnyire ismert, a környezet valós állapotának megismerése mégis nehézségekbe ütközhet adott időben és helyen, mert egy korábbi szennyezés rejtett maradványai is jelen lehetnek. A hatások területe már több mérési bizonytalanságot tartalmaz. Egyes, a környezetbe kikerülő anyagok hatása csak kevésbé ismert, vagy csak később következik be. Gyakran az esetek száma nem elegendő ahhoz, hogy a szennyező hatások pontosan felmérhetők legyenek, esetleg többféle szennyezőanyag hasonló hatást okozhat, vagy környezeti jelenségek módosítják a hatásokat (hőmérséklet, vízhozam, szélirány, szélerősség, stb). Ennek megfelelően a hatások beazonosítása és nagyságának meghatározása több mérési bizonytalanságot hordoz magában. Ennek bonyolult rendszerére utal a környezeti hatásértékelésben használt szinergikus hatások problémája. Az egyes hatások tehát nem egyszerűen összeadódnak, hanem lényegesen nagyobb volumenben felerősíthetik egymást, sőt minőségileg is más káros hatás kiváltására is alkalmassá válnak. Az egyes hatások kimutatására használt módszertani megközelítés pl. a terjedési modellezés illetőleg a dózishatású kapcsolatok felállítása.⁵¹

És végül a folyamat eredményeként, a monetarizálás fő feladata a károk pénzbeli kimutatása, amely a feltárt szinergiák illetőleg módszertani, tapasztalati hiányosságok miatt nem könnyű feladat. Bizonyos esetekben a kár könnyen kiszámítható, lineárisan meghatározható (pl. ingatlan értékcsökkenés, korróziós hatás), de vannak olyan károk, mint például az egészségkárosodás pénzbeli

⁴⁹ Emissziós vagy kibocsátási normák: Az egyes szennyező forrásokra kéményenként vagy üzemenként írják elő a kibocsátható szennyezőanyag mennyiségét. Valójában az emissziós normákon keresztül szabályozható a környezetminőség. Meghatározásakor az immisszióból kellene kiindulni, és a terjedési modellek segítségével tudományosan kiszámítani a megengedhető emissziókat. A gyakorlatban azonban inkább a technológiai lehetőségeket veszik figyelembe, amikor az emissziós normákat előírják. A normák kialakításakor meghatározott „megengedhető környezetszennyezés” és annak egységes, vagy területenként eltérő nagysága sok vitára ad alkalmat. A kialakított normarendszer országoként eltérő, noha vannak törekvések a nemzetközileg elfogadott egységes normarendszer felállítására.

⁵⁰ Immissziós vagy környezetminőségi normák: Adott térségre vonatkozóan azt írják elő, hogy az egyes környezeti elemek – a talaj, a levegő, a vizek – a különböző szennyezőanyagokból milyen mennyiségeket tartalmazhatnak meghatározott ideig vagy tartósan, anélkül, hogy az élővilágot veszélyeztetnék, vagy kedvezőtlen ökológiai hatást váltanának ki. Az immissziós normák természettudományos megalapozottságúak. Fő céljuk: az irreverzibilis ökológiai változások megakadályozása. Az immissziós normákat koncentráció egységekben adják meg.

⁵¹ Szilágyi János: *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*, 94-95. o.

kifejezése, amely már sokkal problematikusabb terület.⁵² Az egészségügyi károk esetén az egyik legérzékenyebb pont a szennyezés és ennek alapján fellépő hatások (károk) közötti kapcsolat megalapozása. A kialakult statisztikai módszerek nem minden esetben alkalmasak ennek alátámasztására, hiszen ha megállapítható egy légszennyezett területen az asztmások magas száma, az nem feltétlenül a légszennyezés következményeként jelentkező következmény lehet. A számokban rejlő korreláció tehát nem jelent okozati kapcsolat is egyben. Meg kell tehát határozni a kapcsolat intenzitását. Azaz a szennyezés nagysága milyen mértékű kapcsolatban van a légzőszervi betegségek gyakoriságával. Ez általában különböző területek összehasonlítását, módszertani kérdéseket vet fel. Azaz kevésbé légszennyezett területeken és erősen légszennyezett területeken mért adatok egybevetésével határozható meg a kapcsolat. A tényleges gazdasági kárként költségek (pl. gyógyszer ellenértéke) és veszteségek (táppénzes állományból eredő jövedelem kiesés) pénzben meghatározott része érvényesíthető.

3.A károk reparációja

A környezeti károk meghatározása nagyon összetett kérdés, különböző szempontok szerint, különbözőképpen csoportosíthatók. Csoportosíthatók a nemzetközi, közösségi (uniós) illetőleg nemzetállami, tagállami hatókör alapján, amelyekre eltérő kárfelelősség kezelési szabályok állíthatók fel.⁵³ Kecskés Gábor⁵⁴ a károsztályozást nemzetközi látószögből földrajzi alapú, szektor specifikus és reverzibilitás szerinti főcsoport alapján közelíti meg. A környezeti károk jellegét tekintve integrált és szektorált veszélyzónába is tartozhatnak, attól függően, hogy milyen a veszélyforrás hatóköre. A környezeti károknak ugyanakkor idősíkjá is van, hiszen vannak olyan kártételek, amelyek azonnal jelentkeznek és vannak olyanok, amelyek látens jellegűen és a környezetre káros hatást kiváltó magatartást követően csak jóval később ismerhetők fel. Vannak olyan környezeti károk, a

⁵² Lásd bővebben: Fodor István: Mennyit ér az ember egészsége? A környezeti eredetű betegségek gazdasági kára és a fenntartható fejlődés. *Környezet és Fejlődés* 1992. 4-5. szám.

⁵³ A határon átnyúló károk tekintetében a nemzetközi jogi felelősségen túl a magánjogi egyezményeknek (civil liability nemzetközi egyezmények) is meghatározó szerepük van. A magánjogi felelősségi egyezményekben a károk meghatározása tekintetében a kör kibővítésére került sor. A kártérítési kötelezettségek a halál, testi sérülés, vagyoni károkon túl a környezet helyreállítására, a károk megelőzésére, kárelhárítási költségekre is kiterjednek. Az individuális, magánjogi károkon túlmenően, a helyreállítási, megelőzési közjogi kötelezettségeket is magába foglalja, az ésszerűségi korlát beiktatásával. Az aránytalan és az ésszerű költségvonzatok közötti határvonal meghúzása megegyezés hiányában a jogalkalmazó bíróságok feladata, figyelembe véve a környezeti elemek pénzbeli egyenértékességének hiányát is. Lásd bővebben: Raisz Anikó: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2012, m.a., Raisz Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1, 90-108. o., Szilágyi János Ede: Vizeink védelme a kétoldalú nemzetközi megállapodások tükrében. In: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolci Egyetem, Miskolc 2012 m.a., Olajos István: Jogesetek a környezetjog általános részéből In: Olajos István (szerk.): *Agrárjog gyakorlat II.* Novotni Kiadó, Miskolc 2007 41-48. o.

⁵⁴ Kecskés Gábor: *i.m.* 40-41. o.

károsító magatartás jogi megítélése szempontjából, amelyek jogellenes vagy jogszerű cselekedetre vezethetők vissza.

A károk meghatározása szempontjából a legfontosabb kérdés a károk megtérítésének a kérdése, azaz a reparáció és ennek érvényesítése. Ezért a kár meghatározása és megközelítése alapvetően függ attól, hogy milyen jogi eszköz igénybevétele, milyen jogalapon kerül sor az igényérvényesítésre. Közjogi (büntető, közigazgatás) vagy magánjogi (polgári) aspektusból közelítjük meg a kérdést. A kártérítés a hátrányos eredmény előidézésének az egyik szankciója, azonban más szankciók is szóba jöhetnek.⁵⁵

Amíg a (általános) kártérítési felelősségről van szó, a jogszabályok a hagyományos károkat (személyeknek okozott kár, vagyoni kár) fedezik, de pl. a biológiai sokféleség veszteségeit nem. Emiatt a közfelelősségi mechanizmusoknak ilyen helyzet esetén egy kiegészítő szerepet kell játszaniuk, hogy a biológiai sokféleségben esett kárt behajthatóvá tegye. Sok polgári jogi felelősségi rendszer szigorú felelősséget ír elő a kockázatos tevékenységek esetén, de az előrelátható kár esetén korlátozza a kártérítést.⁵⁶ Amint egy jelentős kockázat felismerhető nem megfelelő kibocsátás vagy a génmanipulált organizmusok felelőtlen kezelése esetén, szigorú felelősség alkalmazására jogosít fel a közjogi felelősségi rendszer, például a környezeti felelősség irányelv alapján. Ott, ahol ez a helyzet áll fenn, egymást átfedő jogorvoslatok lehetnek a közjogban, vagy a polgári magánjogban, de mindegyik másra összpontosít, és különböző jogorvoslatok állnak majd a kárt szenvedett fél rendelkezésére. A polgári jogi felelősség a sértett fél gazdasági kárára összpontosít, és nem szükségszerűen csatol eszközt a birtokhelyreállításhoz. A megfelelően strukturált közjogi felelősségi mechanizmus alkalmazása a polgári jogi jogorvoslatokban tapasztalható hiányt küzdi le úgy, hogy a kárt szenvedett természetes élőhelyek és természetes erőforrás-szolgáltatók helyreállítására-újraépítésére kötelező jogorvoslatokat vezet be. A környezeti károk helyreállítása a környezethasználó alapvető kötelezettsége. Környezetkárosodás esetén, ha ennek nem tesz eleget hatósági kötelezést von maga után. A hatósági kötelezésnek való megfelelés elmaradása esetén a hatóságnak lehetősége van, de nem kötelezettsége, hogy elvégezze vagy elvégeztesse a helyreállítást, a költségek áthárítása mellett. A költségek realizálásának azonban sok esetben nincs realitása

⁵⁵ *A Polgári Törvénykönyv magyarázata 1. kötet*, Complex Kiadó Budapest, 2007. 1232. o. A kártérítés a római jogban tartalmát tekintve megjelent és alkalmazták, dogmatikai alapjait azonban nem dolgozták ki. Ha a modern értelemben vet kártérítést visszavetítjük a római korba, két féle megközelítést tudjuk elhatárolni. A kártérítést tág (kiterjesztő, illetőleg funkcionális) értelemben minden olyan vagyoni reperáció, amely a római jogban kártérítési funkcióként jelent meg. „Csak lassan és következtetlően válik el egymástól a károkozó cselekmény kettős következménye a kártérítés és a büntetés. A bonae fidei actiók, majd később (a klasszikus korban) a rei vindicatio keretében kialakulnak a tiszta kártérítés szabályai.” A kártérítés szűk (a mai civilisztikában elfogadott) értelemben csak a károkozásért való felelősség körében értelmezhető. A római jogban a kártérítés alapvetően csak a kárral egyenértékű vagyoni megtérítést jelenti, amelyen azonban nemcsak a károkozásért való felelősség alapulhat. Forrás: Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és intézményei*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2010. 416-417. o.

⁵⁶ Ez az eset állt fenn például az uralkodó angol törvény *Rylands kontra Fletcher* ügyében (1868), LR3 HL 330, lásd: Cambridge Vízügyi Vállalat kontra Keleti Megyék Bőrrel foglalkozó Korlátolt Felelősségű Társasága 1994, 2 AC 264

és ezt előrevetítve sok esetben nem történik meg a hatósági intézkedés.⁵⁷

A környezeti károk megtérítésének és viselésének a kérdése természetesen nemcsak a jogellenes magatartások következményeként áll fenn, hanem a jogszerű magatartások esetén is. A magánjogi környezeti károk esetén ennek alapvető formája a kártalanítás, míg a közjogi károk esetén alapvetően a helyreállításban ragadható meg. Ez jellemző a bányakárok helyreállítása, rekultivációs tevékenységek során,⁵⁸ amely a bányászati tevékenység által megváltozott környezeti állapot helyreállítását jelenti. Ez magában foglalja a keletkezett tájsebek (fejtési gödrök, meddőhányók) „eltüntetését” visszatömedékeléssel és/vagy takarással, a földalatti bányauregek szennyező, veszélyes anyagoktól való megtisztítását majd felhagyását (tömedékeléssel vagy tömedékelés nélkül; a felszínre nyíló aknákat, vágatokat mindenképpen tömedékelni kell), végül a hidrogeológiai viszonyok helyreállítását, a szennyezett vizek tisztítását. Ha a az egykori tulajdonos vagy annak jogutódja nem lelhető fel, az állam végzi el a szükséges helyreállítást.⁵⁹ Szintén az állam áll helyt az egykori/jelenlegi állami tulajdonú bányák rekultivációjáért (ez utóbbira példák a mecseki uránbányászati vagy a mátrai réz/színesfém-bányászat környezeti kárai helyreállításának állami beruházási programjai).⁶⁰

4. Érdekkiegyenlítő szemlélet

Először a kártérítési jogot az Egyesült Államok alkalmazta a szennyezések visszaszorítására és ez a jogintézmény korlátozott mértékben mai napig eszközt jelent a jogalkalmazó kezében. Az esetek többségében birtokháborításhoz kapcsolódóan alkalmazták a kártérítési jogkövetkezményt, valamely szennyezésből eredő káros hatás ellentételezéseként. Abban az esetben lehet alkalmazni, ha olyan beavatkozásra kerül sor, amely más személyt a földjén háborítja használatában, haszonélvezetében. A peres eljárás során lehetőség van arra, hogy az ítélet meghozatala előtt külön határozattal (általában végzéssel) kötelezzék az alperest a

⁵⁷ Lásd bővebben AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2004/35/EK IRÁNYELVE (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről 6. cikk (3), 8. cikk (2) és az 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól 102/B.§ koherens rendelkezéseit.

⁵⁸ „A bányavállalkozó köteles azt a külszíni területet, amelynek használhatósága a bányászati tevékenység következtében megszűnt vagy lényegesen korlátozódott, a műszaki üzemi tervnek megfelelően, fokozatosan helyreállítani, és ezzel a területet újrahazsnosításra alkalmas állapotba hozni vagy a természeti környezetbe illően kialakítani.” 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról 36.§ (1) bekezdés

⁵⁹ Az Országos Környezeti Kármentesítési Program a földtani közegben és a felszín alatti vizekben hátramaradt, akkumulálódott szennyeződések felderítését, a szennyeződések mértékének feltárását, illetve újabb szennyeződések kialakulásának megakadályozását, a múltból visszamaradt környezeti károk mérséklését vagy felszámolását célzó, az ország egész területére kiterjedő, felelősségi körtől függetlenül, minden kármentesítési feladatot magába foglaló környezetvédelmi program. Lásd még: Nagy Zoltán: Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica* XXIX./1.2011. 247-258. o

⁶⁰ Várhegyi András: *A környezeti sugárzás anomáliái*, http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021_A_kornyezeati_sugarzas_anomaliak/ch04s05.html Letöltés: 2012. augusztus 8.

zavaró tevékenység megszüntetésére. A károsult kérheti a szennyező tevékenység megszüntetésének elrendelése mellett kártérítést is, amennyiben kára merült fel. A Boomer-ügy⁶¹ rávilágított azonban a jogkövetkezmények alkalmazhatóságának jogi és gazdasági érdekek ütközésére.⁶² A New York állam Albanyvárosa melletti Boomer településen az alperes nagy cementipari üzemet üzemeltetett. A szomszédos telektulajdonosok beperelték az üzemet arra hivatkozva, hogy a kosz, a cementpor, a fűs, és a rezgések háborítják őket ingatlanaik használatában. A felperesek végleges eltöltő intézkedés elrendelését és kártérítés megítélését kérték a bíróságtól. A bíróság (a fellebbviteli bíróság is) a kártérítési követeléseknek helyt adott, tiltó rendelkezést azonban nem hozott. A teljes kártérítés összegét 185.000 dollárban állapította meg, a tiltó végzést viszont csak arra az esetre rendelte el, ha ezt az összeget az alperes nem fizeti meg, amelyre persze a kártérítési összeg relatíve alacsony mértéke miatt nem került sor. Így gyakorlatilag a károsító tevékenységtől nem tiltották el az üzemet. A tiltó intézkedés elutasításának indoklása szerint, függetlenül attól, hogy a birtokháborítás megállapítható és anyagi kára jelentkezett a felperesnek, túl nagy volt az egyenlőtlenség a birtokháborítás jogsértésének súlya és a tiltó rendelkezés gazdasági következményei között. Az alperes üzemi beruházásai több mint 45 millió dollárra tehető és 300 alkalmazottat foglalkoztatott. A bíróság álláspontja alapján nem létezett olyan technológia, amely lehetővé tette volna a gyárnak, hogy jogsértés nélkül üzemeljen. A bíróság ezzel kívánt összhangot teremteni a zavarás – háborítás okozta kár és a háborító tevékenység szünetelése miatt felmerült költségek között. Magas gazdasági költségek fennállása esetén az eltöltés szankciója nem alkalmazható. A bíróság ezzel a döntésével olyan precedenst teremtett, amelyet ezt követően a bíróság számos ügyben hivatkozott és következetesen alkalmazott. Az így teremtett doktrína ellentétes volt azzal a korábban alkalmazott gyakorlattal, mely szerint birtokháborítás és károsodás esetén a károkozót eltöltik az adott károkozó tevékenység végzésétől. A Boomer-ügy kapcsán a bíróságok nagyon ritkán hoztak eltöltő végzést, ezzel gyakorlatilag megszünt annak a lehetősége, hogy ezekben az ügyekben a szennyező tevékenység, mint okozó megszüntetésre kerüljön. A bíróságok harmonizálták azon jogalkalmazói gyakorlatot, mely szerint a jogsértéssel okozott és az eltöltással előidézett gazdasági következményeket figyelembe kell venni. Ez az álláspont azt eredményezi, hogy gyakorlatilag a szennyezőt nem tartja vissza ettől a magatartástól, lehetővé teszi a szennyezés büntetlenségét és nem ad jogsegélyt a károsult fél részére az előre nem látható jövőbeni károkkal szemben. Nincs visszatartó erő, a jog nem tölti be preventív szerepét csak reparál.⁶³

A kártérítésre kötelezés, mint megoldás - ha egy hosszadalmas és főleg költséges perben megítélésre kerül - csak részben kielégítő. A szennyező magatartás rendszerint tovább tart, a károkozó többnyire igazságtalanul

⁶¹ 1967 Boomer kontra Atlantic Cement Company

⁶² Nancy K. Kubasek – Gary S. Silverman: *i.m.* 132-133. o.

⁶³ A hazai jogirodalomban is általános az a nézet, mely szerint a kártérítés a leginkább támogatott jogi eszköz a jogalkalmazás oldalán, bár nem a hatékonyabb polgári jogi eszköznek tekinthető. Lásd bővebben: Lenkovics Barnabás: *i.m.*

megbüntetve érzi magát. A károsultat a pénz vigasztalja, de meg nem nyugtatja, mert az ártalom tovább tart vagy mert a szennyezett környezet rehabilitációja nem lehetséges, esetleg a természet végzi azt el évtizedek alatt. A kártérítési felelősség, tehát mint a környezeti ártalmak utólagos kiküszöbölése, kétoldalúan kényszerű kompromisszumokkal terhes megoldás, nem a legjobb és leghatékonyabb eszköz. Bár szubjektív szankció, a megelőzés-nevelés funkciójának a jövőre nézve is alig felel meg, biztonságot és biztonságérzetet mind a károsult, mind a károkozó oldalán „bizonytalanul” nyújt, a reparáció igényének is csak korlátozottan tesz eleget (vagy egyáltalán nem képes rá).⁶⁴

Mégis az idevonatkozó bírói gyakorlat szinte kizárólag kártérítési ügyekből áll, a felelősséget ott is megállapítják, ahol más jogcímen indult a per (birtokháborítás, szomszédjogi igény). Úgy tűnik, azért, mert több okból is ez a „legolcsóbb” megoldás. Szó szerinti értelemben is, mert a kártérítési összeg mindig kevesebb, mint a tisztítóberendezés ára vagy netán az üzem leállításából származó veszteség, de átvitt értelemben is az, mert így nem kell kiélezni a polgári jog speciális alkalmazkodási problémáit az egyre „komplexebb” váló társadalmi viszonyokhoz, nem kell bevonni a mérlegelési körbe olyan tágabb összefüggéseket, amelyek túl messzire – gazdaságpolitikai, népgazdasági szintű vagy igazgatási-szervezési jellegű szférákba – vezetnek. Ugyanakkor ez a kétpólusú jogviszony jelleg megkérdőjelezhető, hiszen a társadalmi érdekek szem előtt tartását igényli a környezetjog új dimenziója.

Közgazdasági szempontból a kérdésre is egyértelmű válasz adható és hasonló következtetésre juthatunk, mint a jogi szabályozás tekintetében, jogi megközelítésben, de a józan ész alapján is. A biztos negatív jellegű diffúz externália esetében a kulcskérdés az, hogy az egységnyi termékre (szolgáltatásra) eső extern hatás (kár) meghaladja-e a szándékolt tevékenység pozitív hatásait⁶⁵ vagy sem. Ha igen, akkor a közösségnek (államnak) fel kell számolnia a kérdéses céget, illetve tevékenységet, még ha az egyébként pusztán piaci szempontból nyereséges is. Ha az alaptevékenység haszna nagyobb, mint a negatív jellegű extern hatás, akkor a cégnek az okozott kárral arányos kompenzációt kellene fizetnie a károsultaknak vagy a társadalomnak.⁶⁶

A környezetértékelés végső célja az, hogy a természeti tőke teljes gazdasági értékének kiszámítása révén és a gazdasági-társadalmi folyamatok negatív és pozitív környezeti hatásainak szembeállításával olyan döntések szülessenek, amelyek megfelelnek a környezeti fenntarthatóság hosszú távú követelményének.⁶⁷ A társadalomnak végre fel kell ismernie, hogy az egészséges környezet, a tiszta víz,

⁶⁴ Lenkovics Barnabás: *i.m.*

⁶⁵ Persze elvileg az az eset is előfordulhat, hogy egy cég vagy tevékenység egységnyi termékre (szolgáltatásra) eső pozitív jellegű extern hatása meghaladja az alaptevékenységből származó hasznot. Horribile dictu még az is előfordulhat, hogy a cég alaptevékenysége veszteséges, de az általa gyakorolt pozitív extern hatás összességében kedvező. Ebben az esetben a közösségnek (államnak) a tevékenységet támogatni kell, még ha az egyébként pusztán piaci szempontból veszteséges is – ennek triviális példái a honvédelem, rendvédelem, oktatás, gyógyítás stb. Forrás: Tóth I. János: *i.m.*

⁶⁶ *Uo.*

⁶⁷ Szilávik János: A környezet gazdasági értékelése, *Magyar Tudomány*, 2006. 78. o.

a tiszta levegő, a mérgezetlen talaj és a tisztességes települési viszonyok éppen olyan közszükségletet jelentenek, éppen olyan értékkel bíró közösségi javak, mint a közrend vagy a jó közoktatás, és ezek nélkül a közösségek nem képesek fennmaradni. Az állampolgároknak is tudatosodnia kell, hogy olyan elsődleges szükségletekről van szó, amelyeket a természet a múltban talán ingyenesen elégített ki, de ma már kielégítésük a civilizáció életbe vágó költségvetési tétele. E tétel vállalása sem a társadalom, sem az egyén részéről nem „áldozatvállalás”, hanem részben kényszerítő önérték, részben pedig a jövő generációkkal szembeni kötelezettség teljesítése akkor is, ha a „fogyasztási javak bősége” rovására történik.⁶⁸

⁶⁸ Lenkovics Barnabás: *i.m.*

A környezetpolitika szabályozásának eszközei^{*} Nagy Zoltán^{**}

1. A környezetpolitika jelentősége

A növekvő környezeti és ezzel együtt jelentkező társadalmi-gazdasági problémák miatt egyre nagyobb jelentősége van a környezetpolitikának. A felmerülő problémákra a társadalom a szabályozás eszközeivel válaszol, a kérdés azonban az, hogy ezek a szabályozási megoldások mennyiben alkalmasak és helyesek az adott probléma megválaszolására. A társadalmat leghatékonyabban a politika, a gazdaság, a vallás, az oktatás és a média befolyásolja illetve szabályozza. A politikai és a gazdasági szabályozás területén különös jelentősége van a jognak, hiszen ez teszi lehetővé és egyben kötelezővé ezen területek célrendszerének megvalósulását a létrehozott intézményrendszer segítségével.¹ A hatékony környezetpolitika kialakítása érdekében négy fontos környezetpolitikai általános elvet kell szem előtt tartani:²

1. A környezeti problémák minden szakterületet érintenek, ezért minden szaktevékenységben meg kell jelennie, illetve jelentkeznie kell az intézményi struktúrában.
2. A környezetpolitika hosszú távú politikát igényel, stratégiai döntéseknek kell érvényesülni minden szakterületen.
3. Az érdekstruktúrában a helyi érdekeket a magasabb szintű, regionális, globális érdekeknek kell alárendelni.
4. Össze kell hangolni az egyes országok környezetpolitikáját.

A környezetpolitika lényegét és típusait a szakirodalom pontosan meghatározza.³ A környezetpolitika a környezetvédelem területén megfogalmazott célokat, alapelveket a megvalósítás feltételrendszerét foglalja össze. Típusai a feladatok jellegétől és az elérendő céloktól függően eltérőek:

- gyógyító környezetpolitika,
- hatásorientált környezetpolitika,

^{*} A tanulmány, kutató munka a TÁMOP-4.2.1.B-10/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

^{**} Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék.

¹ Kerényi Attila: *Környezetten*, Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2003, 367. o.

² Kerényi: i.m. 369. o.

³ Szilávik János: *Fenntartható környezet és erőforrás-gazdálkodás*, Budapest, KJK Kerszöv. Kft., 2005, 202-208. o.

- forrásorientált környezetpolitika,
- szerkezetváltó, megelőző környezetpolitika.

A gyógyító környezetpolitika célja a környezetvédelmi károk enyhítése, és általában ez a típusú környezetpolitika a legdrágább és legkevésbé hatékony megoldás. Nem minden esetben alkalmazható, mivel a helyrehozhatatlan környezeti károk esetén már csak csökkenteni, de végleg orvosolni nem lehet a bekövetkezett károkat.

A hatásorientált környezetpolitika a környezetminőségen kíván javítani, abban az esetben, amikor a károsanyag kibocsátások nem csökkennek. A káros hatások mérséklése csökkenti a környezetszennyezés gazdasági hatásait is. A forrásorientált környezetpolitika a legszélesebb körben elterjedt környezetpolitika, célja a károsanyag-kibocsátás csökkentése. Képes a szennyező tevékenységben látványos eredményeket elérni, de szükséges a hatóság fokozott ellenőrzési és szankcionálási tevékenysége a folyamatos kibocsátás fenntartásához. Hátránya, hogy a kijátszható, illetve a szennyezés egyik formája egy másik formájára módosulhat. A forrásorientált környezetpolitika viszont fontos eszköze lehet az újrahasznosítás elterjedésében.

A szerkezetváltó, megelőző politikát legpozitívabbnak jelöli a szakirodalom, mivel ez egy komplex hatásmechanizmus, mely a társadalmat és a gazdaságot egyaránt a környezetbarát tevékenység és technológiák alkalmazása irányába tereli. Célja a fenntartható fejlődés megvalósítása.

A másik típusú megközelítése a környezetpolitikának az extenzív, illetve intenzív környezetvédelmi megközelítés.⁴ Az extenzív környezetvédelem célja a szennyező technológia káros hatásainak megszüntetése. Az intenzív környezetvédelem révén viszont lehetővé válik a fejlett környezetbarát technológiák kialakítása, a környezetvédelem a technológia szerves részévé válik. Az intenzív környezetvédelem a fenntarthatóság irányába hat.

A környezetvédelem országokénti szabályozásában fellelhető sajátossága alapján a környezetpolitikai szabályozás négy típusát különíti el a szakirodalom:⁵

- francia modell,
- angol modell,
- német modell,
- amerikai modell.

A francia modellben az állami szabályozás túlsúlya érvényesül, előszeretettel alkalmazza a normákat és az adókat a szabályozásra. Az érvényesüléséhez szakmailag jól kiépített és képzett felkészült közigazgatási rendszer szükséges.

Az angol modell lényege az érdekegyeztetés az érintettek bevonásával. Azaz ez a modell és gyakorlat azokat a megoldásokat és szabályozást részesíti előnyben, amelyek az érintettek közötti tárgyalások és kompromisszumok során jönnek létre. Ilyen szabályozási eszköz a BAT⁶ illetve az önkéntes megoldások köre.

⁴ Szlávik: i.m. 205-208. o.

⁵ Kiss Károly: *Zöld gazdaságpolitika*, Budapest, BKÁE, 2005. www.numen.extra.hu (Letöltés ideje: 2012. 07. 10.) 77-78. o.

⁶ BAT az elérhető legjobb technika, fogalmát az 1995. évi LIII. Törvény a környezet védelmének általános szabályairól 4. § 28. pontja is meghatározza. Az elérhető legjobb technika a korszerű

A német típusban az állami szabályozás a szakmai szervezetek bevonásával történik, azaz a szabályozás jelentős mértékben támaszkodik a szakmai szervezetek véleményére.

Az amerikai modell a francia és az angol modell kombinációja, azaz az állami szabályozás szigorúan meghatározza az érintettekkel egyeztetve kialakított feltételeket, amelynek keretében folyik a szabad verseny. A szigorú állami szabályozás és verseny egymás mellett megtalálható elem. A modell alapján jött létre a szennyezési jogok piaca.

A közösségi környezetpolitika alapvetően befolyásolja az egyes tagállamok környezeti programját, sőt számos környezetvédelmi intézkedés nem valósulna meg a közösségi környezeti szabályozás nélkül.⁷

Az Európai Unió környezeti politikájának prioritásait, céljait meghatározó dokumentumok a környezeti cselekvési programok.⁸ Az európai uniós környezeti politika⁹ prioritásaként az alábbiak fogalmazódtak meg:

- a környezeti követelmények érvényesülése más szakpolitikákban,
- a környezetvédelmi politikában az Európai Unió nemzetközi szerepének erősítése,
- a környezetjogi rendelkezések hatékony végrehajtása a tagállamokban,
- a fenntartható fejlődés elvének az érvényesítése,
- az éghajlatváltozással szembeni küzdelem,
- biológiai sokféleség megelőzése.

Ezek a prioritások, feladatok fogalmazódnak meg a környezeti cselekvési programokban.¹⁰

Az első cselekvési program elismerte a közösségi környezeti szintű politika szükségességét és lerakta a közösség környezeti politikájának az alapjait, céljait, alapelveit.

A második (1977.) és a harmadik (1988) környezeti cselekvési programok a környezetvédelmet, az életminőség javítását a közösség alapvető feladataként fogalmazzák meg. A negyedik (1987) program fontos lépés a környezetpolitikában, mivel alkotmányos alapokra helyezi a környezeti politikát, úgy hogy az EK-szerződésbe illeszti külön címként az ezzel kapcsolatos rendelkezéseket.

Az ötödik cselekvési program az ENSZ által Rio de Janeiróban 1992-ben megrendezett környezet és fejlődés konferencián elfogadott nyilatkozatra, az Agenda 21-re tekintettel került megfogalmazásra. A fenntartható fejlődés alapelveként belekerül a közösségi környezeti politikába. Hangsúlyossá válik a globális környezeti problémák megoldása és ebben a közösség részvétele.

technikai színvonalnak és a fenntartható fejlődésnek megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások, környezetterhelések megelőzése és csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében alkalmaznak és amely kibocsátások határértékeinek illetőleg mértékének megállapítása alapjául szolgál.

⁷ Horváth Zsuzsanna: *Környezetpolitika*, in: *Az Európai Unió közös politikái* (szerk.: Kengyel Ákos), Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010, 306. o.

⁸ Csák Csilla: *Environment Policy*, in: *Public Policies of the European Union*, Marosvásárhely, Editure Universitatii Petru Maior, 2008, 146-153. o.

⁹ Horváth: i.m. 308. o.

¹⁰ Horváth: i.m. 310-311. o. Csák Csilla: *Környezetjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 23-24. o.

Megfogalmazódik továbbá az eszközrendszeren belül a gazdasági ösztönzők szerepének a növelése.

A 2012-ig tartó hatodik környezeti program (2002.) a fenntartható fejlődés megvalósítását állította a környezetpolitika középpontjába, figyelemmel a götebörgi fenntarthatósági stratégiára (2001.). A program kiemelt területét képezi a klímaváltozás, a környezetvédelem, az egészségvédelem és életminőség javítása, a természeti erőforrások fenntartható használata és a hulladékgazdálkodás. Az utóbbi program Magyarország uniós csatlakozása folytán érinti a hazai környezetpolitikát is.

A szakirodalom nyolc alapelvet határoz meg a nemzetközi környezetpolitikában:¹¹

- ne károsíts szabálya;
- az állami együttműködés elve;
- elővigyázatosság elve;
- szennyező fizet elve;
- közös, de megkülönböztetett felelősség elve;
- fenntartható fejlődés;
- hazai környezet védelmének kötelezettsége;
- egészséges környezethez való emberi jog.

A „ne károsíts” szabálya a nemzetközi környezetjog legfőbb szabályának tekinthető, amelyet a Stockholmi nyilatkozat is a Riói Deklaráció egyaránt megfogalmaz. Az elv lényege, hogy az adott államot terheli a felelősség a fennhatóságuk és felügyeletük alatt végzett tevékenységek által okozott környezeti károkért.

Az állami együttműködés elve kiemeli az államok közötti nemzetközi, regionális és globális együttműködés fontosságát és erre kötelezi is az egyes államokat.

Az elővigyázatosság elve annak a problémának a kezelésére szolgál, hogy a tudományos ismeretek ne minden esetben érnek el olyan fejlettségi szintet, hogy jelezzék a környezetkárosodás bekövetkezését. A Riói Deklaráció mutat rá az alapelv lényegére, mikor kimondja, hogy ahol komoly visszafordíthatatlan kár bekövetkezésének a veszélye áll fenn, a tudományos bizonyosság hiánya nem használható fel a környezetkárosodás megelőzésére szolgáló intézkedések elhalasztására.

A „szennyező fizet” elve rámutat arra, hogy a környezetkárosítás költségeit a szennyezőnek kell viselnie. Ez a direkt eszközökből redő kárviselés mellett azt is jelenti, hogy az államoknak a gazdasági eszközök alkalmazásán keresztül a környezeti negatív externációkat a piaci szereplőkre kell terhelni.

A közös, de megkülönböztetett felelősség elve kiemeli, hogy az államoknak közös, de megkülönböztetett felelősségük van. A fejlett és a fejlődő államoknak különböző prioritásaik, technológiai fejlettségük és anyagi erőforrásaik vannak a környezeti problémák kezelésére. A fejlődő országok környezeti problémái a szegénységgel, míg a fejlett országok problémáit az iparosodottság és a fogyasztás magas szintjével vannak összefüggésben.

¹¹ Csák Csilla: *Környezetjog*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 17-21. o.

A fenntartható fejlődés elve, amely lényegét tekintve azt jelenti a szakirodalom alapján, hogy úgy kell kielégíteni a szükségleteket, hogy ez ne veszélyeztesse a jövő generáció szükségleteinek a kielégítését, amely fenntartható erőforrás-gazdálkodást jelent. A fenntartható fejlődés elve központi szerepet játszik az új környezetpolitikák kialakításában.

A hazai környezet védelmének a kötelezettségének elvét számos környezeti egyezmény megfogalmazza, amely elsősorban eljárási kötelezettségeket jelent. Az eljárási kötelezettségek a környezetkárosító tevékenységre koncentrálnak és lehetőséget adnak az egyes államoknak, hogy részt vegyenek környezeti hatások minimalizálásában.

A legutolsó és talán a legfontosabb alapelv az egészséges környezethez való emberi jog elve. A globális és regionális nemzetközi egyezményekben az egészséges vagy elfogadható környezethez való jog, amely szoros összefüggésben áll a fenntartható fejlődés elvével.

A hazai gyakorlatban a hosszú távú környezetpolitikai célrendszer megfogalmazására a Nemzeti Környezetvédelmi Programokban kerül sor.¹² Eddig három nemzeti programra vonatkozó javaslatcsomag készült el. Az I. Nemzeti Környezetvédelmi Program (1997-2002) célja még a környezet állapotának a felmérése, cselekvései irányok meghatározása, a környezeti problémák felszámolásának megkezdése. A II. Nemzeti Környezetvédelmi Program (2003-2008) célja elsősorban az európai uniós csatlakozás környezetvédelmi feltételeinek a megteremtése. A jogharmonizációs kérdések mellett előtérbe kerül az intézményfejlesztés a környezeti infrastruktúra kiépítése.

A III. Nemzeti Környezetvédelmi Program (2009-2014)¹³ már a fenntartható fejlődés problémájára koncentrál és rendszerbe foglalja a környezet védelmére irányuló célokat és feladatokat. Rámutat arra, hogy természeti tőkébe való beavatkozás következtében az elszigetelten jelentkező helyi, regionális problémák globális szintűvé váltak, ezért mind nemzeti, mind nemzetközi szinten fontos a környezetpolitikai feladatok összehangolása. A hazai környezetpolitika szoros kapcsolatban van az európai uniós környezetpolitikával. A többi európai uniós politikához képest a környezetpolitika jelentősége egyre inkább növekszik, a többi uniós szakpolitika során is figyelembe kell venni a környezeti hatásokat.

A hazai környezetpolitika stratégiai feladata, hogy meghatározza az ország hosszú, közép és rövid távú környezeti céljait és az elévülésükhöz szükséges eszközöket, amelynél figyelembe kell venni az ország adottságait társadalmi és gazdasági fejlettségét, a nemzetközi és az európai uniós tagságból eredő kötelezettségeket. A III. Nemzeti Környezetvédelmi Program meghatározza a stratégia főbb környezetpolitikai alapelveit:¹⁴

¹² Nagy Zoltán: Támogatáspolitikai kérdések a környezetvédelem területén, in: Környezetjog (szerk.: Szilágyi János Ede), Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 75. o.

¹³ 96/2009. (XII.09.) Ogy. Határozat. A 2009-2014. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program (III. NKP)

¹⁴ III. NKP 31. o.

- a környezetjog területén a környezetvédelmi törvényben megfogalmazott hagyományos alapelvek alkalmazása (elővigyázatosság, megelőzés, szennyező fizet stb.)
- a holisztikus megközelítés (összefüggések vizsgálata, hatásfolyamatok) az integráció, illetve a rövid, közép és hosszú távú szempontok figyelembe vétele a környezeti problémák megoldásánál,
- a területiség átfogó elvének az érvényesítése, a fenntartható térhasználat, a kedvező területi hatások elősegítése, a területi szinergia megvalósítása, területileg differenciált beavatkozások kialakításának az elve,
- helyi erőforrások fenntartható hasznosításának az elve (közösségek szükségleteinek helyi szinten történő kielégítése, helyi sajátosságok, készletek védelme),
- tevékenységek hatáselemzése, életciklus elemzés,
- környezet és költséghatékonyság érvényesítése.

Az alapelvek mellett megfogalmazásra kerülnek a program átfogó célterületei, amelyet áthat a fenntartható fejlődés feltételrendszere. A társadalom harmonikus viszonyban álljon a környezettel.

A helyzetelemzés és a SWOT analízis során a program három alapvető átfogó célt jelöl meg:¹⁵

- a települési élet- és környezetminőség javítása, a környezetbiztonság erősítése (cél az emberhez méltó, kiegyensúlyozott, egészséges élet közvetlen környezeti feltételeinek biztosítása);
- természeti erőforrásaink és értékeink megőrzése (a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodás kialakítása, a környezetszennyezés megelőzése, fenntartható környezethasználat);
- a fenntartható életmód, termelés és fogyasztás elősegítése (forrástakarékos termelés és alacsony káros környezeti hatás).

Mindezeket a célokat az európai unió és a nemzetközi együttműködés keretébe kell megvalósítani.¹⁶ A közösségi tagságból eredő kötelezettségek körébe tartozik a közösségi környezetpolitikai szabályozás átvétele, a hazai jogrendbe való illesztése. Tevékeny részt kell vállalni az új közösségi programok, jogi szabályozás kidolgozásában, illetve az egységes uniós álláspont kialakításában.

Ugyanilyen fontos a nemzetközi együttműködés, ezért a hazai környezetpolitika kialakításánál figyelembe kell venni a globális és a térségi környezeti problémákat. Ez egyrészt egyeztetett álláspontot jelent, hiszen az EU-tagállamok együttműködnek a nemzetközi kötelezettségek teljesítésében, másrészt szűkebb értelmezésben megoldandó feladatok merülnek fel a szomszédos országokkal a regionális együttműködés területén.

Jól látszik tehát, hogy a környezetpolitika összetett szempontok, alapelvek és célok szerint működik, amelyek hatékony működtetésben kulcsfontosságú szerepet játszik az eszközrendszer, amely a célkitűzések, feladatok megvalósítását teszi

¹⁵ III. NKP 32. o. SWOT analízis segítségével elemzi a program a helyzetet, kimutatva az erősségeket és a gyengeségeket, lehetőségeket, veszélyeket. Ezáltal meghatározható, hogy mely feladatok a legfontosabbak stratégiai szempontból.

¹⁶ III. NKP 34-37. o.

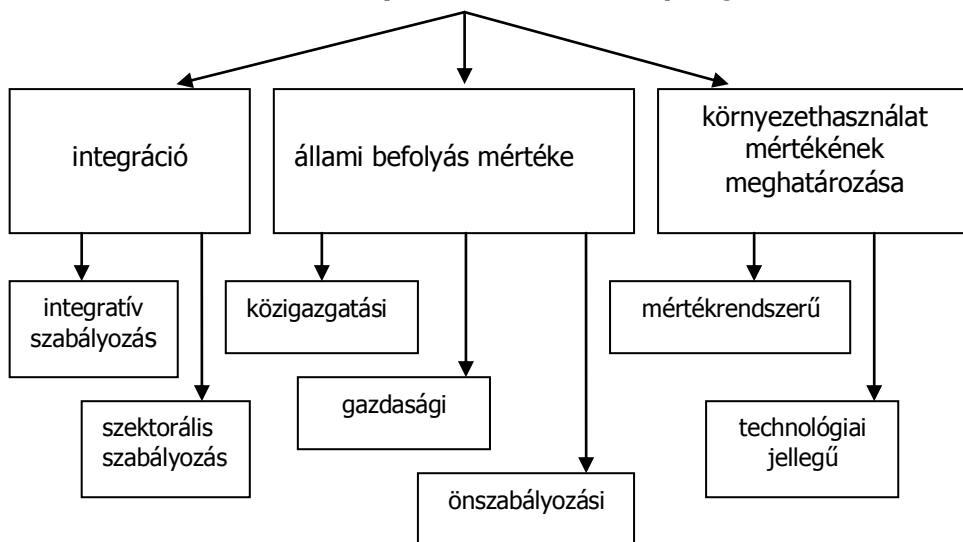
lehetővé. Maga a környezetpolitika globális, európai uniós országos és regionális szinten érvényesül, tehát az eszközrendszer és ezeken a szinteken jelentkező feladatok megvalósítására kell, hogy szolgáljon.

2. Környezetpolitikai szabályozás módszertani megközelítése

A szakirodalom az eszközrendszert többféle felfogás alapján közelíti meg. A környezetpolitika szabályozására eltérő módszerek és eszközök segítségével éri el a célok, feladatok megvalósítását.

A szakirodalom a környezetvédelmi szabályozási módszert különböző szempontok alapján közelíti meg és foglalja rendszerbe.¹⁷

A szabályozási módszer szempontjai¹⁸



A módszertani megközelítés szerint a szabályozás az integrációjának létrejötte előtt a szektorális szabályozás jellemezte, eseti egyes környezeti elemekhez kapcsolódó szabályozás külső integrációja azt jelenti, hogy egyrészt a szabályozás megkísérli a különféle környezeti hatások egységes kezelését, másrészt a környezeti óvadékok nem különleges területekként kezelendők, hanem részeivé válnak minden más szabályozási tárgykörnek.

Az állami befolyásolás módszereit három területre bontja a szakirodalmi álláspont a közvetlen közigazgatási beavatkozásra, a gazdasági szabályozásra és az önszabályozás módszerére.

A közvetlen közigazgatási szabályozás lényege, hogy meghatározza a megkívánt környezeti állapotot és követelményeket, amelyeket ellenőriz és szükség esetén

¹⁷ Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 125-146. o.

¹⁸ Forrás: Csák: *Környezetjog* 30. o.

szankcionál. A gazdasági szabályozás alá tartoznak mindazok a jogi formában megjelenő eszközök, amelyek befolyásolják a környezethasználó magatartás jövedelmezőségét, azaz a jogalkotás a piac közvetítésével fejt ki hatását.

Az önszabályozás során a jogi szabályozás és a piaci hatások olyan feltételeket alakítanak ki, hogy a környezetvédelmi követelmények elfogadása és megtartása részben a környezetterhelő saját döntésének az eredménye, tehát nincs kifejezett állami kényszer.

Az utolsó szempontként a szakirodalom a környezethasználat mértékének meghatározását tekinti, amely elfogadható és elítélendő mértékű egyaránt lehet. Az elfogadható mérték meghatározása lehetséges két módszer a mértékrendelkezések (határértékek, közvetlen előírások, listák) és a technológiai előírások (környezetkímélő technológiák) segítségével.

Más szakirodalmi álláspontok a környezetvédelmi szabályozást szűkebb megközelítésben értelmezik. A környezetszennyezés kezelését, illetve a környezetvédelmi eszközrendszert két területre bontja, egyrészt a társadalmi és piaci megoldások, másrészt a kormányzati beavatkozások területére.¹⁹

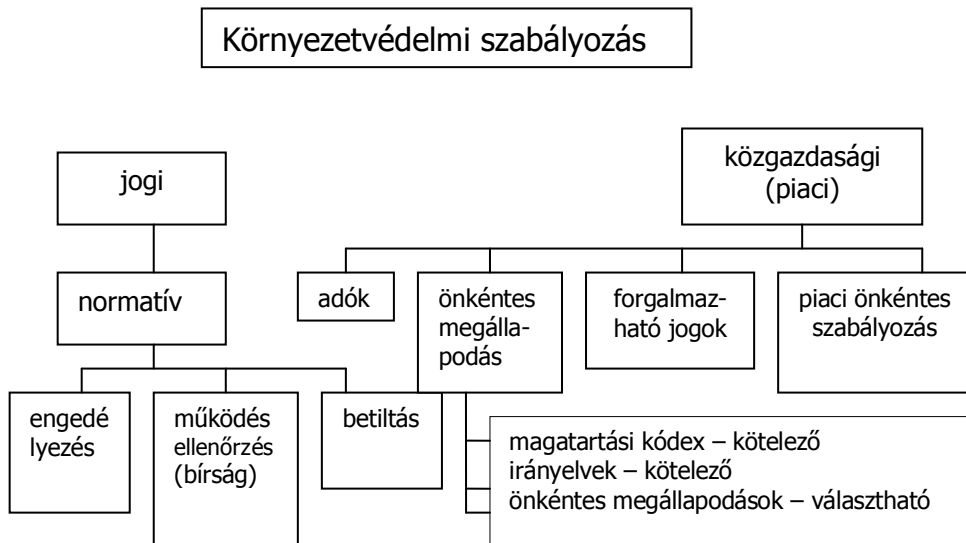
A társadalmi és piaci megoldásokat nem tartja sikeresnek, mivel sem a társadalmi mechanizmusok, sem a piaci mechanizmusok nem képesek kezelni a környezetszennyezés problémáját. (Ez abból adódik, hogy a környezetszennyezés a közjavak problémájához kötődik, és a kezelés költségtöbbletet jelent a piaci szereplők számára).

A kormányzati beavatkozás (szabályozást) két területet ölel fel a közvetlen hatósági szabályozást, illetve közvetett piackonform szabályozást. A hatósági szabályozást két területre bontja az elméleti álláspont, egyrészt kibocsátási szabályokról, másrészt ráfordítási vagy inputszabályokról beszél. Az első esetben jogszabály megtiltja a szennyezés kritikus szintjének az átlépését, míg az utóbbi esetben a kormányzat a termelési folyamatot szabályozza. A piaci jellegű szabályozás három kategóriáját különíti el a bírságok, díjak, adók, továbbá a támogatások és a forgalmazható szennyezési engedélyek kategóriáját.

Herich a környezetvédelmi szabályozás eszközeit két területre bontja – jogi normatív területre és közgazdasági, piaci területre.²⁰

¹⁹ Joseph E. Stiglitz: *A kormányzati szektor gazdaságtana*, Budapest, KJK-Kerszöv Kft., 2000, 242-255. o.

²⁰ Herich György: *Nemzetközi adózás*, Pécs, PENTA UNIÓ Kft., 2006, 483-485. o.



A szakirodalmi álláspont szerint a normatív jogi szabályozás legfontosabb jellemzője az utasítás, engedélyezés és tiltás hármására épül. Álláspontja szerint a nagyobb hatékonyságot a piaci eszközök, az adók, önkéntes megállapodások, forgalmazható jogok és a piaci önkéntes szabályozás jelentik. Az adók alatt az ökoadókat érti a szerző (CO₂ adó, energiaadó, szennyvízadó, talajszennyezési adó), amelyeknél a hagyományos adókhoz képest megváltozik a célrendszer.

Az önkéntes megállapodások speciális területét képezik a szabályozásnak, amely két területre bontható a kötelező (magatartási kódex, irányelvek) és választható (önkéntes megállapodások) vállalatokra. Ezeknek a légyege, hogy az állam lemond a beavatkozásról és a piaci szereplők megegyezése alapján jön létre a környezetszennyezés szabályozása. A piaci önkéntes szabályozás hasonló eszköz az önkéntes megállapodásokhoz, de itt nem születik megállapodás, hanem a vállalkozás önkéntesen korlátozza a környezetkárosító tevékenységet (erre a különböző minősítések és előnyök késztetik a piaci szereplőket). A forgalmazható jogok képezik a piaci szabályozás utolsó eszközét, amelynek előnye, hogy előre meghatározott mértéken rögzíthető a környezetszennyezés.

A környezetpolitikai eszközrendszer szintén két formáját különíti el Kobjakov, közvetlen normatív szabályozást, illetve a közvetett gazdasági szabályozást említve.²¹ A közvetlen direkt szabályozást három változata érvényesül a nyílt tiltás, az engedélyeztetési eljárás és a normák állítása. A gazdasági szabályozás három formáját határozza meg az adó, díj, egyéb közteher, a támogatás, a piacteremtés szerinti felosztásban. A felosztás a következő ábrába szerkeszthető:

²¹ Kobjakov Zsuzsanna: A környezetpolitika eszközei, a környezetvédelem szabályozása, in: *A környezetgazdaságtan alapjai* (szerk.: Kerekes Sándor), Budapest, 1998. www.mek.műf.hu (2012.06.06.) 94-108. o.



A Nemzeti Környezet védelmi Program is kettős közvetlen és közvetett eszközökről beszél, de a hagyományos direkt eszközök mellett (engedélyezés, tiltás, korlátozás) másképp közelíti meg a gazdasági szabályozás eszközrendszerét. Három területre bontja az eszközöket.²² A negatív ösztönzők körébe az adók és díjak tartoznak, amelyek célja, hogy a környezetszennyező károsító tevékenység abbahagyására, illetve a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra ösztönözze az érintetteket. A pozitív ösztönzők (közvetett és közvetlen támogatások) a környezettudatos tevékenységek, beruházások végrehajtását segítik elő. Az eszközök harmadik csoportját a speciális gazdasági eszközök jelentik, mint például a szennyezési jogok kereskedelme. Szintén sajátos szempontból közelíti meg a környezetszabályozási eszközök problémáját az OECD jelentés (1997.). A szabályozási eszközrendszert három területre bontja szét:²³

- parancs és ellenőrzés típusú eszközök;
- közgazdasági eszközök;
- egyéb eszközök.

A parancs és ellenőrzés típusú eszközök a direkt, közvetlen eszközöket jelölik, engedélyezési és hatósági eljárásokon keresztül érvényesülnek.

²² III. NKP 37-39. o.

²³ Horváth Zsuzsanna – Bándi Gyula – Erdey György – Pomázi István: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*, Budapest, KJK-Kerszöv Kft., 2004, 485. o.

Területei:

- az előállított és forgalmazott termékek;
- termelésben és forgalmazásban használt termékek;
- a termékek és anyagok előállításánál használt technológiák;
- környezetbe kerülő visszamaradt anyagok;
- telephelyek, ahol a gazdasági tevékenységet végzik.

A gazdasági eszközrendszert közgazdasági eszközökként jelöli pénzügyi ösztönzőként és ellenősztönzőként értelmezve.

A közgazdasági eszközöket pedig négy részterületre bontja a jelentés:

- adók, díjak;
- segélyek és támogatások;
- bírságok;
- piacteremtő mechanizmusok.

A két eszközrendszer mellett speciális egyéb eszközöket is a környezetszabályozás körébe sorolnak:

- környezeti stratégiai tervezés, hatásvizsgálat, életciklus elemzés, termelői felelősség;
- önszabályozás (önkéntes megállapodások, magatartási kódexek, környezeti átvilágítás);
- környezeti menedzsmentrendszerek.

A hármas felosztás elvét követi Szlávik és a direkt, közvetlen és közgazdasági, piaci eszközök mellett az eszközök harmadik kategóriájának az önkéntes eszközöket tekinti.²⁴ A direkt eszközöket hármasságának megőrzése mellett a közgazdasági eszközöket hat csoportba sorolja:

- környezetvédelmi díjak, adók;
- piaci engedélyek (szennyezési jogok) rendszere;
- végrehajtási ösztönzők;
- támogatások;
- önkéntes megegyezések;
- felelősségbiztosítás.

Az önkéntes eszközök kategóriájába a kombinált a direkt és közgazdasági eszközök kombinációját is érti. Ide sorolja a környezeti tudatosságot és felelősséget, a közvetett vagy közvetlen meggyőzés eszközét. Sajátos környezetpolitikai eszközrendszert épített fel az egyes eszközök szerepének újragondolásánál Kiss Károly.²⁵ A környezetpolitika hangsúlyeltolódását érzékelve kialakította álláspontjában a megállapodásos módszereket és a kombinált eszközöket. A megállapodásos módszerek alatt az önszabályozás eszközét érti, míg a kombinált eszközök a decentralizált eszközök és a központi szabályozás ötvözését jelentik.²⁶

²⁴ Szlávik: i.m. 186-191. o.

²⁵ Kiss: i.m. 96-97. o.

²⁶ Forrás: Kiss

központi szabályozás		decentralizált szabályozás (megállapodásos módszerek)	kombinált eszközök
adminisztratív eszközök	gazdasági eszközök		
- normák, határértékek, - engedélyezés, tiltás, - büntetés	- adók, - díjak, - illetékek, - adókedvezmények, - támogatások, - betétdíjak, - környezetvédelmi adóreform.	- önkéntes megállapodások, - öko-cimkézés, - KIR-ek (környezetvédelmi iránymutatási rendszerek: ISO, EMAS) - BAT	- szennyezési jogok piaca, - licencdíjas rendszerek, - szennyezési jogok és adók együttes alkalmazása, - önkéntes megállapodások és adók együttes alkalmazása

3. A szabályozási eszközök kritikai értékelése

Jól látszik tehát a fenti áttekintésből, hogy a szakirodalmi álláspontok eltérő szempontok alapján osztályozzák az eszközrendszert és közelítik meg a környezetpolitikai szabályozást.

A környezetpolitikai szabályozással szembeni elvárásokat a szakirodalom már pontosan megfogalmazza, melynek a teljesítése azonban teljes körűen nem valósult meg. A környezetszennyezés teljes megszüntetése utópisztikus, ezért a szabályozás célja, hogy a környezetszennyezést társadalmilag hatékony szintre csökkentse, a magánszemélyeket és a vállalatokat rászorítsa arra, hogy figyelembe vegyék tevékenységük során annak környezetre gyakorolt hatását is.²⁷ Ez együtt jár azzal, hogy a szabályozás által megfogalmazott előírásokat betartsák.

Sajátos helyzetet mutat a különböző szabályozási eszközök kialakulása és szerepe. Az 1960-as és 70-es években az állam elsősorban direkt, közvetlen eszközökkel avatkozott be a környezeti szennyezést okozó, nem jól működő piaci folyamatokba. Az 1970-es évektől azonban az is nyilvánvalóvá vált, hogy az állami beavatkozás nem volt sikeres.²⁸

Az előírások ösztönző hatása alacsony, nem készíti a környezetvédelmi tevékenység fejlesztésére. A gazdasági szereplők igyekeznek a szennyezési normákat betartani, viszont nem serkenti őket a norma alatti szennyezésre, még

²⁷ Stiglitz: i.m. 245. o.

²⁸ Szilávik: i.m. 186. o.

akkor sem ha ennek a költségei alacsonyabbak lennének. Sőt a norma alatt szennyezők számára költségek nélkül biztosítja a környezet használatát.

A közvetlen hatósági szabályozást a magas adminisztratív és végrehajtási költségek jellemzik. A szabályozás változtatása hosszabb időbe telhet és nem veszi figyelembe a vállalkozások alkalmazkodási képességét. Ez gazdasági hátrányt is okozhat. Tovább csökkenti a szabályozás hatékonyságát, hogy a nemzetközi összehangoltsága alacsony szintű. Az eltérő szigorúságú szabályozás a szennyezési tevékenység „vándorlását” váltja ki az enyhébb szabályozást alkalmazó országokba. Nem utolsó sorban pedig kiemelhetők a társadalmi politikai problémák, amelyek a szabályozás elfogadtatásával kapcsolatosak különösen, ha ezek a szabályok tisztán műszaki szempontokon alapulnak.

Mégis a közvetlen beavatkozás továbbra is fontos eszköze marad a környezetpolitikai szabályzásnak.

Az elmúlt évtizedekben azonban egyre inkább a kombinált környezetszabályozó²⁹ rendszer kiépülése látható, azaz a közvetlen szabályozás mellett fontos szerepet kapnak a piaci eszközök.³⁰

A piaci gazdasági eszközök a jogi szabályozásnak olyan eszközei, amelyek a gazdasági folyamatokra oly módon kívánnak hatni, hogy ezzel a külső hatások belsővé válnak.³¹ A gazdasági élet szereplői nincsenek tekintettel a környezetszennyezés társadalmi költségeire, ezért a környezetszennyezés szintje minden bizonnyal nagyon magas lesz. A gazdasági eszközök feladata, hogy a magánszektor a környezetszennyezést társadalmilag elfogadható szintre csökkentse.³²

Ahhoz, hogy a gazdasági élet szereplői környezetkímélő módon termeljenek érdekeltté kell tenni ebben őket, illetve ha környezetszennyező tevékenységet folytatnak meg kell fizetniük a társadalomnak okozott károkat. Fontos tehát, hogy a termék előállításakor okozott környezeti kár bekerüljön a termék árába. (Termék társadalmi költsége = okozott környezeti kár). A piac ugyanis rövid távon érzéketlen a környezeti problémákra, annak ellenére, hogy a gazdaság és a természet érdekei hosszú távon egybeesnek.³³

²⁹ Bándi : i.m. 134. o.

³⁰ Szlávik : i.m. 186. o.

³¹ Bándi: i.m. 135. o.

³² Stiglitz : i.m. 245. o.

³³ Kerényi : i.m. 374-375. o.

Az ingatlan- és vagyonadóztatás magyarországi helyzete

SZILOVICS CSABA*

1. A vagyonadóztatás történeti előzményei

Az optimálisan kialakított adórendszerek fontos elemét képezhetik a vagyonadók. Ennek az adónemnek számos fajtája alakult ki tértől, időtől és nemzeti jellegzetességektől függően. Az egyik meglehetősen ritkán alkalmazott fajtája az, amikor az adó alapját a vagyon egésze képezi és annak vagy tiszta értékére, vagy törvényben meghatározott hányadára állapítják meg valamely kulcs szerint a fizetendő adó mértékét. Ennél sokkal elterjedtebb megoldás az, hogy csupán a vagyon néhány elemét ragadják ki és terhelik meg adóval. A leggyakrabban ez a vagyonelem az ingatlan (föld, ház, építmény, termőföld), illetve a nagy értékű ingóságok (gépjármű, hajó), ritkábban műkincsek és nagy értékű használati cikkek. A harmadik a legtöbb országban alkalmazott megoldás, hogy nem a vagyon statikus állapotát ragadják meg adózási szempontból, hanem a vagyon értékének növekedéséhez vagy jogi mozgásához – így például adásvételhez, örökléshez, bérbeadáshoz – kapcsolják az adófizetési kötelezettséget. Számos helyen, így például Franciaországban az öröklés esetén megvalósuló vagyonátzállás esetén nem öröklési illetéket, hanem örökösödési adót kell fizetni a vagyon értékével arányosan. A vagyonnövekedéshez kapcsolódó adófajta a vagyondézsma, amelynek alkalmazása meglehetősen ritka jelenség, valamely társadalmi vagy gazdasági krízis után, az abban az időszakban megnövekedett vagyoni érték lefölözésére szolgál. Erre Magyarországon is több alkalommal volt példa.

A közbevételek történetét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a vagyonadóztatás az egyik legrégebbi adófajta. Nagy előnye, hogy az adó alapja könnyen megragadható. A fejletlen gazdasággal rendelkező társadalmakban az adóalap meghatározása összeírással, becsléssel vagy szemlével is történhetett, míg a modern társadalmakban az adókvítés alapja az ingatlan vagy egyéb állami nyilvántartás. A vagyonadó egyik nagy előnye tehát az, hogy behajtása, az adó megállapítása nem igényel nagy szakmai felkészültséget, és nagy anyagi ráfordítást, valamint terjedelmes és hatékony ellenőrző rendszert. A másik nagy előnye pedig az, hogy az adótárgyak nehezen eltitkolhatók, így az adózási célok

* Egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék.

szempontjából jól követhetőek. A vagyonadóztatás, mint archaikus fajta már i.e. I. évezredben a görög városállamoknál általánosan alkalmazott közteherfajta volt, amely az állam működésének alapját képezte, de szerepe nem volt olyan jelentős, mint napjainkban. Ezt a terhet a szabad vagyonos polgárok fizették, amely kötelezettség nem volt rendszeres és közösségi döntést igényelt ennek átmeneti, időszaki alkalmazása. A későbbiekben Solon a lakosságot a vagyon alapján classisokba (osztályokba) sorolta és az ott nyert besorolás határozta meg az egyén fizetési és hadi kötelezettségeit, valamint tisztségviselési, képviseleti jogait. A rómaiaknál már a köztársasági kort megelőzően, a királyság időszakában Servius Tullius i.e. VI. században bevezette a censust, tehát a vagyonbecslés intézményét, amelyet a cenzorok határoztak meg és ez a vagyoni besorolás meghatározta az egyén politikai jogait és katonai kötelezettségeit is. Ezt olyan szigorúan vették, hogy Titus Livius szerint „Servius börtönbüntetéssel, sőt halállal fenyegetett mindenkit, aki nem becsülte meg vagyonát”.¹

Magyarországon a kora-középkorban a központosított államháztartás hiányában általánossá váltak a terményadók a munkaszolgáltatás mellett, de mai értelemben vett vagyonadót nem találhatunk. A XIII. században jelent meg a praediumok (birtokok) falvakká alakulása után – német mintára – a telek után fizetett földesúri járadék, a pénzben teljesített telekbér, a terragium. A vagyonelemeknek, a föld adóztatásának talán ez volt a legkorábbi magyar típusa. Ezt később sokan a kilenceddel azonosították, amelyet I. (Nagy) Lajos 1351-es decretuma szabályozott. Emellett az elvonás mellett jelent meg: „a király által létrehozott saját adója, amelyet kezdetben a közszabadokkal, majd később a jobbágysággal fizettetett meg” – ez a magyar census, amely a jobbágytelkek után fizetett pénzjáradék volt.² Lényeges változást a XV. században I. (Hunyadi) Mátyás uralkodása hozott, amikor a centralizált uralkodói háztartás bevételei között már megjelentek a mai értelemben vett ingatlanadók (füstadó) is. A vagyoni jellegű jobbágyterheket átfogóan csak viszonylag későn szabályozták, mert ezeket a kötelezettségeket Mária Terézia Urbárium a foglalta egységes rendszerbe. Érdekességgéppen jegyzem meg, hogy e korszakhoz köthető a magyar rendek híres felajánlása, amelyben a sziléziai háború terheire kapcsolódva Mária Terézia számára életüket és vérüket ajánlották. A teljesség kedvéért azonban hozzátenném, hogy az 1741. évi 8. törvénycikk ugyanakkor kimondta: „*a telekkel semmiképpen ne járjon együtt a közteher.*” Ez tehát azt jelentette, hogy a nemesség felajánlotta életét és vérét, de az adómentesség kiváltását nem. Ebben az időszakban a megyékre vonatkozó hadiadó, az úgynevezett dica szintén tartalmazott vagyonadó jellegűt.

„Az adóegység értékét a megyegyűlés határozta meg és az adóösszeírásokban (dicalis constriptio) időről-időre felmérték az egyes adófizetők teherbíró képességét. Az adóegység az adózó gazdasági teljesítőképességéhez kötődött: a családban élők számát, a haszonállatokat, építményeket, a termőföldet”³ vették figyelembe.

¹ Titus Livius: *A római nép története a város alapításától*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 1963, 63. o.

² Homoki-Nagy Mária: *Adók és adófizetők*, Rubicon, 2012/6. 29. o.

³ Szántay Antal: *Adók a 18. századi Magyarországon*, Rubicon, 2012/6. 59. o.

A dica működésével kapcsolatban megállapíthatjuk, hogy az nem klasszikus vagyonadó, valójában a megyék közötti teherelosztás viszonyítási egységként határozható meg.

A XIX-XX. században a magyar adórendszer fontos részévé váltak a különböző vagyonelemekre terhelt adók, így német-osztrák mintára működött a ház-, a földadó, amelyeket az abszolutizmus alatt császári pátensek vezettek be 1850 márciusában, amelyeket a kiegyezés után, 1868-ban a magyar jog recipiált.⁴ Az első világháború alatt az 1916. évi XXXII. törvény vezette be a vagyonadót. „Az enyhén progresszív adó legkisebb kulcsa kezdetben 1,2 ezrelék, a legmagasabb pedig 5 ezrelék volt.”⁵ Az első világháború után radikális változást tervezett a háború után Hegedűs Lóránt pénzügyminiszter stabilizációs terve, amelynek kulcseleme volt a vagyonváltság.

„Az öt háborús év vagyonnövekményét akarta megadóztatni, a vagyonváltság minden vagyonfajtára (ingó, ingatlan, pénzügyi betétek, értékpapírok, külföldi valuták) kiterjedt, mértéke 15-20% volt a vagyonfajtatól függően. A közép- és nagy birtokosoknak földben kellett leróniuk a váltságot. A vagyonváltság nagy ellenállást váltott ki, a tervezettnél jóval kisebb bevétel folyt be a kincstárba. Hegedűs stabilitás programja 1920 őszére megbukott.”⁶

A Trianon utáni Magyarországon 1938-ban az államháztartás szerves részét képezték a vagyonadók, amelyeket több mint négyszázezer adóalany teljesített. A vagyonadó legfontosabb eleme a földadó volt, amelyet minden természetes és jogi személynek fizetni kellett függetlenül attól, hogy milyen célra használták a földbirtokot. Az adó alapja a föld által biztosított tiszta jövedelemmel volt arányos, amelyet igyekeztek központi mutatók alapján meghatározni. A másik jelentős vagyonadó a házadó volt, amelyet a tényleges birtokos (pl. hasznélvező vagy tulajdonos) fizetett. Ezeken túl 1945-ig a polgári kormányzat több alkalommal külön eseti jelleggel a vagyon egészét terhelő vagyonadót is kivetett,⁷ így például több alkalommal adóztattak meg műkincseket, nagy értékű szőnyegeket, gyűjteményeket és az üzleti tőkét. Az adó alapja a vagyon tiszta értéke volt, míg fő szempontként az adó mértékének meghatározásánál a progresszivitást jelölték meg, tehát az értékesebb vagyonelemeket hatványozottabban adóztatták. A II. világháború után, 1947-ben ismételten kivetették és megnövelték Magyarországon a gépjárműadót, ami a magyar adórendszer állandó eleme volt a XX. század elejétől. Ezen túlmenően 1947. január 1-jei tulajdoni állapotok alapján egyszeri vagyondézmát alkalmaztak. Ennek az adónak az alanyai azok a jómódú természetes személyek voltak, akiknek a vagyona a vizsgált időszakban meghaladta az akkori értéken meghatározott hetvenötezer forintot. Ezen túlmenően eseti jelleggel „vagyon szaporulati dézsmát” is kivetettek azokra a polgárookra, akiknek az 1939. december 1-jei helyzethez képest jelentősen

⁴ Tóth János: *A lakosság adói*, Budapest, KJK-Kerszöv, 1977, 280. o.

⁵ Pogány Ágnes: *Adók Magyarországon a két világháború között*, Rubicon, 2012/6. 73. o.

⁶ Pogány Ágnes: i.m. 75. o.

⁷ Meznerics Iván: *Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodás új rendszerében*, Budapest, KJK-Kerszöv, 1969, 255. o.

növekedett a vagyonuk. E dézsmának a mértéke számottevő volt, hiszen az adóköteles vagyon 25-75%-át is elérhette a fizetendő adó, amely nemzetközi összehasonlításban is drasztikusnak mondható.⁸

A szocialista korszakban bár tagadták a nyugati típusú adórendszer létjogosultságát, de ennek ellenére részleteiben jól kidolgozott és jelentős mértékű vagyonadóztatási rendszert működtettek. A vagyonadó tárgyaira egyrészt, mint jövedelemforrásra, másrészt mint vagyontárgyra tekintettek. A szocialista korszakban egységes vagyonadó ugyan nem volt, de működött házáadó, amely többféle módon került kivetésre, mint házbéradó, ház-értékadó, épületadó. Működött emellett tiszta vagyonadóként megjelenő telekadó és gépjárműadó is. Ennek az adófajtának az egyik jellegzetessége volt, hogy a külföldi rendszámú autókra is kiterjedt abban az esetben, ha azok Magyarországon negyvenöt napnál hosszabb ideig tartózkodtak.⁹ 1975. január 1-jétől a vagyonadó rendszer reformja valósult meg Magyarországon, amely egységesen szabályozta ezt a területet és az ingatlanok adóztatása mellett a vízi járművekre is kiterjesztette az adófizetési kötelezettséget.

A rendszerváltást követően a magyar vagyonadóztatás rendszere átalakult, a központi adóztatás szintjéről átkerült az ingatlanok adóztatásának lehetősége a helyi önkormányzatokhoz. Míg az ingók vagyonadóztatásának tárgyi hatálya leszűkült. A helyi adók tekintetében hatályba lépett az 1990. évi C. törvény, amely központi keretjogszabályként átengedte az ingatlanok adóztatásának lehetőségét a helyi önkormányzatoknak. Működött és jelenleg is működik Magyarországon gépjárműadó, amely átengedett bevételként működik, hiszen központi adó, tehát mértékét és a fizetés módját törvény határozza meg. Azonban az adó kezelője, beszedője és felhasználója a helyi önkormányzat, akiknek ezt a jogot a központi kormányzat átengedte.

Egységes, a vagyon minden elemére következesen és összehangoltan kiterjedő vagyonadót Magyarországon 1947 óta nem alkalmaztak. Ennek az egységes vagyonadónak a bevezetésére az elmúlt huszonkét évben több alkalommal tettek kísérletet a baloldali kormányok az adópolitika kiszámíthatatlanul hullámzó rendszerében. Míg Horn Gyula kormányfőként (1994-1998 között) a vagyonadó bevezetését több alkalommal bejelentette, ennek érdekében konkrét jogi lépések csak viszonylag későn 2005 után történtek.

2. Az ingatlanadóztatás szerepe az adórendszerben

A magyar országgyűlés 2007 novemberében ismételten megkísérelte jelentősen átalakítani a hatályos ingatlanadóztatás rendszerét, amely törekvését az akkori kormányzat úgy kommunikálta, hogy az a vagyonadóztatás új elemeként jelenik meg. Az ingatlanok, de még inkább az egységes vagyonadóztatásnak az igénye a rendszerváltás óta többször megfogalmazódott a szocialista kormányzatok adóreform terveiben, amely szándék a rosszul értelmezett szociális érzékenységből,

⁸ Tóth: i.m. 279. o.

⁹ Meznerics: i.m. 257. o.

illetve a folyamatosan tapasztalható bevételi kényszerekből vezethető le. Az ingatlanadóztatás rendszerváltás utáni elvi alapját a korábbi magyar Alkotmánynak a 70/I.§-a szolgáltatta, amely kimondta a jövedelem és a vagyonarányos közteherviselés kötelezettségét. Sajnos a magyar jogrendszer – annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság többször foglalkozott e kérdéssel¹⁰ – nem fogalmazta meg ennek az elvnek a pontos tartalmát, határait.

A jól működő és igazságos vagyonadóztatás egyik alapelve lehetne a különböző vagyonelemek harmonizált, vagy legalább egymásra tekintettel meghatározott adóterhelése.¹¹ Ezzel szemben a magyar gyakorlatban azt látjuk, hogy a vagyonadóztatása, amely különböző vagyoni elemek összességének tekinthető, különböző feltételekkel valósul meg. Eltérő módon adózik az ingók széles köre, míg a gépjárműveket központi adó terheli, a műkincsek tulajdonosai nem fizetnek adót, miként a külföldi befektetések sem, és a készpénz adóztatása gyakorlatilag megoldhatatlan. A termőföld a rendszerváltástól kezdve a tulajdonosa számára adómentes, az adókötelezettség itt csak abban az esetben jelenik meg – személyi jövedelemadó fizetési kötelezettség formájában – ha a tulajdonos a földterületet bérbe adja és ennek az időtartama öt évnél rövidebb. Nem találhattunk egységes a 70/I.§ szellemiségét hűen és következetesen érvényesítő, a vagyonelemeket összehangoltan terhelő, arányos közteherviselést Magyarországon sem a múltban sem a jelenben.

Megjegyezném, hogy az új Alaptörvény XII. cikkének (1) bekezdése véleményem szerint is biztosítja a vagyonadóztatás elvi lehetőségét, amikor kimondja: „*a tulajdon társadalmi felelősséggel jár*.” Úgy vélem, hogy a XXX. cikk is megfogalmazza ezt a lehetőséget, amikor arról beszél, hogy a teherbíró képességet és a gazdaságban való részvételt kell figyelembe venni a közös szükségletek fedezése érdekében meghatározott közterheknél. Magyarországon jelentős különbség figyelhető meg a jövedelmek és a vagyon adóztatásában, ezért következetesen értelmezett arányosságról az adóztatás területén hazánkban jelenleg sem beszélhetünk. A mindenkori ingatlanadóztatás mögött kitapintható egy olyan szándék, hogy a társadalmi igazságosság érdekében az ingatlanok kevésbé eltitkolható jellege miatt, pótdóként az ingatlanadó átalakításával a rejtett vagy adózatlan jövedelmek utólagos megadóztatása valósulhat meg. Tény, hogy az ingatlanokat nehéz eltitkolni, így tehát jobban kivehető és elérhető adótárgyként jelennek meg, de óriási hiba lenne, ha ennek az adónak az lenne a célja, hogy represszív módon, egalitárius eszközként korrigáljon korábbi jogsérelmeket. Egy új adót bevezetni a régiek hibáinak kijavítása érdekében ezen a módon nem lenne szabad.

Ha úgy tekintünk az ingatlanadóra, mint az adórendszer kiteljesedésének eszközére akkor jogosan vethető fel, hogy ingatlanadóztatás működik Magyarországon, sőt régóta a magyar adórendszer elidegeníthetetlen részét

¹⁰ Így például – 66/B/1992. AB hat., ABH 1992 735;737, 61/1992. (XI. 20.) AB hat., ABH 1992, 280;281., 21/1991. (IV. 26.) AB hat., ABH 1991. 404., 163/B/1991. AB hat., ABH 1993, 544., 545-546.

¹¹ D. Kotyrbá – K. Kendall: German Taxation of Real Estate: The New G-REIT, *Journal of International Banking Law and Regulation* 21 (2006) 634-639.

képezi.¹² Az tény, hogy az 1988. évi adóreform és a helyi adókról szóló törvény 1990-es bevezetése óta eltelt időszakban az ingatlanokhoz kapcsolódó adók jelentősége, az adóbevételeken belüli aránya jelentősen csökkent.¹³ A '90-es évek végére a helyi adók rendszerébe számúzott ingatlanadók aránya 1997-ben a GDP 0,2%-át sem érte el.¹⁴ Az ezredforduló után az önkormányzatok gazdálkodásában érzékelhető állami finanszírozás szűkítés, és az adóerő számítás bevezetése miatt az önkormányzatok rákényszerültek az ingatlanadóztatás kiterjesztésére. Ez azonban a jelenlegi vagyoni, társadalmi és jogi feltételek között nem hozott, nem hozhatott jelentős bevétel növekedést.

Ha tágabb rendszerben vizsgáljuk meg azt, hogy valójában mi indokolta ezen adófajta szerepének növelését, akkor megállapíthatjuk, hogy az adóbevételek nominális növelése, szofisztikáltabban megfogalmazva az adóalap kiszélesítése, a helyi források kibővítése jelölhető meg. A magyar adó és államháztartási rendszer számos kihívással küszködik jelenleg is, amelyeket az ingatlanadóztatás kiszélesítése valószínűleg nem képes orvosolni. A számos probléma közül csak néhányat említenék az átfogó elemzés szándéka nélkül:

a) A központi költségvetésből kikerült európai uniós vámbevételek pótlása nem sikerült. Az egyik legtervezhetőbb és kiszámíthatóbb bevételi típus kiesett, és ez a folyamat együtt járt a GDP növekedés ütemének lelassulásával.

b) A rossz adómorál miatt, ami részben a természetes személyek és kisvállalkozások túladóztatása miatt alakult ki az adórendszer alacsony hatékonysággal képes működni.

c) Az államadósság magas szintjét, amelynek visszafizetésére a teljes magyar személyi jövedelemadóból származó bevételt fordítjuk évente. A pályázati rendszer kiszélesítésével ugyanakkor drámaian megnőtt mind helyi, mind központi szinten az önrész biztosításának igénye, amely jelentős költségvetési forrásokat köt le.

d) A közpénzek felhasználásánál jelentős mértékű a korrupció, az értelmetlen presztízsbetűházások finanszírozása, a közpénzek magánpenzzé történő átalakítása.

Többek között ezek az okok vezettek oda, hogy a magyar költségvetés minden közbevétele ki van éhezve. Ha a világ bármely részén felbukkan egy új közbevételei fajta, azt azonnal honosítjuk (lásd regisztrációs adó), s mivel ezeknek az új lehetőségeknek a száma korlátozott, kénytelen a magyar jogalkotás a fennálló keretek között szigorítani az adóztatás rendszerét és nagyon kreatívan új adófajtákat hoz létre a világ számára is tanúságos módon. (Példaképpen említhető a chips-adó, a pénzügyi tranzakciós adó, a szektorális különadók.) Ezzel párhuzamosan elindultak jelentős számban 2009-ben a vagyonosodási vizsgálatok, és jelentősen lecsökkentek az adókedvezmények.

¹² Takács György: *Rendszeres magyar pénzügyi jog*, Budapest, 88. Szám, 96. o.

¹³ Kónya László: *Az ingatlanadóztatás Franciaországban*, Pénzügyi Szemle, 1998./ 8. szám, 643. o.

¹⁴ Kónya: i.m. 643. o.

3. Külföldi példák az ingatlanadóztatásban

Az ingatlanok adóztatása tradicionálisan nagy szerepet játszik számos ország vagyonadóztatási gyakorlatában.¹⁵ A XVIII. század végén kialakuló modern angolszász államok (USA, Kanada, Ausztrália) elsődleges bevételi forrásait jelentették a vagyoni típusú, és azon belül is az ingatlant terhelő adók.¹⁶ Ezekben az országokban érzékelhető gazdasági konjunktúrában a fogyasztás és a jövedelmek emelkedése miatt a XIX. század végére és a XX. század elejére ezek az adók elveszítették jelentőségüket és helyüket átvették azok a fogyasztást vagy forgalmat terhelő adónemek, amelyekben könnyebb volt beépíteni és elrejtetni az adóalanyokat ténylegesen terhelő adókat. Az ingatlanadók elveszítették központi jellegüket és döntően a helyi önkormányzatok forrásává váltak.¹⁷ Az Egyesült Királyságban az ingatlanok adóztatása (rate tax) négyszáz éves hagyománnyal bír, hiszen 1601-ben vezették be Angliában és Walesben és egészen 1981-ig a „pole tax” (fejadó) bevezetéséig működött.¹⁸ Majd 1993-ban újra alkalmazni kezdték, de már megújítva az ingatlanok forgalmi értékét alapul véve. Hollandiában 1970-ben vezették be a jelenlegi, korrigált forgalmi értéken alapuló ingatlanadót, amely az önkormányzati adóztatási autonómiára, a területiség elvére épült, és alacsony költségeket alkalmazva működik jelenleg is. Ebben a rendszerben a relatív forgalmi értéket határozzák meg korrekciós tényezőkkel, mint pl. az ingatlan típusa, területi elhelyezkedése, falazat minősége alapján. Fontos elem, hogy az értékelés fő szabályként évente ismétlődik, de a törvény lehetővé teszi, hogy az újraértékelést ötéves ciklusokban hajtsák végre.¹⁹

Franciaországban az ingatlanadó több száz éve működik, és számos formáját működtetik napjainkban is. A klasszikus mértékalapú ingatlanadó mellett alkalmaznak lakhatási adót, bérbeadási adót, szolidaritási vagyonadót, külön adóztatják a vállalkozók által használt ingatlanokat és természetesen az ingatlan értékesítése is adóköteles. Az önkormányzatokhoz befolyt négy ingatlanadó jelentőségét mutatja, hogy a helyi bevételek 40%-át biztosítják.²⁰

Meg kell azonban jegyezni, hogy az ingatlanadó a világ szinte minden pontján roppant népszerűtlen és olykor jelentős tiltakozást vált ki. Az adózók nem szeretik, mivel szinte az egyetlen adó, amellyel közvetlenül szembesülnek, hiszen a többi adót elrejtik előlük, közvetetten vonják le, vagy a fogyasztói árakba építik be. Sokan igazságtalannak tartják, mivel nem minden esetben tükrözi az ingatlan forgalmi értékét és a tulajdonos anyagi, jövedelmi viszonyait. Sok esetben az ingatlan a személyek egyetlen igazi vagyontárgya, életük fő műve, amit sokan

¹⁵ W. D. Thompson: Australian Taxation of Cross-Border Real Estate Investment, *Tax Notes International* (2005) 1095-1101; és Z. Guo Qing: The Modernization of Real Estate Taxation of China, *X.J Journal of Property Tax Assessment and Administration* (2006/4) 5-12.

¹⁶ T. A. Jesch: The Taxation of »Opportunistic« Real Estate Private Equity Funds and U.S. Real Estate Investment Trusts (REITs) – An Investor's Comparative Analysis, *Real Estate Law Journal* (2005) 275-314; K. E. Alton – L. S. Weller: Does State Law Really Determine Whether Property is Real Estate For Section 1031 Purposes? *Real Estate Taxation* (2004) 30-40.

¹⁷ Lados Mihály: *Az ingatlanvagyon adóztatása Hollandiában*, Pénzügyi Szemle, 1995/ 4. sz. 277. o.

¹⁸ McCulsky 1991 idézi Lados Mihály i.m. 277. o.

¹⁹ Lados: i. m. 288. o.

²⁰ Kónya: i.m. 645. o.

jelentős lemondások árán hoztak létre. Gondoljunk a hitelfelvételekre, amelyek az építkezések gyakori alapfeltételeként jelennek meg és évekig terhelik a családok költségvetését. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy ez az adófajta is áthárítható, hiszen a bérbe adott ingatlanoknál a bérlőre terhelik, és így beépül a termékek, szolgáltatások árába és végső soron a fogyasztókat terheli, növelve ezzel a társadalmi igazságtalanságot.

A nemzetközi példák bizonyítják, hogy ezen adófajta hátrányaként említhető, hogy mértékének alakulása nem tart lépést az infláció emelkedésének ütemével és ezt a hátrányt csak az ingatlanok folyamatos értékelésével, az ingatlanbecslés aktualizálásával lehetne kiküszöbölni, ami viszont az apparátus, tehát a ráfordítások jelentős növelését igényelné. Az államok nagy része éppen ezért az ingatlan értékének nyilvántartásának átalakítását 5-15 évenként végzik el, míg Franciaországban 1971-ben mintegy 30 év után indexáltak, ezzel szemben Skandináviában 10-20 évente rendelnek el újraértékelést, amire Írországból több mint száz éves szünettel 1983-ban került sor.

Hasonlóan általános probléma az adóalap megállapításának kérdése, amelynél számos módszer alkalmazható. Az adóalap lehet az éves bérleti díj – ahogy ez Franciaországban jelenleg történik, és ahogyan ez a XIX. századi Magyarországon történt – tehát a lakás bérbeadásából származó tényleges vagy elméleti bevétel 5-25%-a képezi az adó alapját. Más országokban (pl. Belgiumban és Németországban) az aktuális forgalmi érték 1,25- 2,5%-a²¹ képezi az adó alapját. Az ingatlanokat terhelő adókulcsokat Angliában a helyi önkormányzat határozhatja meg, ezzel szemben Belgiumban központilag határozzák meg az adókulcsokat, amelytől a helyi önkormányzat mindkét irányba szabadon eltérhet. Törökországban az adókulcsokat központilag rögzítették, akárcsak Portugáliában 1989-ben,²² ezekben az országokban a helyi önkormányzat ezektől nem térhet el. E rövid áttekintés is bizonyíthatja, hogy a helyi adóztatás nem nevezhető egységesnek és az olyan nemzetközi dokumentumok, mint az Önkormányzatok Európai Chartája ellenére is megállapítható, hogy a tagállamok gyakorlatából bármire említhető példa és annak ellenkezőjére is.

4. Az ingatlanok adóztatása a hatályos magyar szabályozás szerint

A magyar ingatlanadóztatás rendszeréről kétségtől megállapítható, hogy a rendszerváltás óta fontos részét képezi adórendszerünknek. A 1990. évi C. törvényben meghatározott helyi adók néhány fajtája (építményadó, telekadó, kommunális adó) által meghatározott módon. Az ingatlanadók bevezetésének elterjedését vizsgálva megállapítható, hogy a körülbelül 3200 önkormányzat közül 1998-ban 215-en alkalmazták a lakás, 633-an a nem lakás, 388-an, pedig a telekadót, mint helyi adót.²³ A helyi adóztatás elméleti alapjait a korábbi magyar Alkotmány 44/A.§ teremtette meg, amely biztosította a helyi önkormányzatok

²¹ Kampler Béla: *Az önkormányzati adóztatás elméleti és gyakorlati kérdései*, PhD értekezés, Szeged 2005, 106. o.

²² Kampler: i. m. 105-133. o.

²³ Kónya: i. m.

számára, hogy az Országgyűlés által törvényben meghatározott keretek között helyi adókat vehettek ki. Hasonló törvényi szabályozás található Spanyolországban, ahol az alkotmány 33.§-a kimondja, hogy „*az autonóm közösségek és helyi testületek az alkotmánnyal és törvényekkel összhangban vehetnek ki adót.*” Hasonlóan fogalmaz a belga alkotmány és az észti alkotmány is, valamint deklarálta e jogot a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 9. cikkelye is:

„Megfelelő saját bevételi forrásokra jogosultak, amelyek egy részét olyan pénzügyi források biztosítják, amelyek legalább egy része olyan helyi adó és díjbevételek, amelyek mértékének meghatározása törvény adta keretek között e hatóságoknak lehetősége van.”

E szakasz megállapításait vizsgálva azt mondhatjuk, hogy a magyar szabályozás illeszkedik a nemzetközi gyakorlathoz. Problémát a helyi adók önkormányzati bevételek között képviselt aránya jelenthet, valamint a kötelező feladatok állami támogatásának mértéke. Az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét döntően a költségvetési hozzájárulás mértéke és módja határozza meg,²⁴ amely az önkormányzatokat kiszolgáltatottá tette, mert működésük pénzügyi alapját a központi támogatások mértéke határozza meg. Míg 1991-ben az állami támogatások az összes bevételek 47,1%-át tették ki, addig 1997-ben már csak 31,7%-os, és 2002-ben 26,8%-os támogatási arányt találunk. Egy 2012-ben közzétett ÁSZ tanulmány azt mutatta, hogy az önkormányzatok rákényszerültek a helyi adóztatás lehetőségének kihasználására. Ennek aránya 2010-ben a helyi iparűzési adónál az adómaximum 2%-hoz képest 1,97% volt a megyei jogú városok esetében. Ugyanebben a körben az építményadó kihasználtsága csak 55%-os volt és az adórés, tehát az elvi adóterheléshez képest beszédett adóbevételek 4,4 milliárd forinttal maradt el.²⁵

A helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetét, mozgásterét és adóztatási hajlandóságát jelentősen módosította a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló törvényének 209.§. (4) bekezdése, amely az adóerő képességet figyelembe véve határozta meg az önkormányzatoknak juttatott támogatás összegét. Ennek megfelelően az önkormányzatok potenciális, elméleti adóbevételeinek összegét beleszámították a nyújtott állami támogatások összegébe és ezzel közvetett módon arra kényszerítették az önkormányzatokat, hogy a helyi adók szerepét növeljék. Az adó-erőképeség vizsgálatának gyakorlatát az Alkotmánybíróság 48/2001. (XI. 22) határozata is helybenhagyta. Ennek következtében megfigyelhető volt, hogy az egyre emelkedő helyi adó bevételek között az ingatlanok adóztatása is növekszik. Az önkormányzatok azonban az építmény és telekadó tekintetében egyrészt igyekeztek a nem lakás célú ingatlanokat terhelni, illetve törekedtek a mérték szerinti adóztatásra, a természetes személyekre meglehetősen alacsony mértékű kommunális adót vetettek ki. Az önkormányzatok mintegy ötöde azonban semmilyen helyi adót nem vezetett be, mert tekintetbe vette az adófajta vélelmezett igazságtalanságát, az

²⁴ Ötv. 1. § (5) bek.

²⁵ Dankó Géza: *Összegzés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének ellenőrzéséről*, Állami Számvevőszék, 2012. április.

ingatlanok lakóinak fizetési képességét, valamint önkritikusan értékelte az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatásokat és az e mögött megbúvó ekvivalencia elvet. Nagyon sokszor törekedtek arra, hogy az ingatlanadókat a nem helyben lakókra, tehát az üdülőtulajdonosokra, vagy a külföldi ingatlantulajdonosokra terheljék rá.

A jelenleg is hatályban lévő 1990. évi C. törvény lehetővé teszi az önkormányzatok számára az ingatlanokat terhelő építmény és telekadó kivetését, amit az önkormányzatok tételesen, vagy korrigált forgalmi értéket alapul véve állapítottak meg a törvény által meghatározott adómaximumon belül. Az építményadó tekintetében adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és nem lakás céljára használt épület, épületrész, az adót az építmény valamennyi helyiségére kiterjesztve annak rendeltetésétől és hasznosításától függetlenül kell fizetni. A hatályos magyar jog az ingatlan tulajdonosát, vagy a tulajdonostársakat tekinti az adó alanyának, míg a kommunális adónál a magánkézben lévő ingatlanok tulajdonosát, bérletjét is annak tekinti. Ez a megközelítés a nemzetközi összehasonlításban is általánosan elfogadott, de mind Nagy-Britanniában, mind Franciaországban ezt az adót kizárólag a bérlet fizeti. A magyar törvény egyik jellegzetessége, hogy szociálisan érzékeny módon a mentességek széles körét biztosítja, és ezáltal gyakorlatilag csökkenti az adó alapját, amely ennek ellenére szélesebb mint a nyugati mintáké, mert nem választja élesen ketté a magán és üzleti célú ingatlanok adóztatását, míg pl. az angolszász országok jogrendszere az üzleti ingatlanokra magasabb adóterheket állapít meg. Ezekben az országokban éppen ezért indult egy társadalmi mozgalom, amely az üzleti ingatlanok tulajdonosainak szándékait tükrözve azt hirdeti, hogy ez a megközelítés igazságtalan, mert adóztatást valósít meg képviselő nélkül, hiszen a jogi személyek szavazati joga hiányzik az önkormányzati választási rendszerből. Ugyanakkor a helyi közszolgáltatásokból és azok hasznáiból az üzleti szféra is profitál, ezért sokan természetesnek veszik hozzájárulásukat a helyi költségvetéshez.

Az adókötelezettségeket vizsgálva megállapítható, hogy ismét csak a nemzetközi gyakorlattal összhangban állapítja meg az adózás kezdőidőpontját a magyar rendszer, amikor azt a használatbavételi illetve fennmaradási engedély kiadását követő év első napjától kezdetkezteti. Az időskorú rokkantak számára 2004-től a 14/A.§ vezette be az adófelfüggesztés jogintézményét, amely valójában átmeneti adómentességet jelentett. Az adófelfüggesztés az időskorú személyt élete végéig megilleti és annak megfizetésére csak a tulajdonosváltás vagy öröklés útján kerülhet sor, akkor azonban halasztott adóként a kamatokkal együtt róják ki az új tulajdonosra vagy örökösre. A magyar rendszerben az adó alapja az építmény hasznos alapterülete vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke az önkormányzat döntésétől függően. Az építmény hasznos alapterületét figyelembe vevő adóalapnál az adó évi mértékének a felső határa 1100 Ft/m², míg ha az ingatlan korrigált forgalmi értékét veszik alapul, akkor ez a határ a korrigált forgalmi érték 3,6%-a. Megjegyezném, hogy az értékalapú „ad valorem” adóztatást összesen 4

önkormányzat választotta 2007-ben.²⁶ Klasszikus ingatlanadóként működik a törvény 17.§-val megállapított telekadó is, ahol az adó alanya a tulajdonos, a beépítetlen belterületi földterületekre illetve az építményhez tartozó, a helyben szokásos telekméretet meghaladó telekrészlethez kapcsolódik. Az adó alapja a telek négyzetméterre számított területe, illetve korrigált forgalmi értéke (évi mértékének felső határa: 200 Ft/m²/év vagy a forgalmi érték 3%). Ingatlanadónak minősül a magánszemélyek kommunális adója is, amely a tulajdonukba lévő lakás után, illetve bérleti jogviszony után évi max. 17.000 forintot jelenthet.

5. Sikertelen kísérletek a vagyonelemek adóztatására

5.1. A 2005. évi szabályozási kudarc. A helyi adók rendszerében működtetett ingatlanadókhöz képest új elemként jelent meg a luxusadóról szóló 2005. évi CXXI. törvény, amely a tervek szerint 2006. január 1-jén lépett volna hatályba. Ezt a törvényt az akkori politika szándéka szerint az országgyűlés a vagyonarányos köztelherviselés alkotmányos kötelezettségének fokozottabb érvényre juttatása érdekében alkotta meg. Ennek a jogszabálynak központi eleme volt a nagy értékű, százmillió forintos forgalmi értéket meghaladó luxus ingatlanok adóztatása, pótdadó jelleggel. A törvény szövege szerint az adó pontos mértékét úgy kellett kiszámolni, hogy a százmillió feletti rész fél százalékát kellett önbevallás útján befizetni. Ebből azonban a kettős adóztatás tilalma miatt az adóalany levonhatta az egyéb helyben fizetett ingatlanadókat.

Az adó alanyát a helyi adókhöz hasonlóan állapították meg, azzal a különbséggel, hogy ez az adó kizárólag a magánszemélyek ingatlanait terhelte, az üzleti célú ingatlanokat nem. Az adó alapja a számított érték volt, ami az ingatlan forgalmi értékének törvényben meghatározott korrekciós tételekkel együtt figyelembe vett együtthatójából jött létre. Az adó megállapításánál egy viszonylag egyszerű érték meghatározási rendszert hoztak létre angolszász modell alapján, amellyel kapcsolatban hangsúlyozták, hogy nem a tényleges forgalmi értéket kívánják meghatározni.

Megjegyezném, hogy a szó igazi értelmében vett forgalmi értéken alapuló alapú ingatlanadóztatást kizárólag Kaliforniában találhatunk. A magyar rendszerben a helyi önkormányzatok a forgalmi értéket a törvény által meghatározott határok között bizonyos módosító és korrekciós tételek figyelembevételével állapították meg. Ebben a számítási módszerben fontos szerepet játszott az ingatlan fekvése, szerkezetének és építési anyagának minősége, felszereltsége, kora, komfort fokozata. A jogalkotó lehetővé tette a forgalmi érték meghatározásakor a helyi értékviszonyok figyelembevételét. Ugyanakkor az önkormányzatok számára visszaszármódóan a luxusadóból levonható lett volna a helyi önkormányzatoknak már egyébként megfizetett építményadó és az üdülőépületeknél még az idegenforgalmi adó is. A törvény már megszületésekor jelentős vitát váltott ki és a szakértők előre jelezték, hogy alkotmányellenesnek tűnik az önbevalláson alapuló, de azt felülíró érték meghatározás. A Pénzügyminisztérium előzetesen közzétette, hogy körülbelül

²⁶ Ezek a következők: Érd, Némethkér, Nyíregyháza, Paks

10.000 adóalanyra, tehát adóbevallásra és 1,5- 2 milliárd forintos adóbevételre számít, ezzel szemben a valóság az volt, hogy 2007 márciusáig – amíg az Alkotmánybíróság döntése meg nem született – országos szinten 585 bevallás érkezett 120 millió forintnyi adóbevételt meghatározva. Ezek közül 535 ingatlan után a fővárosban vallották be az adót. A bevallások vizsgálatakor kiderült, hogy még tovább rontotta ezt az alacsony hatékonyságot az, hogy olyan magánszemélyek is adóbevallást nyújtottak be, akiknek az esetében az ingatlan értéke miatt az nem is lett volna indokolt.

A luxusadó eredményeit tekintve megállapíthatjuk, hogy az a marketing tevékenység, tehát az adózók felkészítésére költött összegek miatt teljes kudarcot eredményeztek és a bevétel még az adminisztrációs költségeket sem fedezte. Ebből a kudarcból számos tanulságot le lehetett vonni a magyar adórendszerre vonatkozóan. Elsőként azt, hogy az ezredforduló utáni magyar társadalom tagjainak anyagi helyzetének és jogkövetési attitűdjének erős korlátai érzékelhetők. Az egyén belátására és aktivitására építő, az adóalap szélesítését célzó önbevalló adóztatás rendszerét az adott feltételek és eszközök mellett nem lehetett hatékonyan bevezetni. Az ingatlan értékének meghatározása olyan szakkérdés, amelyben az adóalanyok nagy része nem tudott és alapvetően nem is akart aktívan részt venni. Gondoljuk végig azt is, hogy milyen fontos kérdés az ingatlan lakottan történő értékmeghatározása, amelynek helyes értékelése a felkészült ingatlanforgalmazó szakemberek számára is ellentmondásos lehet. Megállapíthatjuk, hogy a vagyonadóztatás ilyen típusú kiterjesztésének meghatározható két előfeltétele. Az első adminisztrációs jellegű, amely jól működő, részletes és rugalmas ingatlan-nyilvántartást igényel, míg a másik feltétel nehezebben meghatározható, de legalább annyira fontos, hogy jöjjön létre olyan gazdasági, kulturális és társadalmi helyzet, amelyekre magasabb szintű polgári, vagyoni és jövedelmi viszonyok a jellemzők.

A luxusadó végső bukását mégsem a társadalmi ellenállás, hanem az Alkotmánybíróság egy döntése okozta. Az AB 155/2008 (XII. 17.) számú határozatában megsemmisítette a luxusadót. Az Alkotmánybíróság által felismert és megfogalmazott hiányossága a törvénynek a számított érték meghatározásában volt. A bíróság első észrevétele az adóalap kiszámításához kapcsolódott, ahhoz a jogalkotói vélelemhez, amely lehetővé tette, hogy a települési önkormányzatok és fővárosi kerületek meghatározhatták az ingatlanok adózási szempontból lényeges minimális és maximális értékét. Az önkormányzatok ez alapján az útmutató alapján határozhatták meg az adótárgy négyzetméter árát. Ez az összeg azonban szükségszerűen fiktív volt, amely nem feltétlenül állapította meg a vizsgált ingatlan tényleges forgalmi értékét és torz módon tükrözte az ingatlanok között fennálló értékarányokat. Így viszont a ténylegesen meghatározott vagyoni viszonyok az arányos köztelherviselés elvének nem feleltek meg. Az önkormányzatok nem térhettek el a törvény által meghatározott értékhatároktól és még a valós forgalmi és illetékadatok sem voltak kötelesek figyelembe venni. Ugyanakkor a szabályozás tág teret adott az önkormányzatok negatív irányú, tehát az adóalanyokat terhelő megállapításainak, egyedi értékmeghatározásnak.

A jogalkotó nyilván abból indult ki, hogy a települési képviselők pontosan

ismerik a helyi értékviszonyokat és képesek a valódi forgalmi értéket közelítő adó meghatározására. A jogalkotó azonban valószínűleg megelégedett arról, hogy a képviselőknek önös érdekeik is lehetnek és az ingatlanadóztatással kapcsolatos döntésekben nem képesek objektívek lenni, hiszen az őket is közvetlenül érinthette. Az Alkotmánybíróság szerint további probléma volt az is, hogy az adó megállapításával kapcsolatban nem lehetett semmilyen jogi fórumhoz fordulni. A jogszabály tehát kizárta a bírói felülvizsgálat lehetőségét egy közigazgatási határozattal szemben. Az Alkotmánybíróság szerint ez alkotmányellenes, a törvény e körben az ellenbizonyítás lehetőségét sem biztosította, és így az állam adott esetben nem valós, tehát fiktív jövedelmet adóztatott volna, ami sértette az akkori Alkotmány 70/I.§-át. Azt is kifogásolták, hogy az ingatlanok értékével kapcsolatos vélelem nem valós forgalmi adatok alapján alakult ki és így tág teret biztosíthatott az önkényes adó megállapításhoz, a jogorvoslati lehetőséget kizárva. Az Alkotmánybíróság a vagyonadóztatás elvi lehetőségére vonatkozóan kimondta, hogy figyelni kell az arányosságra az adózók vagyoni viszonyaira az adó alapja és mértéke tekintetében.

„Csak a tényleges megszerzett vagyonadóztatásra kerülhet sor, azaz nem csak az adókötelezettség alapjaként kiválasztott ingatlanok kell léteznie, de az adóalapként meghatározott értéknek is valódinak és nem vélelmezett értéknek kell lennie.”²⁷

5.2. A 2009. évi szabályozási kudarc. A vagyonadóztatás új eszközének szánták a 2009. évi LXXVIII. törvényt, amely az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adókról szólt. A törvénnyel bevezetni kívánt adó hatálya a 30 millió forintot meghaladó értékű lakóingatlanokra a vízi és légi járművekre, valamint a nagyteljesítményű személygépkocsikra terjedt volna ki. A jogszabály a luxusadó kudarca után annak hiányosságait kísérelte meg orvosolni, kevés sikerrel. A luxusadó szabályzásához hasonlóan ebben az esetben is a számított érték volt az adó alapja úgy, hogy az ingatlanoknál a már korábban is ismert módszer szerint az önkormányzatok kijelölhettek értékővezeteket és figyelembe vehettek a norma által meghatározott korrekciós tételeket. Az adóalanyokra ebben az esetben is rá kívánták terhelni a forgalmi érték meghatározásának kötelezettségét a szabályozás szerint oly módon, hogy ha az adóalany az adótárgy értékét az önkormányzat által meghatározott értéknél alacsonyabban határozta meg, akkor attól az önkormányzat eltérhetett, és azt hivatalosan állapította meg. Ezt a határozatot azonban a luxusadó szabályzásához képest eltérő módon az adóalany vitathatta és harminc napon belül bíróságon megtámadhatta. A törvény egyik jellegzetessége volt, hogy úgy állapította meg a korrekciós tételeket, hogy azoknak kedvezett, akik nyolcvan év feletti, komfort nélküli, északi fekvésű vályogházakban éltek. Ez a megközelítés önmagában is életszerűtlen, ugyanakkor ellentétes volt a lakások korszerűsítésével kapcsolatos európai uniós törekvésekkel.

Fontos volt, hogy ez az új típusú ingatlanadóztatás sem lett volna kötelező az önkormányzatok számára, tehát bevezetéséről és mértékéről, valamint a mentességek bővítéséről továbbra is szabadon dönthettek. Ennek a szándéknak az

²⁷ 155/2008. (XII. 17.) AB-határozat 15. o.

érvényesülését jelentősen befolyásolhatta, hogy ezt az adót is figyelembe vették az adóerő számításakor. Ez indirekt módon kikényszeríthette volna az önkormányzati alkalmazást.

A változtatás legmarkánsabb eleme volt, hogy megszüntette volna a mértékalapú adókivetést, tehát az adóalap számítás módját megváltoztatta volna. A törvény által kidolgozott rendszer középpontjában a számított érték megállapítása állt a luxusadónál már megbukott módszertan szerint. A módosítás pozitív eleme a műemlék épületek felújításához nyújtott adókedvezmény volt. A törvény tehát bevezette volna a számított értéken alapuló adóztatást már sokadik alkalommal hivatkozva a vagyonarányos közteherviselés alkotmányos követelményére. A törvény 132.§ -hoz kapcsolódó részletes indoklás kifejti:

„ Az adóztatási célú értékelési módszertan nem a pontos forgalmi érték, piaci ár megállapítására szolgál, hanem arra, hogy az ingatlanok egymás közötti érték arányait az adóalapban érvényre juttassa.” A következő mondat azonban teljesen ellentétesen azt mondja: „Természetesen az adóztatási célú érték (számított érték) nem szakad el a forgalmi értéktől, mert a visszerthes vagyonszerzési illetékezés során nyert adatokon alapul.”

Jogosan vethető fel, hogy a jogalkotó a felületesen kidolgozott korrekciós tételekkel szembeni bizonytalanságot a 135.§-hoz fűzött magyarázattal növelte, hiszen e szavak alapján nagyon nehéz eldönteni, hogy milyen viszonyban áll egymással a számított érték, a forgalmi és a piaci érték. Ha a cél valamiféle arányosságnak a megállapítása, akkor valóban lényegtelen a piaci érték nyilvántartása, így tehát nincs szükség egy országos, aktuális ingatlan-nyilvántartásra, egyedi ingatlanértékelési aktusokra, ingatlanszakértőkre, jelentős apparátusra, évenkénti felülvizsgálatra, valorizációra és jelentős ráfordításokra. Ha ez így van, akkor legfeljebb az akkori rendszernél igazságosabb, de semmiképpen sem igazságos, vagyonarányos közteherviselésről beszélhetünk, hiszen egyáltalán nem is kerestük a vagyon tényleges értékét, amihez hozzátehetjük, hogy az ingatlan és a vagyonadóztatás közé nem tehetünk egyenlőségjelet. Az ingatlanadó valóban vagyoni típusú adó, de nem vagyonadó, mert nem a vagyon egészéhez, hanem csak egy szeletéhez kapcsolódik.

Ha ellenkező oldalról közelítjük meg a kérdést, és azt a megállapítást hisszük el, hogy az adóztatási célú érték „nem szakad el a piaci értéktől”, akkor szociálisan igazságosabb rendszer születik, hiszen ingatlanok tényleges értékük alapján adóznak, és kidomborodhat a nagyobb értékhez kapcsolódó nagyobb adókötelezettség. Ez a megoldás azonban rettentően drága lehet, hiszen az ország területén lévő ingatlanról nincs egységes, elfogadott és valorizált ingatlan nyilvántartási kataszterünk. Ha lenne ilyen nyilvántartási rendszer, akkor valószínűleg a pénzügyi intézetek nem fordítanának annyi figyelmet, energiát, pénzt az ingatlanbecslésre. Szintén veszélyes lehet, ha az adóhatósági adatokra támaszkodunk, egyrészt mert ezek nem teljes körűek, ugyanakkor megtévesztők is lehetnek, hiszen két egymás mellett álló ingatlan értéke csak nagyon felületes szemlélő által határozható meg első ránézésre, csak gondoljuk a szolártechnikára, márványlépcsőre, jakuzzira, kandallókra, kilátás, parkosítás stb., amelyeket hosszan

sorolhatnánk. Az, hogy egy ingatlan értéke mennyit ér, alapvetően meghatározza a fekvése, de ennek ellenére a szakértők általános véleménye az, hogy minden ingatlant egyedileg kell értékelni, ingatlan becslő szakértő költsége nem takarítható meg, ha a valós piaci értéket keressük. Ez az értékbecslő munka azonban az ingatlanok nagy számára tekintettel finanszírozhatatlan. Ha azonban sikerülne is erre állami segítséggel rákészülni, nem szabad azonban elfelejteni, hogy ezt az ingatlanbecslő munkát évente, de legalább öt évente végre kellene hajtani.

A törvénymódosítás által egyszerűnek mondott „többszörözős szorzattal” az adóalap reális meghatározása sem volt várható. Képzeljük el azt a helyzetet, amikor az adóalany, az általa nem régen vásárolt ingatlan falazatának, nyílászáróinak, fűdémjének hőszigetelési képességéről tesz jognyilatkozatot, megalapozottan vethető fel, hogy pontosan tudja-e, hogy mi van beépítve, és az is érdekes lehet, hogy a drágán megvásárolt, a lakás értékét növelő hőszigetelés, ami – egyébként környezetbarát – növeli az ingatlan értékét, az adóalapot, tehát a fizetendő adókötelezettséget is. Ez azt jelenti, hogy az ingatlan tulajdonosa nem csupán hatékonyabb energiaháztartást és az ingatlan környezetbarát jellegzetességeit növeli, hanem egyszersmind a saját jövőbeni adófizetési kötelezettségeit is. Ez a szabályozási attitűd teljesen szemben áll az aktuális világtendenciákkal. További problémaként említhető, hogy kiszámíthatatlan, hogy milyen hatással lesz az ingatlanadó a GDP bővülés jelentős részét adó ingatlanpiacra, és azt sem tudjuk, hogy milyen hatással lesz a különböző kistérségek regionális különbségeinek alakulására.

Az Alkotmánybíróság 8/2010. (I.28.) határozata ezt a módosított változatot is alkotmányellenesnek találta. Az alkotmánybírák nem azt kifogásolták, hogy e törvény szerint az adófizetés alapját a forgalmi érték képezte, hanem azt, hogy az önadózás módszerét alkalmazták, tehát az adó kiszámolásának módját véleményezték negatívan. Az Alkotmánybíróság úgy látta, hogy jelentős bizonytalanságot okozott volna az adóalanyok körében az, hogy a számítás pontatlanságai miatt az általuk és a hatóság által meghatározott értékkülönbség jelentős eltérése esetén e különbséget az adóhatóság szankcionálhatta volna. Ehhez hozzátenném, hogy az adó megállapítás kötelezettségét nagy értékű ingatlanok esetében az ott lakó döntő többségében ingatlanforgalmazási szakértelemmel nem rendelkező emberekre bízni véleményem szerint helytelen megoldás volt. Az a megoldás pedig az Alkotmánybíróság számára is elfogadhatatlan volt, hogy az értékkülönbség adójogi szankciót vonhatott maga után. Ez a helyzet sértette a jogállamiság elvét, úgy hogy az Alkotmánybíróság kimondta, hogy nem a vagyonadóztatás általános lehetősége a problémás, hanem ennek az itt alkalmazott módja. Az Alkotmánybíróság határozata a vízi, a légi járművek és a személygépkocsi adóját nem érintette és az ebben a csonka formájában is hatályba lépett, amelyet 2010-ben a kormányváltás után az új hatalom hatályon kívül helyezett.

6. Záró gondolatok

Összességében megállapítható, hogy a vagyonadóztatás magyarországi bevezetésének sem elvi, sem gyakorlati, sem anyagi feltételei nem adóttak. A társadalom elutasító a jelenlegi adórendszerhez többletként kapcsolódó, és az adóteher átrendezésével nem járó vagyonadóztatással szemben. Ezt a passzív rezisztenciát mutatja a fent bemutatott két szabályozási kudarc. Mindehhez hozzátenném, hogy a vagyonadóztatás, vagy annak a magyarországi formája tehát az ingatlanok adóztatása valóban hatékonyabb lehet a közvetett adóknál, a fent említett technikai és nyilvántartási okok miatt. Ennek ellenére az államháztartás rendszerének és az állami feladat újragondolását igényelné, ha megjelenne az egységes vagyonadóztatás Magyarországon és az nem lenne harmonizálva a jelenlegi helyi adók rendszerével.

Úgy gondolom, hogy átfogó vagyonadó vagy vagyondézsma alkalmazása Magyarországon nem lehetséges, amire viszont szükség is lenne az a helyi adókról szóló törvény ingatlanokra vonatkozó részének átvizsgálása, felfrissítése. A vagyonadóztatás jelenlegi helyzetével kapcsolatban megállapítható, hogy Orbán Viktor kormányfő 2012-ben több alkalommal kijelentette, hogy még az IMF és az Európai Unió nyomására sem hajlandó vagyonadót bevezetni, helyette az adóalap kiszélesítésével próbálják a költségvetés egyensúlyát megteremteni.

A beavatkozási kérelem és annak elbírálása

PINTÉR ZOLTÁN*

Bevezetés

hogyan lesz a feleken kívüli harmadik személyből perbeli résztvevő, beavatkozó? Ad-e hozzá valamit az ezen kérdéskörrel kapcsolatos elméleti tudásunkhoz a hazai bírói gyakorlat tanulmányozása? Hihetünk-e valamennyi, e tárgykörben közreadott BH-nak? Az alábbiakban többek között ezen kérdésekre is keressük a választ.

Illő jelezni, hogy noha törekedtem arra, hogy az ország más részeinek bírói gyakorlatára is legalább rálátást szerezzek, a napi gyakorlatom budapesti ügyvédként mindenekelőtt a fővárosi bíróságok eljárás módjának megismerését tette lehetővé számomra, így elvileg előfordulhat, hogy valamely, a bírói gyakorlatra nézve tett megállapításom az ország nem minden bíróságára egyformán érvényes.

Érdemes előrebocsátani, hogy a hatályos szabályozáshoz képest a magunk részéről több vonatkozásban is nagyobb jelentőséget biztosítanánk a felek rendelkezési jogának; ezt a szemléletet tükrözik de lege ferenda javaslataink. Ez az alapgondolat annyiban nem tekinthető teljesen újnak, hogy az 1911. évi Pp. alapján a mai beavatkozásnak megfelelő mellékbeavatkozás visszautasításáról a bíróság a fél kérelmére határozott.¹ Ugyanakkor a történeti szabályozáshoz való visszatérés helyett a hatályos rendelkezések kisebb korrekciójában látjuk a megoldást.

1. A beavatkozási kérelem

Az ún. önkéntes beavatkozás abban különbözik a perbehívás elfogadásától, hogy ebben az esetben nem a fél a kezdeményező; a felektől különböző harmadik

* Ügyvéd, a Budapesti Ügyvédi Kamara tagja.

¹ Az 1911. évi I. törvénycikk 87. §-a szerint ha a felek bármelyike a mellékbeavatkozás visszautasítását kérte, a bíróság a felekkel és a beavatkozóval tartott tárgyalás után végzéssel határozott. Miként azt Kovács Marcellől tudhatjuk, ezen szabályozás mellett is sor kerülhetett a mellékbeavatkozás bíróság általi hivatalból visszautasítására (ha alaki hiányait felhívás ellenére nem pótolták, vagy ha a per még nem volt folyamatban vagy már jogerősen befejeződött), de a jogi érdekek hiánya nem képezhetette hivatalból visszautasítás alapját. Vö. Dr. Kovács Marcell: *A polgári perrendtartás magyarázata*. III. füzet Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt, 1927, 320-321. o.

személy bejelenti beavatkozási szándékát. Az, hogy a Pp. általános szabályai szerint folyó perekben nem terheli a bíróságot olyan kötelezettség, hogy értesítést küldjön a beavatkozás lehetőségéről, azt az elvárást támasztja a felek közötti jogvita mikénti eldőlésében érdekeltek felé, hogy tájékozódjanak arról, hogy indult-e a felek között per, amennyiben igen, melyik bíróság jár el és mikorra van kitűzve tárgyalási határnap. Amennyiben a beavatkozóként szóba jövő személy mégsem szerez tudomást a perről vagy a beavatkozás lehetőségéről, ez általában nem okoz problémát, mert főszabály szerint a perben hozott ítélet jogereje a beavatkozónak az ellenféllel szemben fennálló jogviszonyára a beavatkozó perbeli részvétele esetén sem terjed ki.

Az önkéntes beavatkozás és a perbehívás közti különbség nyilvánul meg abban is, hogy a következetes bírói gyakorlat szerint a kötelezettnek más személyek között folyamatban levő perbe való önkéntes beavatkozása nem szakítja meg a vele szemben fennálló követelés elévülését (BH1980. 480), ellenben a kötelezettnek a jogosult által történő perbe hívása az igény érvényesítésének olyan módja, amely alkalmas az elévülés megszakítására (BH2003. 245). Ha a kötelezett a Pp. 54. §-ának (1) bekezdése szerint saját elhatározásából jelenti be a perbe való beavatkozását, nem történik közlés a jogosult részéről, azaz nem valósul meg olyan cselekmény, amelynek eredményeképpen az anyagi jog szabályai szerint az elévülés megszakad.

Az ún. önkéntes beavatkozás és a perbehívói kezdeményezés a Pp. szabályai alapján a beavatkozóvá válás két elkülönülő útja. Az eljáró bíróság és a perbeli ellenfél nézőpontjából is két különböző esetről van szó. Az azonban előfordul, hogy az azonos érdekű fél hívására, kérésére jelenti be az érdekelt személy a beavatkozását: ha ezt a kérést nem az eljáró bíróság kézbesíti ki, önkéntes beavatkozásról van szó.

Az önkéntes beavatkozás esetében a beavatkozni kívánó a beavatkozás bíróság általi megengedése iránt *kérelmet* (a Pp. szóhasználatában bejelentést) terjeszt elő. A beavatkozást írásban vagy a tárgyaláson szóval kell bejelenteni.² Az írásban benyújtott kérelem alakjára nézve a beadványokra vonatkozó általános szabályok (Pp. 93. §) az irányadók.

Abból, hogy a törvény szövege szerint a beavatkozást szóban (a Pp. szerinti szóhasználatban: szóval) (csak) a tárgyaláson lehet bejelenteni, számunkra az következik, hogy a Pp. 94. § (4) bekezdése a beavatkozási kérelem esetében nem alkalmazható.³ A Pp. 94. § (4) bekezdése akkor teszi a benne foglalt rendelkezést alkalmazandóvá, ha a törvény másként nem rendelkezik, márpedig a Pp. 55. §-a a beavatkozás szóbeli bejelentésére kizárólag a tárgyaláson biztosít lehetőséget. Ezen dogmatikai érv mellett az a megfontolás is ezt az értelmezést támogatja, hogy amennyiben az ügyvéd által nem képviselt személy a szóbeli beavatkozási kérelmét az utolsó elsőfokú tárgyalás határnapját megelőző napon a lakóhelye vagy a munkahelye szerint illetékes helyi bíróság előtt jegyzőkönyvbe mondhatná, és ez a jegyzőkönyv nem érkezne meg a tárgyalás berekesztése előtt az eljáró

² Pp. 55. §

³ Ezzel ellentétes álláspontra helyezkedett Kengyel Miklós: In Németh János – Kiss Daisy (szerk.): *A polgári perrendtartás magyarázata*. I. kötet. (3. átdolg. kiad.) Budapest, Complex, 2010, 281. o.

bírósághoz, az eljáró bíróság nem hozhatna határozatot a beavatkozás megengedése tárgyában. Ez a nyilvánvalóan vétlen mulasztás a később ismertetésre kerülő bírói gyakorlat alapján lényeges eljárási szabály megsértésének lenne tekintendő és az elsőfokú eljárás megismétlését vonná maga után.

A beavatkozási kérelemmel szembeni tartalmi elvárás a Pp. 55. §-a szerint, hogy a beavatkozni kívánónak meg kell jelölnie, hogy melyik fél pernyertességét kívánja előmozdítani, továbbá, hogy a fél pernyertességéhez milyen jogi érdeke fűződik. Az eljáró bíróság az esetlegesen hiányos kérelem kiegészítésére a Pp. 95. §-a alapján hívhatja fel a kérelmezőt.

2. A felek és a beavatkozó meghallgatása a beavatkozás megengedése tárgyában

A Pp. 56. § (1) bekezdése szerint a bíróság a beavatkozás megengedése tárgyában határozathozatal előtt a feleket és a beavatkozót szükség esetén meghallgatja. Ennek a bírói mérlegelésnek tág teret engedő törvényi rendelkezésnek a bírói gyakorlatban jellemzően megnyilvánuló értelmezésével értünk egyet, ugyanis az eljáró bíróságok – véleményünk szerint helyesen – csak kivételesen mellőzik a felek meghallgatását.

Álláspontunk szerint csak a teljesen egyértelműen megítélhető esetekben (elkésett beavatkozási kérelem, törvényben kizárt beavatkozás vagy a beavatkozásra kifejezett jogszabályi rendelkezéssel való feljogosítottság) indokolt a peres feleket megfosztani attól a lehetőségtől, hogy a bírói döntés előtt véleményt nyilváníthassanak a beavatkozás megengedhetőségéről. Ezen nézetünket alátámasztja az, hogy a pernek, a per mikénti eldőlésének tékje van a peres felek számára, és általában nem közömbös számukra az, ha egy harmadik személy fellép a perben. További érvünk, hogy a beavatkozni kívánó személyről és főként az illetőnek a per tényállásához való kapcsolódásáról vagy épp annak hiányáról a peres felek vagy legalábbis egyikük több információval rendelkezik, mint a peres aktából dolgozó bíróság. Végül, minthogy a beavatkozási kérelmet a felekkel amúgy is közölni kell,⁴ és nincs olyan sürgős szükség, amely a felek meghallgatásának mellőzését indokoltá tenné, célszerű bevárni a határozathozatal előtt a feleknek az e körben tett nyilatkozatát (vagy a nyilatkozattételre a bíróság által megállapított határidő esetleges eredménytelen elteltét).

A felek és a beavatkozni kívánó meghallgatása kapcsán tűnik célszerűnek tárgyalni a beavatkozni kívánóval szemben támasztott azon követelményt, hogy *valószínűsítse* az általa támogatni kívánt fél pernyertességéhez fűződő *jogi érdekét*. A felek esetleges vitató nyilatkozatai ugyanis hatással lehetnek arra, hogy a jogi érdekét megalapozó tényeket milyen mértékben kell valószínűsítenie a beavatkozni kívánónak.

A jogi érdek valószínűsítésének kötelezettsége a hatályos Pp.-ben nem szerepel; a jogi érdek valószínűvé tételére utaló kitétel a III. Ppn.⁵ hagyta el a Pp. 56. § (1)

⁴ A Pp. 55. § második mondata értelmében.

⁵ Az 1972. évi 26. tvr.

bekezdésének szövegéből. Ettől függetlenül a jogtudomány és a bírói gyakorlat⁶ következetes álláspontja az, hogy a beavatkozni kívánónak a jogi érdekét nem kell bizonyítania, elegendő azt valószínűsítene.⁷

A beavatkozni kívánó *valószínűsítési kötelezettsége két lépcsős*. Egyrészt a beavatkozási kérelmét megalapozó tényeket kell valószínűsítene: ilyen tény lehet például az, hogy a peres felek valamelyikével szerződése áll fenn vagy hogy engedményezéssel megszerzett egy követelést. A tények valószínűsítése az a fázis, melyben a valószínűsítésnek a bíróság által elégségesnek érzett fokát alapvetően meghatározza az, hogy a peres felek valamelyike mely tényt tesz vitássá.⁸ Ugyanakkor a beavatkozási kérelmet megalapozó tények jogi értékelésének, azokhoz jogkövetkezmények fűzésének egyértelmű korlátját jelenti, hogy főszabály szerint a beavatkozó jogviszonyai a más személyek között folyamatban levő perben nem bírálhatóak el.⁹

A második lépésben a beavatkozni kívánónak azt kell valószínűsítene, hogy a kérelmét megalapozó valószínűsített tények összességéből kirajzolódó jogi helyzete alapján kihatással lehet a jogaira, hogy a per miként dől el. Például a kérelmező valószínűsítette azt a tényt, hogy a perbeli ingatlanhoz képest három ingatlannal arrébb elhelyezkedő ingatlan eszmei tulajdoni hányadát megszerezte; de azt is valószínűsítene kellett, hogy ezen valószínűsített tény alapján jogi érdeke fűződik ahhoz, hogy a perbeli ingatlan tulajdonjogát érintő pert melyik fél nyeri meg.

⁶ Rengeteg bírósági határozatból lehetne erre nézve idézni, most elegendőnek érezzük a BDT2006. 1316 számon közreadott döntés meghivatkozását, melyben „A fellebbezésben felhívottakra tekintettel rögzíti az ítélőtábla, hogy az érdekelletét hiánya önmagában nem elegendő a beavatkozás engedélyezéséhez, és ugyancsak nem valószínűsít beavatkozásra lehetőséget adó jogi érdeket a fellebbezőt ért személyiségi jogsérelem, hiszen ez utóbbit saját maga jogosult orvosolni.”

⁷ Kengyel Miklós szerint „A valószínűsítés nem bizonyítás, csupán egy ahhoz hasonló tevékenység, amely nem a bíró meggyőzésére, hanem egy tény vagy körülmény fennállásának (vagy fenn nem állásának) a hihetővé tételére irányul. Mivel a valószínűsítés nem eredményezhet bizonyosságot, ezért nem szolgálhat a per eldöntése szempontjából releváns tények megállapítására. Tehát a valószínűsítés alapján csak bizonyos eljárási jogok, illetve lehetőségek nyílnak meg, vagy a tényállás megállapítása csak ideiglenes jelleggel történik.” Kengyel Miklós: *Magyar polgári eljárásjog* (10. átdolg. kiad.) Budapest, Osiris, 2010, 288. o.

⁸ Például a Hajdúszoboszlói Városi Bíróság előtt 4.P.20.428/2005 számon indult perben az I-II. rendű alperesek oldalán beavatkozni kívánó beavatkozását a bíróság végzésével megengedte. Miután a felperes kifogásolta a beavatkozó perbe lépését, a bíróság végzésében felhívta a beavatkozót az engedményezés, illetve arról az adósok értesítése megtörténtének igazolására, amely felhívásnak a beavatkozó nem tett eleget. Figyelemmel arra, hogy az alperesek vitatták, hogy az engedményezésről értesítés közlésre került volna, ezért a bíróság 24/I. számú végzésében a beavatkozót a perből kizárta.

⁹ Ezt támasztja alá a Fővárosi Bíróság előtt 8.G. 40.049/2005 számon indult per. Az I. és II. r. alperes a felperes pernyertessége érdekében beavatkozni kívánó beavatkozás iránti kérelme elutasítását kérte. Többek között arra hivatkoztak, hogy a bérleti szerződés a felperes, a III. r. alperes és az I. r. alperes között 2003. május 26-án jött létre, míg a beavatkozó által csatolt együttműködési megállapodás, amely 2003. január 5-én kelt, ezt megelőzően rögzíti a bérlet fennállását. A beavatkozó és a felperes között létrejött, a beavatkozó által csatolt ingatlan adásvételi előszerződés érvényességét is vitatták, mert nem tartalmaz egyértelmű rendelkezést a szerződő felek vonatkozásában és az ingatlan vételárát nem rögzíti. A bíróság a beavatkozást megengedte; a felperes és a beavatkozó között létrejött szerződésekkel kapcsolatos, I. és II. rendű alperesek által előterjesztett kifogásokat érdemben arra hivatkozással nem vizsgálta, mivel a beavatkozó és a felperes közötti jogviszony e perben nem dönthető el és a felperes kereseti kérelmének elbírálása körébe nem tartozik. Próbáltuk a legextrémabb példát megtalálni, de kétségtelenül jogszerű döntést hozott az eljáró bíróság.

Érdemes összevetni a beavatkozási kérelmet és az ideiglenes intézkedés iránti kérelmet abból a szempontból, hogy a két kérelemtípus által betöltött eltérő funkcióból következően teljesen más a kérelmezővel szemben elvárt valószínűsítés mértéke. Ez alapvetően érthető és rendben lévő, hiszen a beavatkozás megengedése tárgyában hozott határozatnak a tétje főszabály szerint perbeli jogok tartós, de több vonatkozásban eleve korlátozott gyakorolhatósága az azonos érdekű fél pernyertességének előmozdítása végett (valamint a beavatkozó által inkább kapott, mint megfizetett perköltség). Ezzel szemben „az ideiglenes intézkedés elrendelésével a bíróság teljesítésre kötelezi a kérelmező ellenfelét, mégpedig olyan időpontban, amikor a felek közötti jogvitát érdemben még nem bírálta el”.¹⁰ Minthogy tehát az ideiglenes intézkedés iránti kérelem mikénti elbírálása sokkal inkább érezteti a hatását a tárgyalótermen és a bírósági kezelő irodán kívül is, teljesen logikus ezen kérelem esetében a jóval szigorúbb elvárás a valószínűsítés elégséges fokát illetően.¹¹

A gyakorlatban, amikor az eljáró bíróság a peres feleket meghallgatja a beavatkozás megengedhetőségéről, mindenekelőtt azt igyekszik tisztázni, hogy a felek ellenzik-e egyáltalán a kérelmezett beavatkozást. Ez annak ellenére így történik, hogy a perbe történő beavatkozás hatályos szabályozása nem fűz semmilyen jogkövetkezményt a felek e körben tett nyilatkozataihoz, amihez hozzá kell tennünk, hogy a bíróság akkor sem sérti meg a Pp.-t, ha eltekint a feleknek a bíróság által szükségtelennek tartott meghallgatásától.

Ha a beavatkozni kívánó valószínűsítési kötelezettségével kapcsolatban tett megállapításainkból indulunk ki, akkor a felek által tett nyilatkozatok jelentőségét abban láthatjuk, hogy alapvetően meghatározzák a valószínűsítésnek a bíróság által elégségesnek érzett fokát. Ez teljességgel helyénvaló a kérelmet megalapozó tények valószínűsítésének fázisában, hiszen még a per eldöntése szempontjából releváns tények megállapítására is alapot adhatna¹² mindkét fél egyező előadása vagy az ellenfél által bírói felhívás ellenére kétségbe nem vont előadás.

A második lépésben azonban az eljáró bíróság jogkérdésben dönt. Az természetes, hogy amennyiben a felek egyike sem ellenzi a beavatkozást, a bíróság a beavatkozni kívánó jogi helyzetének a perbeli tényálláshoz való lazább kapcsolódása esetén is nagyobb valószínűséggel engedi meg a beavatkozást, ellenben ha a felek valamelyike, különösen ha a beavatkozni kívánó által támogatni kívánt fél ellenzi a beavatkozást, a bíróság szigorúbban vizsgálja, hogy kihatással lehet-e a beavatkozni kívánó jogaira, hogy a per miként dől el.

¹⁰ Kiss Daisy: A tárgyalás. In NÉMETH János – KISS Daisy (szerk.): *A polgári perrendtartás magyarázata*. i.m. 626. o.

¹¹ Az más kérdés, hogy a magunk részéről a bírói gyakorlat által rendszerint elvárt valószínűsítési mértéket az elméletileg indokolthoz képest a beavatkozási kérelem esetében túlságosan alacsony szintűnek, míg az ideiglenes intézkedés iránti kérelem esetében (bizonyos pertípusokat leszámítva) indokolatlanul szigorúnak tartjuk. Míg azonban ez a beavatkozási kérelem vonatkozásában általában célravezető, addig a másik esetben azzal jár, hogy ideiglenes intézkedés a Pp. általános szabályai szerint folyó perekben az 1995-ös törvénymódosítás ellenére továbbra is csak nagyon ritkán kerül elrendelésre, így az ezen jogintézménytől várható pozitív hatás, a gyors és hatékony jogvédelem biztosítása az indokoltnak tűnő esetekben sem valósul meg általában.

¹² A Pp. 163. § (2) bekezdése értelmében.

A kérdés az, hogy pótolhatja-e a beavatkozni kívánó hiányzó jogi érdekét azon körülmény, hogy a felek egyike sem ellenzi a beavatkozást. A Pp. 54. §-a a beavatkozás lehetőségét egyértelműen csak annak a számára biztosítja, akinek jogi érdeke fűződik ahhoz, hogy a más személyek között folyamatban levő per miként dőljön el. A BDT2006. 1316 számon közreadott döntés pedig ráadásul a beavatkozáshoz annyira elengedhetetlennek tartja a jogi érdeket, hogy jogi érdek hiányában erre irányuló kérelem nélkül is, vagyis akár hivatalból eljárva is szükségesnek tartja a beavatkozó perből való kizárását.

Noha a beavatkozás hatályos szabályozásából ez a szigorú szemlélet következik, az a tapasztalatunk, hogy a felek nyilatkozatai a gyakorlatban döntő jelentőséggel bírnak, ha a beavatkozni kívánó beavatkozásának megengedését a felek egyike sem ellenzi. Ilyenkor az eljáró bíróság a beavatkozást nagy valószínűséggel megengedi. Azt, hogy ebben a felek nyilatkozatainak van döntő szerepe, alátámasztja, hogy a bíróság első kérdése tapasztalataink szerint mindig arra irányul, hogy a felek ellenzik-e egyáltalán a kérelmezett beavatkozást, továbbá az, hogy az indokolással ellátott beavatkozást megengedő végzések ilyen esetben mindig utalnak arra is, illetőleg amikor kétségesnek mutatkozik a jogi érdek fennállta, csak arra utalnak, hogy a felek nem ellenezték a beavatkozás megengedését.

Az, hogy az eljáró bíróság általában ilyen nagy jelentőséget tulajdonít a felek jelzett tartalmú nyilatkozatainak, nyilván a rendelkezési elvből fakadó kérelemhez kötöttség¹³ ezen esetre vonatkoztatott értelmezésének következménye. A kérelemhez kötöttséget szabályozó Pp. 3. § (2) bekezdése szerint ugyanis a bíróság – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz kötve van. Miközben érdemét tekintve nagyon helyeseljük ezt a bírói felfogást, meg kell azt is jegyeznünk, hogy a jogi érdeket a beavatkozáshoz feltétlenül megkövetelő hatályos szabályozás véleményünk szerint nem teszi lehetővé a törvény eltérő rendelkezése esetén nem alkalmazható, a bíróságnak a felek jognyilatkozataihoz való kötöttségét kimondó rendelkezés figyelembevételét.

Mindezek alapján úgy gondoljuk, hogy a bírói gyakorlatban jelenleg is létező, de kétséges törvényi megalapozottságú, a peres feleket e körben is az ügy uraivá tevő megoldást célszerű lenne akként beilleszteni a perbe történő beavatkozás szabályai közé, hogy a jogi érdek megléte csak akkor legyen törvényi elvárás (s így az eljáró bíróság által vizsgálándó körülmény), ha valamelyik peres fél ellenzi a beavatkozás megengedését.

Az érdekazonosság fennálltának megítélését – az önálló beavatkozó esetét kivéve – a rendelkezési elv nagyobb fokú érvényesülése végett rábíznánk a beavatkozni kívánó által támogatni kívánt félre. A jelenlegi bírói gyakorlat a kérelmező nyilatkozataiból szokott kiindulni, és csak a teljesen egyértelműen megállapítható érdekellentét esetében utasítja el a beavatkozást. Az eljáró bíróság a támogatni kívánt fél beavatkozást ellenző nyilatkozatára mérlegelése során

¹³ A rendelkezési elv és a kérelemhez kötöttség elve kapcsán elsődleges forrásunkul szolgált: Wopera Zsuzsa: A polgári perjog alapelvei. In Wopera Zsuzsa (szerk.): *Polgári perjog Általános rész.* Budapest, Complex, 2008, 86-89. o.

figyelemmel van, de a gyakorlatban sincs e jognyilatkozathoz kötve.

A beavatkozó főszabály szerint a peres felet támogató szerepet tölt be a peres eljárásban, ami kifejeződik abban is, hogy a Pp. 57. § (1) bekezdésének első mondata értelmében, ha a támogatott fél valamely beavatkozó cselekményt, indítványt, jognyilatkozatot ellenez, azt bizonyosan hatálytalannak kell tekinteni. Szükségesnek tartjuk ennek a logikának a kiterjesztését a beavatkozási kérelemre is, hogy a bíróságot kötő módon mondhassa azt a beavatkozni kívánó által támogatni kívánt fél, aki a per mikénti eldőlésének kockázatát általában elsődlegesen viseli, hogy nem kér a felkínált segítségéből. Ezen álláspontunk csak a Pp. módosítása révén tudna érvényre jutni.

Hangsúlyozzuk, hogy az önálló beavatkozó beavatkozási kérelme esetében a bírói gyakorlat – véleményünk szerint helyesen – még kevésbé tulajdonít jelentőséget a peres felek esetleges, a beavatkozás megengedését ellenző nyilatkozatainak. Ez nem jelenti azt, hogy ebben az esetben ne lenne ugyanolyan jellemző a peres felek meghallgatása, és azt sem, hogy az eljáró bíróság kevésbé lenne figyelemmel a peres felek által felhozott érvekre. Ugyanakkor vannak olyan helyzetek, amikor diszfunkcionális következményekre vezetne az, ha az önálló beavatkozó a peres felek által ellenzett beavatkozását a bíróság nem enged(het)né meg. Ezen állításunkat meggyőzően támasztják alá azon, társasági határozatok bírósági felülvizsgálata iránt indított perek, melyekben az alperesi társaság elismeri tagja, a felperes (adott esetben megalapozatlan) keresetében foglaltakat, és a felperes és az alperes egyaránt ellenzi az alperesi társaság másik (adott esetben a szavazatok többségével rendelkező) tagjának az alperes oldalán történő beavatkozása megengedését.¹⁴

Ha eddig esetleg nem is, ezen példa alapján bizonyára felmerül az általunk tett előző javaslatlathoz kapcsolatban ellenérvként, hogy azáltal, hogy az önálló beavatkozó a peres felek által ellenzett beavatkozását a bíróság köteles lenne elutasítani, éppen az ilyen összejátszásgyanús helyzetek kiküszöbölésének legfőbb biztosítékát iktatnánk ki. Ehhez azért tegyük rögtön hozzá, hogy a rejtett igazságot felszínre hozó és a peres felek által tévedésbe ejtett bíróságot felvilágosító beavatkozó mitikus figurájával leginkább jogi érdek nélküli beavatkozni kívánók beavatkozási kérelmeiben találkozunk, akiknek ez volt az egyik érve arra nézve, hogy miért kell megengedni a beavatkozást. A peres felek összejátszására való utalás egyébként is többnyire retorikai fogás, de amennyiben egy konkrét ügyben tényleg a peres felek összejátszása határozza meg, hogy a per miként dől el, ennek következményét is az összejátszó felek viselik. Miként azt ugyanis Wopera Zsuzsa a Pp. (mindenekelőtt annak 148. §-a) alapján megállapította, „a fél rendelkező cselekményeket tehet, azaz jogot ismerhet el, jogról mondhat le és egyezséget köthet, és ezeket a bíróság akkor is köteles figyelembe venni, ha azok a fél méltányos érdekeivel nyilvánvalóan ellentétben állnak”.¹⁵ Harmadik személy jogviszonyaira a perben hozott ítélet (és ítélet hatályú határozat) jogereje főszabály

¹⁴ Példa erre a Fővárosi Bíróság előtt 11.G.41.077/2006 számon indult per, melynek során a felek által ellenzett beavatkozást a bíróság megengedte.

¹⁵ Wopera: i.m. 90. o.

szerint nem terjed ki, így akként tarthatjuk fenn a beavatkozni kívánó által támogatni kívánt fél rendelkezési jogát a hatályos szabályozáshoz képest következetesebben érvényre juttató javaslatunkat, hogy az nem vezethet a beavatkozni kívánó anyagi jogainak sérelmére.

A felek és a beavatkozni kívánó meghallgatására tárgyaláson vagy a Pp. 113. §-ának alkalmazásával tárgyaláson kívül (utóbbi esetben jellemzően írásbeli nyilatkozattételre való felhívás útján) kerül sor. A Pp. 113. § szerint abban, hogy milyen formában történjen a meghallgatás, annak van meghatározó szerepe, hogy a meghallgatás a tárgyalásig elhalasztható avagy sem. Tapasztalataink szerint azonban ebben legalább olyan fontos szerepe van annak, hogy az eljáró bíró a beavatkozás esetében melyik meghallgatási formát tartja célravezetőnek.

A magunk részéről miközben a kitűzött tárgyalási határnapig hátralévő idő szempontját sem kívánjuk figyelmen kívül hagyni, a tárgyaláson való meghallgatás előnyét abban látjuk, hogy a felek és a beavatkozni kívánó azonnal tudnak válaszolni egymás nyilatkozataira. Ha a beavatkozást a tárgyaláson jelentik be, kézenfekvő, hogy a bíróság a beavatkozni kívánót és a megjelent fele(ke)t ezen a tárgyaláson meghallgassa. Utalunk arra is, hogy amikor nem világos az írásban előterjesztett beavatkozási kérelemből az eljáró bíróság számára, hogy a beavatkozni kívánó miért gondolja úgy, hogy kihatással lehet a jogaira, hogy a per miként dől el, e kérdést előszeretettel tisztázza a közvetlenebb kommunikációt, rákérdezést lehetővé tevő tárgyaláson.

3. A beavatkozási kérelem alakszerű határozattal való elbírálásának kötelezettsége

A kérelemhez kötöttséget szabályozó Pp. 3. § (2) bekezdése nem szól arról, hogy a bíróság a felek által előterjesztett kérelmekhez hasonlóan bármely beavatkozási kérelemhez kötve volna. Ennek ellenére azt kell, hogy gondoljuk (és ebben az alábbiakban bemutatásra kerülő bírói gyakorlat megerősít bennünket), hogy a beavatkozni kívánó rendelkezési joga kiterjed arra, hogy az eljáró bíróság döntsön az általa előterjesztett beavatkozási kérelemről. Ráadásul ez minden (vagyis nem csupán az önálló) beavatkozónak olyan saját jogosultsága, amelyet nem hatálytalaníthat a támogatni kívánt fél ellenkezése sem.

A Legfelsőbb Bíróság irányadónak tekintett, BH1986. 202. és BH1995. 36. számon közreadott döntései az elsőfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróságnak a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasítását maga után vonó *lényeges eljárási szabály megsértésének* tekintették azt, hogy az elsőfokú bíróság nem hozott határozatot a beavatkozás megengedése tárgyában. Annyiban érdemes különbséget tenni a két döntés között, hogy a korábbi esetben az elsőfokú bíróság az elsőfokú eljárás több lényeges szabályát is megsértette, s a perbehívottat, akinek a beavatkozása megengedését illetően nem hozott határozatot, II. r. alperesként kezelte anélkül, hogy ellene keresetet indítottak volna. Ezzel szemben a későbbi ügyben az elsőfokú bíróság a beavatkozó részvételével folytatta le az elsőfokú eljárást, de a beavatkozás megengedése körében nem hozott határozatot. A BH1995. 36.

számon közreadott határozatból így az is külön kiemelés érdemel, hogy „a beavatkozás megengedése nélküli beavatkozási részvétel tehát törvénysértő” és nem óvja meg az elsőfokú bíróság ítéletét a hatályon kívül helyezéstől.

Mindkét döntés a Pp. 56. § (1) bekezdéséből vonja le azt a következtetést, hogy a bíróságnak a beavatkozás megengedése körében határozatot kell hoznia. Ha felidézzük a Pp. hivatkozott rendelkezését,¹⁶ látható, hogy az elsődlegesen a felek és a beavatkozó meghallgatására vonatkozik. Minthogy azonban a Pp. beavatkozásra vonatkozó szabályozása igen szűkszavú (ami nem baj, csak tény), bizonyos tartalmi elemeket csak a jogszabály-értelmezés módszerei¹⁷ segítségével tárhatunk fel. Ha e jogi normát önmagában, elszigetelten vizsgáljuk a nyelvtani és logikai értelmezés alkalmazásával, olyan egyértelmű következtetésre semmiképpen sem juthatunk, hogy a beavatkozás megengedése tárgyában kötelező lenne a határozathozatal, hiszen e rendelkezés szempontjából annyiban bír jelentőséggel a határozathozatal, hogy a feleket és a beavatkozót e „határozathozatal előtt” hallgatja meg (szükség esetén) a bíróság. Maga a normaszöveg nem ad választ arra a kérdésre, hogy a bíróság köteles-e határozatot hozni, avagy célszerűségi vagy egyéb megfontolásokból akár tartózkodhat is a határozathozattól. Ugyanakkor a rendszertani értelmezés segítségével, a polgári perben érvényesülő sajátos alapelvek figyelembevételével feltárható a vizsgált jogi norma valódi tartalma: a rendelkezési elv és a kérelemhez kötöttség alapján a beavatkozás megengedése tárgyában a bíróság köteles határozatot hozni.

Az utóbbi évek bírói gyakorlatának vizsgálata alapján az állapítható meg, hogy a bíróságnak a beavatkozás tárgyában alakszerű határozatot kell hoznia, ennek elmulasztása a bíróság részéről főszabály szerint változatlanul lényeges eljárási szabálysértés.¹⁸ Elmozdulás abban a vonatkozásban tapasztalható, hogy amennyiben a beavatkozónak lehetősége volt a perben való részvételre és különösképpen, ha aktívan részt is vett a perben, a beavatkozás tárgyában való határozathozatal elmulasztását, amely nem vitásan eljárási szabály megsértése, a bíróságok akként értékelik, hogy annak a per érdemi elbírálására kihatása nem volt, ezért az elsőfokú bíróság ítéletét nem helyezik hatályon kívül.¹⁹ Ez

¹⁶ Pp. 56. § (1) A bíróság a beavatkozás megengedése tárgyában határozathozatal előtt a feleket és a beavatkozót szükség esetén meghallgatja.

¹⁷ A jogszabály-értelmezés módszerei kapcsán elsődleges forrásunkul szolgált: Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris, 1998. 303. o.

¹⁸ Például a Fővárosi Ítéltábla a 4.Kf. 27.227/2007/9. számú végzésével az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasította amiatt, mert az elsőfokú bíróság az önkéntes beavatkozás iránti kérelemről elmulasztott döntést hozni; az Ítéltábla e mulasztást olyan súlyúnak értékelte, ami miatt szükséges volt a tárgyalás megismétlése. Megjegyzendő továbbá, hogy olykor azok az ítéletek (pl. a Győri Ítéltábla jogerős ítélete a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság előtt 4.P.20.926/2007 számon indult perben) is utalnak a bírói gyakorlatban érvényesülő főszabályra, mely szerint a beavatkozás tárgyában az alakszerű határozat meghozatalának elmulasztása lényeges eljárási szabálysértés, melyek – mint látni fogjuk – a konkrét esetben mégsem tartják indokoltnak a Pp. 252. § (2) bekezdésének alkalmazását.

¹⁹ Ezt a szemléletet világosan tükrözi a Győri Ítéltábla jogerős ítélete a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság előtt 4.P.20.926/2007 számon indult perben. Ebben az ügyben az elsőfokú bíróság a beavatkozásról alakszerű határozatot nem hozott, de a perbehívás után a perbehívott az eljárásban részt vett, így a határozathozatal elmulasztásában megnyilvánuló szabálysértésnek a per érdemi

kétségtelenül eltérést jelent a BH1995. 36. számon közreadott határozatban megnyilvánuló azon bírói felfogástól, amely – mint láttuk – a beavatkozónak az elsőfokú eljárásban való részvétele ellenére szükségesnek tartotta az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését.

A magunk részéről egyetértünk azzal, hogy amennyiben valóban részt vehetett a beavatkozó az elsőfokú eljárásban, a beavatkozás megengedése tárgyában való határozathozatal elmulasztása nem olyan súlyú eljárási szabálysértés, amely indokoltá tenné az elsőfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését. Ugyanakkor azt legalább ilyen fontosnak tartjuk, hogy ezen eljárási szabálysértést egyrészt el kellene kerülni, másrészt egységesen kellene megítélni, hogy maga után vonja-e az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését. Ami a következetes elbírálás igényét illeti, az az utóbbi évek során a Legfelsőbb Bíróság és az ítélőtáblák gyakorlatában megvalósulni látszik a fentiekben bemutatott példák szerinti és az általunk is előnyben részesített megoldás érvényesülésével.

A bíróságnak a beavatkozás megengedése körében alakszerű határozatot – *végzést* – kell hoznia (BH1995. 36.). Minthogy a Pp. 212. § (1) bekezdése szerint a bíróság a per érdemében ítélettel, a per során felmerült minden más kérdésben – ideértve a per megszüntetését is – végzéssel határoz, teljesen egyértelmű, hogy a beavatkozó perbeli részvételét s ezáltal a beavatkozót megillető perbeli jogok konkrét személy általi gyakorolhatóságát érintő határozatok mind végzések. Megjegyzendő, hogy amennyiben ez nem így lenne, nyilvánvalóan nem lenne elégséges a beavatkozó jogi érdekét csupán valószínűsíteni. Az, hogy a beavatkozás megengedése tárgyában végzésben kell dönten, azt is jelenti, hogy amennyiben a beavatkozás iránti kérelemről az ítéletben dönt a bíróság, ezzel eljárási szabálysértést valósít meg.²⁰

4. A beavatkozást megengedő végzés

A beavatkozás megengedéséhez az alábbi feltételek együttes megvalósulására van szükség:

elbírálására kihatása nem volt, ezért a Pp. 252. § (2) bekezdésének alkalmazását az Ítélőtábla nem találta indokoltnak. Ehhez hasonlóan nem vezetett az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezésére a Fővárosi Bíróság előtt 2.P.630.749/2005 számon indult perben az, hogy az eljárás félbeszakadásának megszűnése után az elsőfokú bíróság nem hozott a beavatkozás megengedéséről új alakszerű végzést (az eljárás félbeszakadásának tartama alatt hozott, a beavatkozás megengedését tartalmazó végzés a Pp. 112. § (2) bekezdése szerint hatálytalannak minősült). Ebben az ügyben mind a fellebbezés folytán eljáró Fővárosi Ítélőtábla, mind a felülvizsgálati kérelmet elbíráló Legfelsőbb Bíróság vizsgálta az elsőfokú bíróság ezen eljárási szabálysértését, de arra tekintettel, hogy a beavatkozó képviselője a tárgyalásokon jelen volt, ott nyilatkozatokat tett, az alakszerű határozat újbóli meghozatalának elmaradását nem tekintették olyan súlyos eljárási szabálysértésnek, amely az elsőfokú bíróság ítéletének a Pp. 252. § (2) bekezdése szerinti hatályon kívül helyezését indokoltá tette volna.

²⁰ Például a Debreceni Ítélőtábla eljárási szabálysértésnek minősítette azt, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 10.P.20.414/2011/8. számú ítéletében utasította el a beavatkozás iránti kérelmet. A konkrét eset körülményeit értékelve azonban az Ítélőtábla ezt az eljárási szabálysértést nem tekintette olyan lényegesnek, amely miatt szükséges volna az elsőfokú tárgyalás megismétlése.

- a per mikénti eldőléséhez fűződő jogi érdek valószínűsítése;
- a támogatni kívánt féllel való érdekazonosság (a bírói gyakorlat alapján talán pontosabb az a megfogalmazás, hogy a támogatni kívánt féllel szemben egyértelműen megállapíthatóan fennálló érdekellentét hiánya);
- beavatkozási kérelem,²¹ amely tartalmazza annak megjelölését, hogy a beavatkozni kívánó melyik fél pernyertességét kívánja előmozdítani, továbbá, hogy a fél pernyertességéhez milyen jogi érdeke fűződik;
- nincs berekesztve az elsőfokú tárgyalás.

A beavatkozást megengedő végzés ellen a Pp. 56. § (3) bekezdése értelmében nincs helye fellebbezésnek. A Pp. továbbá – szemben bizonyos más végzésekkel (pl. a bíró kizárását megtagadó végzés) – ezt a végzést az ítélet elleni fellebbezésben sem teszi megtámadhatóvá. Mindebből az következik, hogy – figyelemmel a Pp. 222. § (1) bekezdésére, mely szerint megindokolni csak olyan végzést kell, amely külön fellebbezéssel megtámadható, valamint a Pp. 221. § (2) bekezdésére, melynek alapján az eljárás folyamán hozott határozatokat csak annyiban kell megindokolni, amennyiben azok csak az ítélet elleni fellebbezésben támadhatók meg – *a beavatkozás megengedését a bíróság nem köteles megindokolni* sem a beavatkozást megengedő végzésben, sem az ítéletben.

Az indokolási kötelezettség hiánya természetesen nem zárja ki az indokolás lehetőségét. És valóban azt tapasztalhatjuk, hogy egyaránt előfordulnak indokolás nélküli, illetve a döntés indokait tömören feltüntető beavatkozást megengedő végzések. Azt, hogy az eljáró bíró melyik megoldást választja, úgy tűnik, alapvetően az illető bírónak a kialakult gyakorlata és nem például az határozza meg, hogy egyszerű vagy bonyolultabb (s utóbbi esetben a döntés mögött meghúzódó bírói gondolatmenet megismerése iránti igényt, kíváncsiságot inkább felkeltő) az eldöntendő kérdés, amely az esetek döntő többségében az, hogy valószínűsítette-e a beavatkozni kívánó a per mikénti eldőléséhez fűződő jogi érdekét.

Ugyanakkor még mielőtt bárki túlzott gyakorlati jelentőséget tulajdonítana annak, hogy a beavatkozást megengedő végzésben feltüntetésre kerülnek a döntés indokai avagy sem, jelezzük, hogy amennyiben az eljáró bíróság indokát is adja a döntésének, ez – tisztelet a kivételnek – merőben formális. Különösen a valószínűsítés második lépésével kapcsolatban nem számíthatunk bírói érvekre az ilyen típusú végzésekben, pedig amennyiben nem jogi érdeket keletkeztető tipikus tényállással állunk szemben, éppen az a legnehezebben eldönthető kérdés, hogy a jogi helyzete alapján kihatással lehet-e a beavatkozni kívánó jogaira, hogy a per

²¹ A Fővárosi Bíróság előtt 2.P.630.749/2005 számon indult perben a beavatkozás iránti kérelem előterjesztésére az eljárás félbeszakadásának tartama alatt került sor, ami miatt az hatálytalannak minősült a Pp. 112. § (2) bekezdésében foglalt szabályra figyelemmel, továbbá az eljárás félbeszakadásának megszűnése után a beavatkozó kifejezetten beavatkozás iránti kérelmet nem terjesztett elő. Minthogy azonban a beavatkozó képviselője a tárgyalásokon nyilatkozatokat tett, a bíróság pedig a beavatkozót a tárgyalásokra megidézte, s a beavatkozó nyilatkozatait jegyzőkönyvbe foglalta, továbbá a beavatkozónak a cselekményeit az elsőfokú eljárás során a felek sem kifogásolták, ellenkezőleg, azokra nyilatkoztak is, az ügyben fellebbezés folytán eljáró Fővárosi Ítéltábla, valamint a felülvizsgálati kérelmet elbíráló Legfelsőbb Bíróság sem látott okot az elsőfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezésére.

miként dől el; ebben az esetben a beavatkozás megengedését esetleg ellenző felet igencsak érdekelné, hogy miért adott erre a kérdésre az eljáró bíróság igenlő választ. Mindezt azért érdemes számításba vennünk, mielőtt alaptalan reményektől vezetve fölösleges küzdelmet kezdeményeznénk azért, hogy a beavatkozást megengedő végzést a bíróság köteles legyen megindokolni.

Meg kell persze azt is jegyeznünk, hogy amennyiben nem kívánjuk felborítani vagy legalábbis fellazítani a Pp. dogmatikai rendszerét, melyben – mint a fentiekben írtakból látható – összekapcsolódik a jogorvoslat lehetősége a bíróság indoklási kötelezettségével, úgy lehetne csak a bíróság számára indoklási kötelezettséget előírni, ha megnyitnánk a jogorvoslat lehetőségét is.

A beavatkozást megengedő végzés ellen a jövőben sem célszerű külön fellebbezési jogot biztosítani. Amellett, hogy ez a jogorvoslati lehetőség nagyon csábító perelhúzási trükkökre teremtene alapot, ami ennél lényegesebb, a beavatkozás esetlegesen jogsértő megengedése nem okoz oly nagy és főként olyan utóbb orvosolhatatlan hátrányt, amelynek a kiküszöbölése végett szükséges lenne már az elsőfokú ítélet meghozatala előtt a per iratait (vagy legalábbis a beavatkozással összefüggő résziratokat) felterjeszteni a másodfokú bírósághoz. A beavatkozás megengedése ugyanis perbeli jogok tartós gyakorolhatóságát teszi lehetővé, s így nem érezteti a hatását a tárgyalótermen kívül.

Hangsúlyozzuk továbbá, hogy azon javaslatunk, mely szerint az önálló beavatkozónak nem minősülő kérelmező beavatkozását a támogatni kívánt fél beavatkozás megengedését ellenző nyilatkozata alapján a bíróság köteles lenne elutasítani, jelentősen csökkentené a beavatkozás esetlegesen jogsértő megengedésének lehetséges káros következményeit, hiszen a támogatni kívánt fél az, akire elsődlegesen visszaüthet²² a kéretlen segítő (esetlegesen a társadalmi normákkal nehezen összeegyeztethető) perbeli magatartása. Továbbá amennyiben a beavatkozás megengedésének egyik feltétele lenne, hogy a támogatni kívánt fél nem ellenzi a beavatkozás megengedését, ez annak kockázatát is jelentősen csökkentené (figyelemmel arra a jelen tanulmány keretei között részletesebben nem kifejtendő javaslatunkra is, mely szerint a per iratainak megtekintésére és azokról másolatok készítésére a beavatkozó a beavatkozás megengedését követően lenne jogosult), hogy illetéktelen személy ismeri meg a per iratait.

Végezetül érdemes legalább utalnunk arra, hogy a beavatkozást megengedő végzés jellemző sajátosságait, azt, hogy ellene nincs helye fellebbezésnek, és hogy a bíróság nem köteles megindokolni, a beavatkozás jogszerűtlen megengedésének utólagos korrekciójára is alkalmas, a beavatkozót a perből kizáró végzésre irányadó szabályozás és bírói gyakorlat fényében még inkább elfogadhatónak tartjuk.

²² Nem kívánunk belemenni abba a jogbölcseleti vitába, hogy az eljáró bíró szubjektív érzelmei mennyiben hatnak ki a pervezetésre és a határozathozatalra. A bírói önképhez hozzátartozik tapasztalataink szerint a szubjektív elemek befolyásának teljes tagadása, ellenben a pervesztességet magyarázó ügyvéd (a peres félről nem is beszélve) bizonyára eltúlozza ennek jelentőségét. Nem vitatjuk, hogy az eljáró bíró törekszik a szubjektív elemek befolyásának kiszűrésére, de láttunk már kivételszámba menő, érzelmektől túlfűtött tárgyalásvezetést. Mindenesetre megadnánk a támogatni kívánt félnek azt a jogi lehetőséget, hogy mondhassa a bíróságot kötő módon, hogy nem kívánja felvállalni annak kockázatát, hogy az eljáró bíró semleges alapállását egy beavatkozó renitens magatartása esetlegesen kedvezőtlen irányba befolyásolhassa.

Továbbá a Pp. megítélésünk szerint helyes és a korántsem egységes bírói gyakorlatból vett alábbi példával²³ szemléltetett értelmezése alapján ha a fél sérelmezi a beavatkozó beavatkozásának megengedését, ezt a Pp. 114. § szerinti kifogásnak kell tekinteni, és ennek megfelelően a figyelmen kívül hagyását a bíróság legkésőbb az ítéletében megindokolni köteles. Ez pedig azt jelenti, hogy noha a beavatkozás megengedését – miként azt a fentiekben levezettük – a bíróság az ítéletben sem köteles megindokolni, arról köteles (lenne) számot adni, hogy a fél kifogása ellenére miért nem zárta ki a perből a beavatkozót, ami lényegében ugyanaz a kérdés, mint az, hogy miért engedte meg a beavatkozást.

5. A beavatkozást elutasító végzés

A beavatkozás elutasításának akkor van helye, ha a beavatkozás megengedésének valamelyik feltétele hiányzik. Ehhez rögtön tegyük hozzá, hogy amennyiben maga a beavatkozási kérelem nem került előterjesztésre, akkor nincs miről határozatot hozni, nincs mit elutasítani. A beavatkozás elutasításának oka az esetek döntő többségében az, hogy a beavatkozni kívánó nem valószínűsítette a per mikénti eldőléséhez fűződő jogi érdekét.

A beavatkozás elutasításának eseteit a Pp. nem sorolja fel akként, mint más, vitathatatlanul nagyobb jelentőséggel bíró beadványok elutasítására (pl. a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítására vagy a fellebbezés hivatalbóli elutasítására) vezető okokat. Ehelyett a beavatkozás (megengedésének) feltételeit tartalmazza. Noha nincs érdemi különbség a két megoldás között, találhatunk példát²⁴ arra, hogy annak folytán, hogy a Pp. nem mondja ki kifejezetten, hogy a támogatni kívánt féllel szemben egyértelműen megállapíthatóan fennálló érdekelletét a beavatkozás elutasításához vezet (a Pp. a beavatkozást az azonos érdekű fél pernyertességének előmozdítása végett teszi lehetővé), előfordulhat, hogy a bíróság más jogkövetkezményt fűz a támogatni kívánt féllel való érdekazonosság hiányához.

Megjegyzendő, hogy a korábban ismertetett javaslatunk alapján, amely az érdekazonosság fennálltának megítélését – az önálló beavatkozó esetét kivéve – a rendelkezési elv nagyobb fokú érvényesülése végett rábízná a beavatkozni kívánó által támogatni kívánt félre, a támogatni kívánt fél beavatkozás megengedését ellenző nyilatkozata egyértelműen a beavatkozás bíróság általi elutasítását vonná

²³ A Somogy Megyei Bíróság 5.K. 20.300/2008/7. számú ítélete indokolásában rögzítette, hogy a felperes és a felperesi beavatkozó sérelmezte az alperesi beavatkozók beavatkozásának megengedését, e hivatkozást azonban érdemben nem vizsgálta. Az ügyben benyújtott felülvizsgálati kérelmet elbíráló Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a megyei bíróság ezzel megsértette a Pp. 114. §-át, mert a kifogás elutasítását ítéletében nem indokolta meg, ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy ez az eljárási szabálysértés az ügy érdemi elbírálására kihatással nem volt.

²⁴ A Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.21.065/2008/3. számú, a Fővárosi Bíróság előtt 47.P/J.631.141/2005 számon indult perben hozott jogerős ítéletének indokolása szerint az Ítéltábla a felperes által képviselt és nem az alperes pernyertességét előmozdító jognyilatkozatokat tevő II. rendű alperesi beavatkozó kizárására nem látott okot. A megoldást a problémára a Pp. 57. § (1) bekezdésében vélte megtalálni, melynek alapján a II. rendű alperesi beavatkozó valamennyi jognyilatkozatát hatálytalannak minősítette, mert a II. rendű alperesi beavatkozó valamennyi jognyilatkozata ellentétes volt az alperes jognyilatkozatával.

maga után.

A Pp. 56. § (3) bekezdése szerint a beavatkozást elutasító határozat ellen a beavatkozó fellebbezéssel élhet; ennek jogerős elintézéséig a beavatkozó a perben részt vehet. Minthogy e végzés külön fellebbezéssel megtámadható, a bíróság a Pp. 222. § (1) bekezdése alapján köteles megindokolni. Kiemelést érdemel, hogy a Pp. csak a beavatkozó számára biztosítja az e végzés elleni fellebbezés lehetőségét, a felek számára nem.

A bírói gyakorlat alapján levonható egyik fő következtetés az, hogy a beavatkozást elutasító végzés bármely hibája, illetőleg a szabályszerű kézbesítésének elmaradása nem vonja maga után az elsőfokú eljárás megismétlését, ha egyébként a beavatkozó az eljárásban részt vett. Ezt szemlélteti a Legfelsőbb Bíróság irányadónak tekintett, BH1996. 333. számon közreadott döntése, amely bár főszabályként lényeges eljárási szabálysértésnek tekinti a beavatkozás lehetőségét megtagadó határozat beavatkozóval való, szabályszerű kézbesítés útján történő közlésének elmaradását, úgy ítéli meg – véleményünk szerint helyesen –, hogy amennyiben a beavatkozó az általa támogatott fél fellebbezése folytán a másodfokú eljárásban részt vesz és jogait az általa támogatott féllel együttműködve érvényesítheti, az eljárás megismétlése szükségtelen. Megjegyzendő, hogy ebben az ügyben más eljárási szabálysértésnek minősülő mulasztásra is sor került, az elsőfokú bíróság ugyanis nem indokolta meg a beavatkozás elutasítását, bár kétségtelen, hogy ez a mulasztás amellet az eljárási szabálysértés mellett, hogy az elutasító határozat közlésének hiányában a beavatkozást kérő nem élhetett a jogorvoslati jogával, különösebb jelentőséggel nem bírt.

Azt mindenesetre megállapíthatjuk, hogy a bíróság fontos kötelezettsége a beavatkozást elutasító végzés, mint egyébként valamennyi, külön fellebbezéssel megtámadható végzés szabályszerű közlése a végzés elleni fellebbezésre jogosulttal, mert a végzés ismeretében élhet a fellebbezésre jogosult, jelen esetben a beavatkozó a jogorvoslati jogával. Éppen ezért nem tűnik fölöslegesnek rögzíteni azt, hogy e végzést kézbesítés útján kell közölni, ha a bíróság tárgyaláson kívül hozta meg (Pp. 219. § (1) bek. d) pontja), s úgyszintén kézbesíteni kell a tárgyalás folyamán hozott, beavatkozást elutasító végzést a tárgyalást elmulasztó beavatkozónak (Pp. 219. § (1) bek. c) pontja).

A fentebb bemutatott bírói gyakorlat és az azt reprezentáló, hivatkozott BH a Pp. azon rendelkezésén alapul, melynek értelmében – mint láttuk – a beavatkozás jogerős elutasításáig a beavatkozó a perben részt vehet. Ezen szabály igazán pozitív szerepet azonban nem akkor tölt be, amikor elkerülendő és elkerülhető eljárási szabálysértés súlyának mérséklését s ennek folytán az elsőfokú eljárás megismétlése szükségességének kiküszöbölését eredményezi, hanem amikor ennek köszönhetően *nem kell bevárnia az elsőfokú bíróságnak az ítélet meghozatalával a beavatkozást elutasító végzés elleni fellebbezés elbírálását.*

A beavatkozást elutasító végzés elleni fellebbezést az elsőfokú bíróság a Pp. 257. § (1) bekezdése alapján a per irataival (vagy legalábbis a beavatkozással összefüggő résziratokkal) és az esetleg benyújtott észrevételekkel együtt

felterjeszti a másodfokú bírósághoz.²⁵ Ha a per megérezt az ítélethozatalra, nem akadályozza az érdemi határozat meghozatalának, ha a beavatkozás elutasítása még nem emelkedett jogerőre. Ez a helyzet vagy úgy alakul ki, hogy az utolsó elsőfokú tárgyaláson kerül sor a beavatkozás elutasítására (kivéve, ha a fellebbezésre jogosult beavatkozó a fellebbezésről még ezen a tárgyaláson lemond), vagy úgy, hogy az elsőfokú ítélet meghozatalakor a korábban felterjesztett fellebbezést nem bírálták el még jogerősen.

A bírói gyakorlat egyaránt szolgál pozitív és negatív példákkal. Az alapkérdés az, hogy az eljáró bíró él-e a Pp. által felkínált, a per befejezhetőségét elősegítő megoldással vagy él a tárgyalás elhalasztására látszólag okot adó lehetőséggel, s bevárja a fellebbezés elbírálását.

A leginkább ismertté vált pozitív példa a Magyar Gárda Egyesület feloszlására irányuló perhez kötődik, amelybe mindkét peres fél oldalán nagy számban kívántak beavatkozni, s ez a helyzet kikényszerítette, hogy a beavatkozók kizárásának, illetve a beavatkozások elutasításának jogerőre emelkedését nem volt szabad bevárni, mert ellenkező esetben feltételezhetően a világ végéig akadt volna új beavatkozni kívánó, s a pert nem lehetett volna befejezni. Az ebben a perben meghozott elsőfokú ítélet²⁶ indokolása rögzíti, hogy

„A bíróság álláspontja szerint nem volt akadályozó az érdemi határozathozatalnak az sem, hogy néhány beavatkozó esetében a beavatkozás elutasítása még nem került jogerősen elbírálásra. Az érintettek eljárási jogai ugyanis nem sérültek, hiszen a határozathozatal megelőző tárgyalásra szabályszerű idézést kaptak, ... és a beavatkozást kérők a Pp. 56. § (3) bekezdése alapján élhettek eljárási jogosítványaikkal.”

Meg kell jegyeznünk, hogy az ezen ügyben előterjesztett jogorvoslati kérelmeket elbíráló bíróságok nem jutottak olyan megállapításra, hogy az általunk pozitívnak értékelt eljárás mód bármely eljárási szabályt sértene.

További példaként szemlélteti az általunk dicsért megoldás gyakorlatban való megvalósulását egy olyan per,²⁷ melyben a beavatkozást elutasító végzés elleni fellebbezés folytán a beavatkozással összefüggő résziratok a másodfokú bíróságon voltak, amikor az elsőfokú bíróság ítéletet hozott, így a bíróság a Pp. 56. § (3) bekezdése alapján a beavatkozó perben való részvételét beavatkozókénti minőségében biztosította. Vagyis a bíróság nem várta be az ítélet meghozatalával sem a fellebbezés eredményét, sem a teljes iratanyag visszaérkezését.

Ezen példák megerősítik, hogy a dogmatikailag helyes megoldás nem bevárni az ítélet meghozatalával a beavatkozást elutasító végzés elleni fellebbezés elbírálását, hanem a fellebbezés jogerős elbírálásáig biztosítani a beavatkozó perben való részvételét. Ugyanakkor a konkrét ügyben eljáró bíróság nem mindig ezt az elvet

²⁵ Már amennyiben az elsőfokú bíróság a Pp. 257. § (1) bekezdése szerint nem tesz maga eleget a fellebbezésnek. Minthogy ugyanis a Pp. 227. § (2) bekezdése alapján a bíróság nincs köteve a beavatkozást elutasító végzéséhez, azt megváltoztatva a beavatkozást megengedheti.

²⁶ A Fővárosi Bíróság 19.P.26.453/2007/126. számú elsőfokú ítélete.

²⁷ A Fővárosi Munkaügyi Bíróság előtt 31.M.3692/2006 számon indult per. A rend kedvéért tegyük hozzá, hogy az ezen ügyben előterjesztett jogorvoslati kérelmeket elbíráló bíróságok sem jutottak olyan megállapításra, hogy ez a megoldás bármely eljárási szabályt sértene.

követi. Azt a magunk részéről még el tudjuk fogadni, ha egy nem hosszú ideje folyó perben az első beavatkozó esetében a bíróság törekszik annak egyértelmű tisztázására, hogy van-e helye a kérelmezett és általa elutasított beavatkozásnak, s ezért bevárja a végzése elleni fellebbezés elbírálását.

Amit egyértelműen elfogadhatatlannak tartunk az az a napi bírói gyakorlatból sajnálatos módon nem hiányzó eljárásmod, hogy az eljáró bíróság olykor már a sokadik, ugyanabba a perbe beavatkozni kívánó beavatkozását elutasító végzés elleni fellebbezés elbírálását várja be. Ezzel az a legnagyobb problémánk, hogy maga a bíróság hat ösztönzőleg a per elhúzására irányuló szándék létrejöttére, mert ha az első beavatkozási kérelem előterjesztése mögött még nem is feltétlenül ez a szándék húzódott meg, előbb vagy utóbb az a fél (vagy jóval ritkábban azon harmadik személy(ek)), aki(k)nek nem érdeke a per befejezhetősége, rá fog(nak) jönni, hogy nincs másra szükség, mint arra, hogy olyan beavatkozni kívánók kövessék egymást (a per mikénti eldőléséhez fűződő jogi érdekük fennálltát valószínűsíteni nem tudó, de nem is nagyon akaró ismerősök), akiknek a beavatkozását el kell utasítani. Ha ez a helyzet áll elő, és a bíróság továbbra is bevárja a fellebbezések elbírálását, azt egyértelműen az eljáró bíró hibájának kell tekintenünk, ami, mint a fentiekben bemutattuk, nem a törvény rendelkezéseiből fakad és a bíróság számára a Pp. 8. § (2) bekezdésében előírt kötelezettség figyelmen kívül hagyását jelenti.

Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy a perek ésszerű időn belül történő befejezésének követelménye akkor fog megfelelően megvalósulni, ha ez az eljáró bíró belső igényévé válik. Ennek hiányában támaszthatunk elvárásokat, mondhatjuk azt, hogy a beavatkozást elutasító végzés elleni fellebbezés elbírálásának bevárása nem ok a tárgyalás elhalasztására, ha a bíróság a tárgyalást el kívánja halasztani, fog erre olyan indokot találni (pl. a jogvita elbírálása szempontjából nem feltétlenül szükséges tanúkihallgatás, iratbeszerzés), amelynek megalapozottságát jóval nehezebb számon kérni.

A legfontosabb azonban e vonatkozásban is a bírói gyakorlat következetessége lenne. Gondoljunk bele abba a példába, hogy B tartozik A-nak, C pedig B-nek, és mindkét követelést perben érvényesítik. A B és C közötti perben beavatkozási kérelmet terjeszt elő egy jogi érdek nélküli beavatkozni kívánó, majd még egy, majd még egy... B gyorsan kapcsol, így az A által ellene indított perben is hasonló spontaneitással²⁸ fellép egy jogi érdek nélküli beavatkozni kívánó. Míg azonban a B és C közötti perben az eljáró bíróság sorra felterjeszti a beavatkozásokat elutasító végzések elleni fellebbezéseket, és bevárja azok elbírálását (noha más ok nincs a tárgyalás elhalasztására), addig az A és B közötti perben az eljáró bíróság az első beavatkozást elutasító végzés elleni fellebbezés elbírálását sem várja be az ítélet meghozatalával. A két bíróság eltérő eljárásmodja arra a következményre fog vezetni, hogy még javában folyik a B és C közötti per, amikor B-t már jogerős ítélet kötelezi az A felé történő teljesítésre, amit kénytelen más forrásból megoldani (ha

²⁸ Természetesen korántsem gondoljuk úgy, hogy minden elutasítandó beavatkozást perelhúzási trükknek kellene tekinteni. Ugyanakkor erős kételyeink támadnak a beavatkozni kívánó fellépésének spontaneitásával kapcsolatban, ha erre az azt követő tárgyaláson kerül sor, hogy a perbeli résztvevők előtt ismertté vált a korábbi beavatkozni kívánó beavatkozásának jogerős elutasítása.

tudja), mert a saját követelése nem került kiegyenlítésre.²⁹

Összegzés

Jelen tanulmány egy folyamat fő lépéseit elemezte fokozott figyelmet fordítva a vizsgált kérdéskörhöz kapcsolódó hazai bírói gyakorlat bemutatására. Határozott véleményünk ugyanis, hogy minden megalapozott jogalkotás és felelős jogalkotási javaslat alapja annak megismerése kell, hogy legyen, hogy miként érvényesül a hatályos jog a gyakorlatban.

Ha egy jogintézmény alapvetően betölti a rendeltetését, legalább akkora veszéllyel, mint előnnyel járhat a változtatás. Erre figyelemmel megpróbáltunk mértéktartóak maradni, amikor módosításokat javasoltunk. Megjegyzendő, hogy az általunk indokoltnak tartott változtatások szükségképpen maguk után vonják a beavatkozó perből való kizárására vonatkozó szabályozás megváltoztatásának igényét is, de az ezzel kapcsolatos álláspontunk kifejtése meghaladná a jelen tanulmány kereteit, s túllépne annak körülhatárolt tárgykörén.

Az általunk tett javaslatokon túlmenően is legalább két tanulsáértékű megállapítást érdemes megtennünk:

Egyrészt a BH1995. 36. számon közreadott határozatban megnyilvánuló azon bírói felfogáson, amely a beavatkozónak az elsőfokú eljárásban való részvétele ellenére szükségesnek tartotta az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, ha az elsőfokú bíróság nem hozott határozatot a beavatkozás megengedése tárgyában, szerencsésen túllépett a bírói gyakorlat. Ezt nem árt tudni annak, aki esetleg ezen BH-ban bízva terjesztene elő fellebbezést.

Másrészt reméljük, hogy ezen tanulmány is hozzá fog járulni ahhoz, hogy ismertté váljanak azon pozitív példák, melyek alapján kijelenthető, hogy a beavatkozást elutasító végzés jogerejének a bevétele miatt a tárgyalás elhalasztása nem feltétlenül szükséges.

A jelen tanulmányban részletekbe menően vizsgált törvényi rendelkezések célszerűtlen részének korrekciója végett, figyelemmel a szakirodalomból, a nyilvánosan hozzáférhető bírói gyakorlatból, valamint saját peres tapasztalatunk alapján levont következtetéseinkre is, javaslatot teszünk arra, hogy a jogalkotó a soron következő átfogó módosítás alkalmával akként módosítsa a Pp.-t, hogy egyrészt a jogi érdek fennálltát csak abban az esetben vizsgálja az eljáró bíróság, ha valamelyik fél ellenzi a beavatkozás megengedését, másrészt az önálló beavatkozónak nem minősülő kérelmező beavatkozását a támogatni kívánt fél beavatkozás megengedését ellenző nyilatkozata alapján a bíróság legyen köteles elutasítani.

²⁹ Adott esetben megoldást jelenthet a felvázolt problémára a két per egyesítése is, de a felek közösen előterjesztett kérelme esetében a bíróság vizsgálja, hogy fennállnak-e az egyesítés feltételei (Pp. 149. § (4) bek.), közösen előterjesztett kérelem hiányában pedig a bíróság az egyesítésről való döntést (amennyiben az egyesítést a konkrét perek vonatkozásában a törvény egyáltalán lehetővé teszi) egyértelműen diszkrecionális jogkörében hozza meg (Pp. 149. § (2)-(3) bek.).

A tények jogi minősítésének gyakorlati jelentősége a vádelv tükrében *

FÁZSI LÁSZLÓ **

1. Alapelvei szabályozás

a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény [Be.] az 1. §-ában rögzített funkciómegosztás elvéből következően a 2. §-ának (1) bekezdésében deklarálja, hogy a bíróság az ítélezés során *törvényes vád* alapján jár el, ami tehát eljárásának alapját képezi. A vádelvű igazságszolgáltatás két lényeges ismervét így – jelentőségének megfelelően – megtalálhatjuk az alapvető rendelkezések között, amelynek ismeretében akár megoldottnak is gondolhatnánk a *vádelv* kérdésének rendezését. Gyakorlatilag azonban inkább rendezetlenségről beszélhetünk, aminek következtében a bíró – saját, illetve fellebbviteli bíróságának szerepfelfogásától függően – még mindig kényszerítve érezheti magát az ügyészi mulasztás pótlására, s ezzel a vádemelés eredményességének előmozdítására, olyan közvádlói jogkört gyakorolva ezáltal, amely akár az ügy elbírálásának pártatlanságát, s ebből következően a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog *érvényesülését* is kérdésessé teheti.

2. Következetlen szabályozás

Ezt egyrészt a törvényi szabályozás következetlenségére látom visszavezethetőnek, ami alatt azt értem, hogy a jogalkotó a törvényes vád fogalmának a 2006. évi LI. törvénnyel [Ben.] bevezetett meghatározása, valamint a Be. 75. § (1) bekezdésének a 4. §-ának (1) bekezdésében foglalt alapvető rendelkezésével összhangban álló kiegészítése után még mindig a másodfokú bíróság belátására bízta a *szakmailag kifogásolható vádlói tevékenység* eljárásjogi konzekvenciájának megvonását: „A Be. 351. §-ának az elsőfokú ítélet megalapozatlanságához vezető okokat felsoroló (2) bekezdése ugyanis a megalapozatlanság mikénti értékelése tekintetében semmilyen mérlegelést nem tesz lehetővé a másodfokú bíróság számára. Legfeljebb elgondolkodhat azon, hogy az elsőfokú bíróság részéről ügyészi indítvány hiányában fel nem vett bizonyítás nyilvánvaló megalapozatlanságot eredményező elmulasztásának értékelésekor a Be. melyik

* A Debreceni Ítéltőábra Büntető Kollégiumának 2012. január 12. napján tartott kibővített ülésén elhangzott hozzászólás kibővített, szerkesztett változata.

** Tanácselnök bíró, Nyíregyházi Törvényszék.

rendelkezését kell szem előtt tartania. Azt, amelyik erre irányuló kötelezettség előírása nélkül legalább igyekszik motiválni a jogalkalmazót a valóság feltárására, vagy pedig azt, amelyik az ügyész *szakmai igényességére* bízna a bizonyítás kereteinek meghatározását. De végül úgy dönthet, ahogy jónak látja, s gyakorlatilag bármilyen döntést hoz is, azt nehezen lehet támadni.¹ Ezért fejthette ki Bócz Endre teljes joggal a Be. 75. § (1) bekezdésének második mondatát kiegészítő módosítás kapcsán a következőket: „A sértett terhelő vallomását alátámasztó lehetséges tanúk ügyészi indítvány nélküli megidézése a tárgyalásra nem kötelező ugyan, de kíváncsi lennék arra, hogy a kihallgatásuk nélkül hozott és bizonytalanságra alapozott felmentő ítélet elleni fellebbezéssel szemben menlevélnek tekintené-e a szóban levő rendelkezést a másodfokú bíróság.”² A törvényi szabályozás szemléletformáló hatásával pedig a jogalkalmazó esetében okvetlenül számolni kell.

3. A korábbi szabályozás kísértete

Ezért a vádelv kezelésére kiható másik problémának az 1973. évi I. törvény rendelkezésein „edződött” bírói szemlélet továbbélését tartom. A bíróságot is hatóságnak, a legalitás elvét pedig a büntetőeljárás egyik alapelvének tekintő korábbi Be. ugyanis a hatóságok generális kötelezettségévé tette a tényállás alapos és hiánytalan tisztázását, aminek érdekében a bíró az ügyész indítványától függetlenül – hivatalból – is köteles volt a vád megalapozottságának tisztázásához szükséges bizonyítást lefolytatni.³ Ennek megfelelően a bűnösség bizonyítása sem csak az ügyészt, hanem a büntetőügyekben eljáró hatóságokat⁴ – így a bíróságot is – terhelte. Ebből következően a bírónak ügyészebbnek kellett lennie az ügyésznél, ha az általa indítványozott bizonyítás alapján nem tartotta kétséget kizáróan bizonyítottnak a vádat, de lehetőség volt az annak alátámasztására alkalmas további bizonyítási eszközök beszerzésére, amiről ilyen esetben – akár pótnyomozás elrendelésével is – gondoskodnia kellett, ha el akarta kerülni ítéletének megalapozatlanság miatti hatályon kívül helyezését, mert ennek lehetőségével személyes tapasztalataim szerint reálisan számolnia kellett minden elsőfokú bírónak annak idején.

A bíró *quasi ügyészi szerepköre* azonban nem csupán ebben merült ki, hanem a következő kötelezettségének előírásában is megnyilvánult: „Ha a vád kiterjesztésének lehet helye, a bíróság erre az ügyész figyelmét felhívja. Felhívhatja az ügyész figyelmét arra is, hogy az ügy adatai a vád tárgyává tett cselekménnyel szorosan összefüggő bűncselekmény miatt más személlyel szemben is vádemelésre adnak alapot. Ebben az esetben az iratokat az ügyésznek – indítványra – megküldi.”⁵ Ezzel azonos tőről fakadt a következő rendelkezés is: „Ha a vád

¹ Fázsi László: A bizonyítási teher értelmezésének gyakorlati kérdései bírói aspektusból, *Magyar Jog* 2009/1, 23.

² Bócz Endre: Valóban a vád törvényességének fogalma volt tisztázatlan? [Gondolatok egy törvénymódosításról], *Magyar Jog* 2008/5, 263.

³ Ld. 1973. évi I. tv. 2. §, 5. § (1) bek.

⁴ Ld. *uo.* 3. § (2) bek.

⁵ Ld. *uo.* 171. § (2) bek.

kiterjesztésének feltételei állnak fenn és az ügyész nincs jelen a tárgyaláson, erről a bíróság az ügyészt a tárgyalás elnapolása vagy az eljárás elkülönítése mellett értesíti.⁶ Ezeket a rendelkezéseket pedig csak a 14/2002. (III. 20.) AB határozat semmisítette meg a döntés közzétételének napjával, a Be. 342. §-ának (3) bekezdésével egyetemben, mert arról se feledkezzünk meg, hogy még a *jogállami jogalkotásunk* is átvehetőnek, tehát alkalmazhatónak találta az 1973. évi I. törvény 227. §-ában foglalt rendelkezést.

A vázolt szabályozás persze már a múlté, az abban gyökerező szemléletünkön azonban szerintem igazán még mindig nem tudtunk túllépni. Ezt jelzi pl. Farkas Ákosnak a rejtett bűnösségi vélelemre vonatkozó okfejtése, ami alatt azt érti, hogy „a bíróság igen gyakran a kétséget kizáróan nem bizonyított [de bizonyosság esetén perdöntő] tényeket is a terhelt terhére értékeli, mérlegelési körébe vonva azokat”.⁷ Az idézett szerzővel ellentétben nem hinném ugyan, hogy ennek statisztikailag értékelhető jelentősége lenne az ügyesszeg váderedményességének alakulása szempontjából, de vitathatatlanul létező jelenségről van szó, amelynek megnyilvánulását elvéve magam is tapasztalom a másodfokú ítékezés során.⁸

A szemléleti problémát jelzik továbbá azok az általam szintén tapasztalt esetek is, amikor a bíróság olyan bűncselekményeket is elbírál, amelyeket az ügyész nem tett a vád tárgyává. Az egyik ilyen ügyben pl. az ügyész testi sértés és állatkínzás vétsége miatt nyújtott be vádiratot és a vádbeszédében is csupán e két bűncselekményben indítványozta a vádlott bűnösségének kimondását. Ehhez képest az elsőfokú bíróság a két bűncselekmény mellett – az állatkínzással egyébként valóságos alaki halmazatban álló – rongálás vétsége miatt is felelősségre vonta a vádlottat, miután a tárgyalás előkészítése során a Be. 270. §-ának (1) bekezdése alapján meghozott végzésével megállapította, hogy a vádlott cselekménye a „vádtól eltérően” ekként is minősülhet.⁹ Ezáltal a városi bíróság olyan további bűncselekményben való bűnösség kimondásának a lehetőségét állapította meg, amire az ügyész kifejezett indítványt nem tett, vagyis lényegében a vád bíróság általi kiterjesztésére került sor. Ez persze csupán egy konkrét példa, amely azonban nem egyedi eset,¹⁰ de még így is elintézhető lenne azzal, hogy téves jogértelmezésről van szó, ami bárhol, bármikor előfordulhat, ha nem tapasztalhattunk volna egyfajta flexibilis értelmezését a vádelv kérdésének a Legfelsőbb Bíróság részéről is.

4. A Legfelsőbb Bíróság jogértelmezése

A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma ugyanis az 1/2007. Bkv. számú véleményének A/1/2/c. pontjában a következő álláspontot fogadta el: „A vád törvényességének *nem feltétlen tartalmi eleme* a vád tárgyává tett cselekmény Btk.

⁶ Ld. *uo.* 227. §.

⁷ Farkas Ákos: *A falra akasztott nádpálca avagy a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai*, Osiris Kiadó, 2002, 125.

⁸ Ld. Fázi László: Egy alaptalan elítélés története, *Bűnügyi Szemle* 2008/1, 57-60; A bűnösség rejtett vélelme, *Miskolci Jogi Szemle* 2011/2, 145-148.

⁹ Nyíregyházi Városi Bíróság B. 460/2008/9.

¹⁰ Hasonló probléma merült fel pl. a Nyíregyházi Városi Bíróság B. 1335/2005. sz. ügyében is.

szerinti minősítése. A vádirat Be. 217. §-a (3) bekezdésének c/ pontja szerinti ezen, valamint d/–j/ pontja szerinti további kellékének hiányossága a bírósági eljárásban pótolható.¹¹ Ez az álláspont azonban figyelmen kívül hagyja azt, hogy – *Berkes György*öt idézve – „a 2. § (2) bekezdése szerinti büntető törvénybe ütköző cselekmény nem egyszerűen a vádban, a történeti tényállásban leírt cselekmény, hanem a vádlói minősítéssel jogilag értékelt cselekmény”, valamint „a vádlói, illetve bírósági funkció következetes elhatárolásának követelményével” is ellentétes.¹² S talán nem tűnik költői kérdésnek annak felvetése sem, hogy vajon milyen pótolhatóságra gondolt a Legfelsőbb Bíróság, amikor a Be. 267. § (1) bekezdésének j/ pontja alapján a bíróságnak meg kell szüntetnie az eljárást, ha a vád nem törvényes, vagyis amennyiben nem felel meg a 2. §-ának (2) bekezdésében meghatározott kritériumoknak, amelyek implicite a Btk. szerinti minősítést is megkívánják a vádlótól. Az eljárás törvényes vád hiánya miatti [kötelező] megszüntetése esetén viszont nyilván nem kerülhet sor az ügyésznek a Be. 268. §-ának (1) bekezdésén alapuló megkeresésére a vádirat hiányosságainak pótlására.

Ez pedig csak akkor tekinthető teoretikus felvetésnek, ha figyelmen kívül hagyjuk a valóságos anyagi halmazatot alkotó bűncselekmények egymással szoros összefüggésben történő elkövetésének lehetőségét, ami viszont a gyakorlatban tipikusan tekinthető, amiképpen az is, hogy az ügyész ezek közül nem mindegyik miatt indítványozza kifejezetten az elkövető felelősségre vonását, noha a vádirat a Btk. szerint nem értékelt tények leírását is tartalmazza. Így pl. a vádirat tényyszerűen rögzíti azt, hogy a vádlottak a sértett megölését követően a gyilkosságánál jelenlevő házastársának és kiskorú gyermekének kezét-lábát ragasztószalaggal összekötözték, amivel megakadályozták számukra a lakás elhagyását, ugyanakkor az ügyész az emberölés mellett nem indítványozza a személyi szabadság miatti felelősségre vonásukat is.¹³ Az ilyen és hasonló esetben felmerülő probléma a Ben. hatályba lépése előtt megoldható volt a *tettazonosság* elve alapján, hiszen ez Tóth Mihály szerint röviden azt jelenti, hogy „a bíró az ítéletében mindaddig [de csakis addig] szabadon vonhatja le az általa tényként megállapított tettek valamennyi jogi konzekvenciáját amíg ezek a tettek azonosnak tekinthetők a vádban közöltekkel, illetve fenntartottakkal”.¹⁴ A Be. 2006. július 1. napjától hatályos 2. §-ának (2) bekezdése szerint azonban a törvényes vád azt jelenti, hogy a vádemelésre jogosult a bírósághoz intézett indítványában meghatározott személy, pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekménye miatt a bírósági eljárás lefolytatását *kezdeményezi*. A nyelvtanilag „valamit javasol, ill. cselekvést elindít”¹⁵ jelentéstartalommal bíró ezen ige alatt pedig aligha

¹¹ BH 2007/5, 334.

¹² Belegi József – Berkes György (szerk.): *Büntetőeljárás jog – Kommentár a gyakorlat számára*, HVG-ORAC, Budapest, 2009, I/9. pótlás 19.

¹³ Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság B.416/2003.

¹⁴ Tóth Mihály: A „tettazonosság” újabb dilemmái – Meghaladott dogma vagy értékes tradíció? In: Fenyvesi Csaba – Herke Csongor (szerk.): *Minúciák. Tanulmányok Tremmel Flórián professzor 60. születésnapjának tiszteletére*, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudomány Kar, Pécs, 2001, 40.

¹⁵ Juhász József – Szőke István – O. Nagy Gábor – Kovalovszky Miklós (szerk.): *Magyar értelmező kéziszótár*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1985, 689.

érthetünk mást mint a felelősségre vonás indítványozását.

A Btk. szerinti minősítés megkövetelése nélkül azonban – az ügyész által értékelt cselekménnyel együtt a törvényes vád alapján a Be. 2. §-ának (4) bekezdésében foglaltakból következően értelemszerűen elbírálandó alaki halmazatban álló bűncselekmény kivételével – *a bíróság annak értelmezésére kényszerül*, hogy az ügyész a vádlott milyen bűncselekmény[ek] miatti felelősségre vonását kívánta indítványozni, ami a jogbiztonság, illetőleg a védekezési jog maradéktalan érvényesülését is veszélyezteti, aminek a Be. olyan kiemelkedő jelentőséget tulajdonít, hogy a 321. §-ának (3) bekezdésében a vádtól eltérő minősítés lehetőségére történő figyelmeztetést is kötelezővé teszi. Már csak ez is jelzi, hogy a büntető törvény szerinti minősítés konkrét megjelölése hozzátartozik a vád pontos ismeretéhez, amelynek hiányában a védőnek „nem áll módjában az ügyésszel egyenrangú félként érvei kifejtése, indítványainak megtétele, vagyis a védekezés jogának a Be. 9. § (3) bekezdése szerinti tartalommal kitöltése”.¹⁶ Végső soron tehát arra a – Nagy Lajos által már több mint harminc évvel ezelőtt levont – következtetésre kell jutnunk, hogy „a vádemelés [...] nem egyenlő a tényeknek a vádiratban történt előadásával”.¹⁷ Ezért kívánhatta meg már a *XIX. századi jogfelfogás* is azt, hogy „a vád tárgyává tett büntetendő cselekmény a törvényben megállapított és a tényállásból vett ismertető jelek szerint, tüzetesen jelöltessék meg. Ez nem más, mint a concret vád formulázása, a mely két elemből van összetéve. Egyik a bebizonyított tényálladék vagyis az elkövetett cselekmény, a másik az anyagi büntető törvénynek az a meghatározása, a mely a kérdéses cselekmény ismérveit megjelöli. Az előbbi tehát ténybeli: az utóbbi *jogi individualitása* a vádbeli cselekménynek.”¹⁸

Az viszont kétségtelen, hogy a Bkv. *a bíróságok számára nem kötelező*, hiszen az Alaptörvény 25. cikkének (3) bekezdése értelmében változatlanul csak a jogegységi határozat bír ilyen erővel. Nyugodtan elvethetjük azonban Mészáros Ádám azon megállapítását, amely szerint a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának „nincs olyan törvényi felhatalmazáson alapuló jogosultsága, hogy a jogegységi eljárás keretein kívül akár a kötelező erő látszatával is véleményt nyilvánítson jogértelmezési kérdésekben”.¹⁹ Ezt ugyanis az idézett szerző által hivatkozási alapnak tekintett 12/2001. (V. 14.) AB határozat sem támasztja alá, sőt az Alkotmánybíróság érveléséből éppen az tűnik ki, hogy a kollégiumnak a jogegységi eljárásban, valamint az egységes ítélezési gyakorlat biztosításában betöltött ennél tágabb szerepét nem lehet egybemosni,²⁰ mert indokolása szerint:

¹⁶ 14/2002. (III. 20.) AB határozat III/3.1.

¹⁷ Nagy Lajos: *Ítélet a büntetőperben*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974, 427.

¹⁸ Balogh Jenő – Edvi Illés Károly – Vargha Ferencz: *A bűnvádi perrendtartás magyarázata* III, Grill Károly Könyvkereskedése, Budapest, 1899, 175.

¹⁹ Mészáros Ádám: Gondolatok a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának véleményéről, *Rendészeti Szemle* 2010/2, 85.

²⁰ Más kérdés, hogy megítélésem szerint törvényszerkesztési hiba volt az egységes ítélezési gyakorlat biztosítása érdekében általánosságban előírt kollégiumi feladatkörre vonatkozó rendelkezésnek „A kollégium szerepe a jogegységi eljárásban” alcímet követő elhelyezése, a Bszi. 90. §-ában való szabályozás helyett, miután szerintem éppen ez tekinthető a szakmai testületként működő kollégium egyik legfontosabb tevékenységének. Ezt a „Dióhéjban a kollégiumvezetői feladatokról...” című cikkemben [Bírák Lapja 2011/1-2, 194.] is jelzett problémát azonban időközben a 2011. évi CLXI.

„A Bszi.²¹ 33. §-a a kollégium szerepét szabályozza a jogegységi eljárásban. A 33. § (1) bekezdése szerint a kollégium az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elemzi a bíróságok gyakorlatát, és véleményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e rendelkezés nem sérti a jogbiztonságot. A Bszi. 33. § (1) bekezdésében nem arról van szó, hogy a Legfelsőbb Bíróság vagy a megyei bíróságok kollégiumai végérvényesen és kötelező erővel döntenek egyes szakmai kérdésekben. A jogalkalmazási kérdésekben való kollégiumi véleménynyilvánítás Bszi.-be foglalt szabálya csupán a vitás kérdések eldöntését elősegítő rendelkezés. Ezt támasztja alá a Bszi. 33. § (2) és (3) bekezdése is, amely ezzel kapcsolatban a kollégiumvezetőknek javaslati, illetve kezdeményezési jogot biztosít a jogegységi eljárás megindítására. Erre akkor is sor kerülhet – a törvény szóhasználata szerint »szükség esetén« –, ha a jogalkalmazás egységesítéséhez a kollégiumi vélemény elégséges. A Bszi. 33. §-a a kollégium szerepét átláthatóan rendezi a jogegységi eljárásban, és az egységes ítélkezési gyakorlatban biztosításában, ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével nem áll ellentétben. Az Alkotmánybíróság e kérdéskörrel kapcsolatban végül megjegyzi, hogy a különböző bíróknak és bíróságoknak a Bszi. 33. § (1) bekezdése szerinti kollégiumi véleményhez való viszonya kívül esik az alkotmányossági vizsgálat körén.”²²

A bíróknak a kollégiumi véleményhez való viszonya persze elég egyértelmű, hiszen az ítéletekben számtalan esetben történik ilyenre hivatkozás, tehát kétségtelenül *orientálja az ítélkezési gyakorlatot*.²³ Mint láthattuk nem feltétlenül az általam helyesnek tartott irányban, noha a vádelv maradéktalan érvényesülésének biztosítását a jogállami igazságszolgáltatás egyik legfontosabb kérdésének kell tekintenünk, hisz „a büntető igény érvényesítésének intézmény- és eszközrendszere közvetlen alkotmányos jelentőséggel bír” az Alkotmánybíróság álláspontja szerint.²⁴

5. A vádelv lényege

Ezért az utoljára maradt legfontosabb kérdésünk az, hogy miként határozható meg ma a vádelv lényege. Az Alkotmánybíróság szerint: „A történetileg változó tartalmú és eltérő eljárási keretek között alkalmazott vádelv lényegét a hatályos Be. szerint

törvény megoldotta azáltal, hogy a kollégium e jogkörét rendező 27. §-ának (1) bekezdését „A bíróságok feladatai az ítélkezés egységének biztosítása érdekében” című III. fejezetének általános rendelkezései között találhatjuk meg.

²¹ 1997. évi LXVI. tv.

²² 14/2002.(III. 20.) AB határozat indokolásának III/4.2, 10.

²³ A Legfelsőbb Bíróság Bfv. 1.336/2010/5. sz. hatályon kívül helyező határozatának indokolásában pl. a következő zárójeles megjegyzést olvashatjuk: „A megismételt eljárásban módja lesz a másodfokú bíróságnak arra is, hogy a járművezetéstől eltiltás tartamába történő beszámítás során a Legfelsőbb Bíróság BKv. 69. számú véleményében adott iránymutatást megfelelően figyelembe vegye.” [hiv. hat. 8. oldal] A BKv. figyelmen kívül hagyásának oka azonban természetesen nem az abban megfogalmazott iránymutatás ismeretének hiánya, hanem a megyei bíróság azzal ellentétes álláspontja volt, amire tekintettel ismereteim szerint jogegységi eljárás kezdeményezésére is sor került, eleddig eredménytelenül.

²⁴ Uo.

alapjában véve három elem alkotja: a perbeli funkciók megosztása, a vádló váddal való rendelkezési joga, a *bíróság vádhoz kötöttsége* mind az eljárás bírósági szakaszának megindítása, mind annak lefolytatása, mind pedig az ítélelhozatal során.²⁵ Megítélésem szerint a Legfelsőbb Bíróság Bűntető Kollégiuma az utóbbi szempontot és egyszersmind a Be. 2. §-ának (4) bekezdésében meghatározott alapvető törvényi követelményt is figyelmen kívül hagyta a bíróságok számára irányadónak tekinthető véleményének kialakításakor, amivel lényegében a bíróra bízta a vád kereteinek alakítását, eliminálva ezzel a vád definíciójának egyik fogalmi elemét, átörökítve ezáltal egy olyan korszaknak a joggyakorlatát,²⁶ amelynek a meghaladása érdekében került sor a Be. elfogadására [hiszen az indokolása szerint a korábbi eljárási törvény számos módosítása ellenére is magán viselte „*annak a korszaknak a jegyeit*, amelyben született”²⁷], majd a törvényes vád fogalmának meghatározására.

A törvényes vád definícióját megalkotó 2006. évi LI. törvény 1. §-ának indokolása pedig egyebek mellett a következőket tartalmazza: „Törvényes csak az a vád lehet, amely a minimális tartalmi követelményeknek is megfelel. A vád képviselőjének minden esetben konkrétan körülírt cselekmény miatt, annak a *bűntetőtörvény szerinti minősítését is tartalmazó*, pontosan azonosítható személy felelősségre vonására irányuló megalapozott, a bizonyítékok megjelölését is magában foglaló összefoglalt váddal kell a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság előtt a bírósági eljárást kezdeményeznie. Ezt tükrözi a következetes ítélezési gyakorlat is.”²⁸ Ez utóbbi hivatkozás megalapozottságát azonban természetesen kérdésessé teszi az általam jelzett gyakorlat,²⁹ ami azért is meglepő, mert a vádló általi minősítés elvárása nem éppen újszerű követelmény, hiszen pl. Carrara szerint „a vádlevélnek egész körülményességgel és részletesen magában kell foglalnia a tettet és a *bűntett címét*”.³⁰

²⁵ Uo. III/2.

²⁶ Ld. pl. a Legfelsőbb Bíróság Bf. II. 1118/1966. sz. határozatát, amelynek indokolása szerint: „A vád tárgyát azok a tények alkotják, amelyeket az ügyész a vád előterjesztésekor mint megtörtént eseményt előad, feltéve, hogy a vádirat szövegéből ennek ellenkezője kifejezetten ki nem tűnik.” [Bűntetőjogi döntvénytár 1966. január – 1967. december, *Közgazdasági és Jogí Könyvkiadó*, Budapest, 1968, 612.]

²⁷ Forrás: Complex Jogtár Plusz, 1.

²⁸ Forrás: Complex Jogtár Plusz, 14.

²⁹ Ez alól csupán a pótmagánvádas ügyek jelentenek kivételt, mivel ezek körében tapasztalataim szerint valóban következetes ítélezési gyakorlatról beszélhetünk, miután a Be. 231. § (2) bekezdésének d/ pontja alapján valóban könyörtelen következetességgel elutasítjuk a sértett vádindítványát, ha az nem tartalmazza a Btk. szerinti minősítést, amikor a 90/2010. BKv. I/9. pontja értelmében „nincs lehetőség ismételtén a vád benyújtására”. Konkretizálva: „A pótmagánvádló által benyújtott vádindítványnak is tartalmaznia kell a Be. 217. § (3) bekezdés a)-c), g) és h) pontjában írtakat, vagyis többek között a vád tárgyává tett cselekménynek a leírását és a vád tárgyává tett cselekménynek a *Btk. szerinti minősítését*.” [Bírósági Határozatok 2009/5/140, 348.]

³⁰ Carrara Ferencz: *A bűntető jogtudomány programja* II. kötet [ford.: Beksics Gusztáv] A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Hivatala, Budapest, 1879, 406.

6. A római egyezmény tükrében

Ez utóbbi megjelölése azonban úgy tűnik mintha ma nem lenne különösebben érdekes, amíg valaki nem fordul az Emberi Jogok Európai Bíróságához amiatt, hogy olyan vád alapján is elítélték, amivel szemben nem tudott védekezni, miután az „Emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény”³¹ 6. cikkének a tisztességes eljáráshoz való jog egyik lényeges tartalmi elemét megfogalmazó 3/a. pontjában foglaltakkal összefüggésben a „*Dallos kontra Magyarország*” ügyben hozott strasbourgi ítélet a következőkre utal: „Az Egyezmény 6. cikke 3. bekezdésének a/ pontja nemcsak azt a jogot biztosítja a terhelt számára, hogy tájékoztatást kapjon a vád »indokáról«, azaz azon cselekményekről, amelyeket állítólagosan elkövetett és amelyeken a vád alapul, hanem a cselekmények *jogi minősítéséről* is. A tájékoztatásnak részletesnek kell lennie [Pelissier and Sassi v. France (GC), no. 25444/94, § ECHR 1999-II].”³² A tárgyalt problémával nemegyszer találkozó bíróként már csupán ezért is vitathatónak tartom azt a – számunkra kijelölt keskeny utat szélesíteni kívánó – szemléletet, amely a törvény kifejezett rendelkezésével ellentétben nem kívánja meg a vád jogi individualizálását a gyakorlatban.

³¹ Ld. 1993. évi XXXI. törvény.

³² Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2001. I. félévi ítéletei összefoglalása, A Bírósági Határozatok melléklete 2002/1, HVG-ORAC, Budapest, 2002, 14.

A »Munkajog« című műről

(szerk.: Gyulavári Tamás)

KENDERES GYÖRGY*

munkajog címmel az ELTE Eötvös Kiadó 2012-ben jelentette meg az ELTE Jogi Kari Tankönyvek sorozatban a Gyulavári Tamás által szerkesztett és részben általa, illetve neves elméleti és gyakorlati szerzőgárda által írt közel 600 oldalas könyvet. A mű szerzői merész vállalkozást valósítottak meg, mivel a kézirat lezárásakor 2012. január 31-én még csak az új Mt., a 2012. évi I. törvény szövege volt ismert, az Mt. hatályba lépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról szóló törvény még tervezet szintjén sem került a nyilvánosság elé (ez utóbbi elfogadása 2012. június 28-án a 2012. évi LXXXVI. törvénnyel valósult meg; továbbiakban: Mth.). Akár kifogásként is felhozható lenne, hogy egy ilyen átmeneti időszakban van-e értelme a munkajog átfogó feldolgozásának, azonban – álláspontom szerint – van, mivel a frissen elfogadott szabályok közötti eligazodást ez is nagy mértékben elősegítheti, a szükségképpen fennálló hiányosságai ellenére. Nem a szerzők, hanem sokkal inkább a jogalkotó terhére róható, hogy az Mth., az Mt. összesen 46 szakaszát módosította, szerencsére többségében nem túl jelentős pontosítást téve, amely összességében nem rontja le a bemutatásra kerülő mű értékét.

A szerzők bevallott célja az volt, hogy könyvüket kifejezetten tankönyvnek szánták, így indokolatlan lenne számon kérni a kézikönyvekre vagy monográfiákra jellemző jegyek hiányát. Ennek ellenére már most hangsúlyozni kívánom, hogy a mű nem egy ponton mégse nélkülözi az előbbi elemeket sem. Lévéen szó tankönyvről, a munka nem követi mechanikusan az új Mt. szerkezeti felépítését, bár szükségképpen alkalmazkodik hozzá, de helyesen azon túlterjeszkedő részeket is magába foglal.

Ami a szerkezeti felépítést illeti, a munka hat részre (a részeken belül fejezetekre) tagolódik, amely részek egymáshoz viszonyított aránya jelentős eltérést mutat. Az első rész a munkajogi szabályozás rendszerét, a második rész a munkaviszony keletkezését, módosítását és megszüntetését, a harmadik rész a munkaviszony tartalmát, a negyedik rész a kollektív munkajogot, az ötödik rész a munkaügyi vitákat és munkaügyi politikát, míg a hatodik rész a közszféra munkajogát taglalja. Az előbb említett szerkezeti aránytalanságok részben magából az új Mt. felépítéséből, részben pedig a szerzők azon elhatározásából fakad, hogy

* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munka- és Agrárjogi Tanszék.

bizonyos, a munkajog, de nem az Mt. részét képező területeket, így pl. az állami munkaügyi politikát vagy a közsféra munkajogát csak részlegesen, mondhatni periférikusan dolgozták fel, igyekezvén rámutatni a legfontosabb jogintézmények lényegére.

Az első fejezet legelőször is tisztázza a munkajog fogalmát és sajátosságait, kiemelve, hogy az e körbe az alárendeltségben végzett, önállóan vagy függő munka szabályanyaga sorolható elsődlegesen. Helyesen fogalmazza meg a mű a munkajogban érvényesülő két ellentétes célt, nevezetesen a szociális, azaz a munkavállaló jogainak védelmét és a gazdaságit, mint a munkáltató versenyképességének erősítését; ezen ellentétes célok szülik a munkajog legtöbb ellentmondását és a szabályozásban folyamatosan megfigyelhető erőeltolódásokat.

Álláspontom szerint a munkajogi szabályozás történetének bemutatása kissé rövidre sikeredett és csak a magyar vonatkozásokkal foglalkozik, noha a munkajog történetének nemzetközi fejlődési fázisai is segítséget nyújtanak a mai munkajogi szabályozás megértéséhez.

A munkajogi jogforrások belső (nemzeti) jogi és külső (nemzetközi) jogi forrásokra tagolása alapos elemző munka, melyen belül az Mt.-ben fellelhető kogencia és diszpozitivitás különböző fokozatai bemutatása elengedhetetlen az Mt. szabályai rendszerének megértéséhez. A III. fejezetben található általános magatartási követelmények cím alatt taglaltak alapvetően az Mt. rendszerét követik, de logikus módon helyenként ettől eltérően az Mt. más, későbbi részeiben fellelhető jogintézmények is ide kerültek. Így például a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek védelme körében nemcsak a munkaviszony fennállása alatt tanúsított magatartás szabályai, hanem a törvény XVIII. fejezetében lévő versenytilalmi megállapodásra vonatkozó rendelkezések is itt találhatóak, mely utóbbiak a munkaviszony megszűnését követően, de azonos ténybeli alapon tanúsítandó magatartást rendeznek. Az egyenlő bánásmód elvének részletesebb elemzését indokolja, hogy e körben nem az Mt., hanem külön – de az Mt.-re is kiható hatályú – törvény (2003. évi CXXV. törvény) tartalmaz rendelkezéseket, valamint az Európai Unió joga is foglalkozik e kérdéskörrel. A jognyilatkozatok típusainak bemutatása, majd azok megtétele szabályrendszerének és az érvénytelenségnek az áttekintése nem hagy kívánnivalót.

Az Mt. második részétől eltérően, mely a „munkaviszony” túlzottan is összefoglaló címet viseli, a bemutatott tankönyv az érthetőség, a kronológia és a logika jegyében megbontja ezt és második részében „csak” a munkaviszony keletkezését, módosítását és megszűnését érintő jogterületekkel foglalkozik, mégpedig rendkívüli alapossággal, részletességgel, helyenként ismertetve a hazai és az európai bíróságok esetjogát is.

A munkaszerződés munkajogviszonyt keletkeztető hatásának bemutatása e jogintézmény történeti kialakulásának és fejlődésének elemző leírásával kezdődik, ami nem hiba, de ha a könyv első része már amúgy is tartalmaz történeti részt, akkor az itt ismertetett intézménytörténet akár ott is megjeleníthető lett volna. Teljes mértékben egyetértek viszont a tanulmányi szerződésnek a munkaviszony létesítését megelőző megoldások körébe helyezésével, mivel e jogintézmény funkcionálisan egyértelműen ide tartozik, még akkor is, ha dogmatikailag a

munkajogtól való különállásával magyarázható az, hogy miért az Mt. második rész utolsó (XVIII. fejezetében) a munkaviszonyhoz kapcsolódó egyes megállapodások körében nyert tételes jogi elhelyezést.

A munkajogi jogutódlás történetiséget sem nélkülöző bemutatása különös alapossággal elkészített rész, amely a vonatkozó uniós jog mellett felöleli az alkotmánybíró, sőt a rendes bírósági gyakorlatot is, meghaladva ezzel egy egyetemi tankönyvtől elvárható színvonalat.

A munkaviszony megszűnésének és megszüntetésének jogcímei jól elkülönített rendszert alkotnak, amely táblázatos összefoglalása is elősegíti a témakör jobb megértését.

A megszüntetési jogcímek csoportosítása jól összefoglalja ezen terület különböző vetületeit, a táblázatos formában történő feldolgozás pedig az azonosságok és a különbségek hangsúlyozására alkalmas. A felmondás a fogalom meghatározáson túl rendszertani és történeti aspektusokat is figyelembe vevő különböző típusainak bemutatása érthető és indokolt módon e fejezet gerincét adja; az elemzés színvonalát még külön is emeli a mű oktatáson túlmenő gyakorlati hasznosíthatóságát – mondhatni jó értelemben vett kézikönyv jellegét – támogatja a jelen részbe bedolgozott számos eseti döntés, illetve bírósági gyakorlat.

A könyv harmadik része a munkaviszony tartalmával kapcsolatos igen terjedelmes területet vesz elemzés tárgyává. Az Mt. szerkezeti felépítéséhez képest található néhány indokolt eltérés, mivel a munkaszerződés teljesítése sokkal inkább illeszkedik a jogviszony tartalmához, mint a létesítés és a módosítás kérdésköréhez, noha az új Mt. épp e két jogintézmény közé ékelve tárgyalja ezt. A munkaidő és a pihenőidő külön-külön önálló fejezetben történő taglása szintén szerencsésebb, mint az Mt. szerinti egy fejezetben való elhelyezése.

A munkaidő szabályozásának bonyolult rendszerét a könyv a korábbi Mt.-től eltérően és összhangban az új Mt. szabályrendszerével meglehetősen alapossággal viszi végig, több helyen is – a szerzőktől már megszokott formában – táblázatokkal szemléltetve azt. Így tisztázást nyernek a rendes munkaidő különböző fajtái, a munkaidő egyenlő, illetve egyenlőtlen beosztásának kérdései, ezen belül a munkaidő-keret, az elszámolási időszak, a szabadnap vagy az osztott és az osztatlan munkaidő szabályai. Az előbbiektől elkülönülő munkarend és fajtái (pl. kötött-kötetlen, egyműszakos-többműszakos, megszakítás nélküli, készenléti, stb.) egyértelműen kimunkáltak és kimutatottak.

A pihenőidők vonatkozásában az alapos feldolgozáson túl a rendkívüli munkaidők eseteinek bemutatása során a könyv szintén – az egyéb részeknél már jelzett módszert követve – sajátos csoportosításokat állít fel, egy helyen tárgyalva az Mt. különböző részeiben fellelhető, de mégis bizonyos szempontból összetartozó jogintézményeket (304. és köv. old.), amely egyértelműen segíti a jobb áttekinthetőséget és az érthetőséget.

A munkabér körében egyértelműen osztom a szerzők azon kritikai álláspontját, mely szerint e jogintézmény általános definícióját sem a korábbi Mt., sem az új Mt. nem határozza meg. Kizárólag az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályok alkalmazása szempontjából tartalmaz az új Mt. meghatározást, amelynek hatálya

viszont az egyéb részekre nem terjed ki. A munkabér fogalma körül eddig is tapasztalható bizonytalanságot praktikus lett volna az új Mt.-be iktatott definitív szabállyal megszüntetni. Valamelyest segít az előbbieken bemutatott hiányosságon, hogy a könyv összefoglalja, majd részletezően ki is fejt a munkabér legfontosabbnak tekinthető elemeit, bár ezzel a jelzett probléma még nem oldódik meg.

A munkavállaló kártérítési felelőssége tekintetében az új Mt. a korábbihoz képest markánsabb polgári jogias szemléletet tükröz és kevesebb munkajogi sajátosságot tartalmaz. A munkavállaló általános vétkességi felelősségének alapja az olyan kötelezettségszegés, ahol az okozott kár abból származik, hogy a munkavállaló nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben elvárható. Ezen egyértelmű polgári jogi terminológiát követően viszont a munkajogi szabályozás – a korábbi Mt.-hez hasonlóan – visszatér a vétkességi, azaz szándékos gondatlan magatartás kategóriájához, sőt ezek különböző fokozataihoz. Nem teljes mértékben tudom osztani azt a könyvben fellelhető szerzői álláspontot, mely szerint a felróhatóság, mint alapvetően objektív – bár szubjektív elemekkel is színezett – kategória aggálymentesen megfér a szándékosság és gondatlanság teljes mértékben szubjektív mércéjével. Ezen ellentmondásból – álláspontom szerint – jóval több gond fog származni, mint ahogy az az elemzett mű alapján sejthető.

A leltárhányért való objektív custodia felelősség körében a mű alapos átfogó elemzést ad, leírva ezen felelősség megállapításához szükséges feltételegyüttest is. Mindezek után viszont álláspontom szerint legalábbis vitatható az a megközelítés, hogy ha a törvényi feltételek hiányoznak, akkor a munkavállaló mentesül a leltárfelelősség alól (364. old.), mivel feltétel hiányában nem mentesülésről, hanem – ahogy ez egyébként magából a könyvből is kitűnik – felelősség fenn nem álltáról van szó.

A munkavállalói biztosíték, mint új jogintézmény bemutatása rávilágít annak előnyeire és hátrányaira is. Az új Mt. mellőzi a korábbi Mt. szerinti pénzügyi dolgozókra vonatkozó limitált kárfelelősség alóli kivételt, viszont jóval szélesebb körben vezeti be a lényegében pénz- és értékezeléssel (bármely munkáltatónál) foglalkoztatottak tekintetében a kaucióval némi hasonlóságot mutató, írásbeli szerződésen alapuló munkavállalói biztosítékot. Hátránya, hogy ez a munkajogtól dogmatikailag idegen kötelezettség – noha összege a munkavállaló egy havi alapbérét nem haladhatja meg – újabb, adott esetben nehezen vállalható, illetve teljesíthető terhet ró a munkavállalóra. Másik oldalról viszont az egy havi alapbér (és ennek a munkáltató általi kezelése) nem áll arányban azzal, amilyen mértékű fedezetet tud nyújtani e biztosíték, így ebben a formában – álláspontom szerint – több hátránnyal jár, mint előnnyel.

A munkáltató kártérítési felelősségével foglalkozó XII. fejezet rövid történeti áttekintést követően tér rá a témakör kibontására. Helyeselhető feldolgozási mód, hogy a szabályok bemutatása a régi és az új Mt. részbeni egybevetésével, összehasonlításával történik. A tekintetben nincs változás, hogy a munkáltató felelőssége objektív alapú, a vétkesség vizsgálatára tekintet nélküli, alapja a munkaviszonnyal összefüggésben okozott kár. Alapvető változás a kimentés (a

felelősség alóli mentesülés) körében található, ahol a korábbi „működési kör” fogalmát felváltja az „ellenőrzési kör” fogalma, amelyek nem titkolt oka a munkáltatói kárfelelősség szűkítése. Ez indokolt is bizonyos mértékben – ahogy erre kellő részletességgel a könyv is rámutat –, az viszont már kevésbé, hogy egyes olyan károk viselésének terhe, amelyért a korábbi kimentési szabályok szerint a munkáltató felelt, azok most a munkavállalóra fognak nehezedni. Ez utóbbi problémát a mű igazán nem taglalja, pedig felvetődik, hogy méltányos-e, indokolt-e tipikus esetben a gyengébb anyagi teherbíró képességgel rendelkező munkavállalót kárviselésre kötelezni olyan esetekben, amikor valójában se a munkáltató, se a munkavállaló nincs abban a helyzetben, hogy a kár bekövetkezését befolyásolni tudja. Az új Mt. szerinti munkáltatói mentesüléshez elég, hogy a kár ellenőrzési körén kívül eső, továbbá elháríthatatlan és előre nem látható ok miatt következik be, csak a gondot ott látom, hogy ugyanezen feltételek a munkavállaló oldalán is kimutathatók, noha a kárt ő fogja viselni.

Érdemes még megemlíteni a könyvben is részletezett ún. előreláthatósági klauzulát, amely végső soron az előre nem látható következményi károk viselése alól ad felmentést, bár Mt.-beli szabályozása – a könyv álláspontja szerint is – nem teljesen problémamentes, így több kérdés megválaszolása a bírói gyakorlatra marad majd. A munkáltatói kártérítés egyéb szabályait kellő mélységben összegzi a munka, reális felvetésként említve, hogy az elmaradt jövedelem számítása körében az elmaradt munkabér összegének meghatározása tisztázatlan.

Az új Mt. a munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályokat önálló fejezetben (Mt. XV. Fejezet) tárgyalja, majd – a könyv álláspontjával egyetértve vitatható módon – külön fejezetet szentel a munkaerő-kölcsönzés (Mt. XVI. Fejezet), és az iskolaszövetkezeti munkaviszony (Mt. XVII. Fejezet) szabályainak. Mindez az elemzett műben helyesen egy fejezetbe foglaltan (XIII. fejezet) található és atipikus munkaviszonyok címet kapta, amely elnevezés általánosan elfogadott és meghonosodott volta miatt közérthetőbb, még akkor is, ha az ide sorolt munkavégzési formák meglehetősen sokfélék és más-más szempontból mutatnak eltérést a tipikusnak tekinthető munkaviszonytól. Az atipikus munkaviszonyok rendszerezése és ennek megfelelő kritikai élű tárgyalása szintén némileg – megjegyzem, dogmatikailag helyeselhető módon – eltér az Mt.-től, mivel a határozott idő munkaviszony mellett, annak egy speciális formájaként kezeli az egyszerűsített foglalkoztatást. A részmunkaidő – mely az Mt.-ben nem itt, hanem a munkaidőnél szerepel (Mt. 92. § (5) bek.) – és annak sajátos, a korábbi Mt.-ben nem nevesített változatai, a behívásos munkavégzés és a munkakör megosztás együttes feldolgozása szintén indokolt, akárcsak a munkaerő-kölcsönzés bonyolult szabályrendszerének elemzését követő, de jellegét tekintve (a többes munkáltatói pozíciót szem előtt tartva) ide sorolt, több munkáltató által létesített munkaviszony és a munkaerő-kölcsönzés speciális fajtájaként felfogható iskolaszövetkezeti viszony. A távmunkavégzés és a bedolgozói munkaviszony is számos közös sajátossággal bír, így együttes kezelésük nem kifogásolható. A vezető állású munkavállalók eltérő szabályaival zárul a könyv e része és az Mt.-től eltérően más helyen foglalkozik a köztulajdonban álló munkáltatóval fennálló munkaviszony és a cselekvőképtelen munkavállaló kérdésével.

A kollektív munkajogot felölélő Negyedik Rész először a szakszervezet, majd az üzemi tanács, mint érdekképviselői szervezetekkel és azok részvételi jogosítványaiával foglalkozik. A normatív hatályú üzemi megállapodás kritikájával (471-472. old.) egyet lehet érteni, mert minden praktikus, az ilyen üzemi megállapodás mellett szóló érv ellenére ezek kollektív szerződéspótló szerepe vitatható, dogmatikailag kifogásolható. Az érdekegyeztetés viszonylag rövid bemutatása azzal a szomorú ténnyel is magyarázható, hogy bár az ide vonatkozó szabályrendszer messze terjedelmesebb a műben találhatóénál, a gyakorlati érvényesülésük és a tényleges jelentőségük valóban nem indokol ennél részletesebb kifejtést.

A kollektív szerződések fogalmának, funkciójának és jogi természetének tisztázását követően helyesen mutat rá a munka a korábbi Mt.-től immár jóval egyszerűbb szerződéskötési képesség azon anomáliájára, amely oda vezethet, hogy egy messze nagyobb támogatottságú szakszervezet megállapodási hajlandóságát egy, a munkavállalók létszámának 10%-át elérő támogatottságú szakszervezet meg tudja akadályozni. Az ágazati párbeszéd bizottságokban (ÁPB) kötött megállapodásokra indokolatlanul túlkomplikált és bonyolult szabályok vonatkoznak, amely azonban még nem indokolja, hogy ezek ismertetését a könyv teljesen mellőzze, a főbb – főleg kifogásolható – rendelkezésekről azért eshetett volna szó, azonban az ide tartozó Mt.-beli szabályok kellő részletességgel szerepelnek.

A könyv Ötödik Része külön-külön fejezetbe foglaltan a munkaügyi viták és a munkaügyi politika nem igazán összetartozó területeivel foglalkozik. A munkaügyi viták különböző típusainak bemutatása alapos elemző munka, nem nélkülözve a témakört befolyásoló bírói gyakorlatot sem. Helyeselhető, hogy a sztrájk témaköre itt nyert elhelyezést, mivel kétségtelen, hogy ezen jogintézmény is egyfajta sajátos munkaügyi vita, munkaügyi konfliktus megnyilvánulása, külön speciális szabályozás mellett. Az állami munkaügyi politika keretében a foglalkoztatáspolitikát, a munkavédelem és a munkaügyi ellenőrzés területeire vonatkozó néhány lényegesebb tény és szabály nyert elhelyezést; közös sajátosság az előbbieknél, hogy a munkavégzési viszonyokhoz kötődésük kétség kívül kimutatható, jellegüket tekintve azonban nem munkajogi, hanem közigazgatási jogi szabályozásról van szó, ezért bővebb tárgyalásuk nem is indokolt a jelen keretek között.

A közszolgálat munkajogát egyetlen fejezetbe tömörítve tartalmazza a könyv Hatodik Része, amely már terjedelménél fogva sem tud teljes körű, átfogó képet adni erről a területről (559-583. old.). Egyet kell érteni a könyv azon megállapításával, mely szerint a közszolgálati jogviszony és a magán munkaviszony megkülönböztetésének dogmatikai alapja – a fennálló nem lényegtelen eltérések ellenére – annyiban vitatható, hogy mindkettő a függő munka egyfajta kifejeződése, azaz valójában munkavégzési viszonyrendszert jelent. Nem vitatva, hogy a kettő párhuzamos tárgyalása számos nehézséget vet fel, azonban elkülönítésük hasonlóan problematikus. Nem a szerzők hibája, de tény, hogy az Mt.-t hatályba léptető és a könyv idején még nem ismert Mth. számos ponton módosította a Kjt.-t és a Kttv.-t, így pl. eltörölte a Kjt. szerinti fegyelmi felelősséget, melyet a mű még a Kttv.-vel összehasonlítva tárgyal. Megjegyzendő a két

párhuzamosan érvényesülő fegyelmi felelősségi szabályozás valóban indokolatlan és zavart keltő volt.

A könyv értékét és használhatóságát tovább növeli, hogy számos lábjegyzetet, összesen 30 – részben összehasonlító jellegű – táblázatot és 6 komoly informatív értékű ábrát is tartalmaz. Az egyes fejezetek végén található irodalomjegyzék az adott témakör irodalmáról ad eligazítást mindazoknak, akik akár tudományos igénnyel, akár csupán évfolyam- vagy szakdolgozat keretében kívánnak foglalkozni a bemutatott területtel.

Összességében a Gyulavári Tamás által szerkesztett Munkajog című könyv tankönyvként, de ezt meghaladó mélységben is kiválóan használható és egyértelműen alapirodalomnak tekinthető az új Mt. bemutatása és elemzése tekintetében.

Bándi Gyula »Környezetjog«

című művéről

Gyüre Annamária*

1. Általános bemutatás

Bándi Gyula *Környezetjog* című könyve 2011-ben jelent meg, terjedelme 511 oldal, és húsz fejezeten keresztül mutatja be a környezetjog különböző területeit.¹ A szerző a Pázmány Péter Katolikus Egyetem környezetjoggal foglalkozó tanszékének tanszékvezető egyetemi tanára. Átfogó és mindenre kiterjedő ismeretet nyújt az olvasónak a környezetjogról, amennyiben az a szabályozás terjedelmére és sokszínűségére tekintettel egyáltalán lehetséges. A könyv elsődlegesen tankönyvként funkcionál, azonban kézikönyvként is megállja a helyét, mivel minden érdeklődő számára hasznos információkat tartalmaz, legyenek azok gazdálkodó, vagy civil szervezetek, esetleg magánszemélyek.

A könyv a jogszabály-ismertetésen túl többet ad, átfogó képet az egész környezetjogi rendszerről, ami valljuk be, nem kis feladat, hiszen a környezetjog határai képlekenyek, elmosódottak.

A kötet előzményének első sorban az azonos címet viselő, 2006-os kiadású könyv tekinthető.² Ennek frissítése a jogszabályváltozások nyomán volt szükséges. Számos olyan környezetjogi terület van, amely az utóbbi években kisebb, vagy adott esetben gyökeres változásokon ment, illetve megy keresztül. Példaként megemlíthető a földszabályozás kérdése, a levegővédelmi szabályozás, továbbá igény van a hulladékgazdálkodási törvényünk „korszerűsítésére” is, az európai uniós jogszabályváltozások végett.

Mindezek indokolták azt, hogy egy hatályosított könyv kerüljön az olvasók polcaira. Azonban a műről elmondható, hogy a szerző nemcsak hatályosította a tartalmat, hanem az egészet átfésülve, újszerű megközelítést alkalmazott. Ezzel kapcsolatban említést kell tenni az Európai Bíróság környezetvédelmi ítélkezési gyakorlatára irányuló, korábbi kutatásokról, amelyeknek az eredményei csaknem minden fejezetbe beépültek. Ilyen értelemben a kötet másik előzménye *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata* című monográfia.³ E körülmények (a

* Doktori ösztöndíjas, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék.

¹ Bándi Gyula: *Környezetjog*, Szent István Társulat, Budapest, 2011.

² Bándi Gyula: *Környezetjog*, Osiris, Budapest, 2006.

³ Bándi Gyula – Csapó Orsolya – Kovács-Végh Luca – Stágel Bence – Szilágyi Szilvia: *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata*, Budapest, Szent István Társulat, 2008.

kiadóváltáson túlmenően is) indokolják, hogy miért nem egy 6. kiadásról van szó, illetve hogy miért érdemel figyelmet egy recenzió szintjén.

A kötet jól áttekinthető, logikus felépítésű. Fejezetei három csoportba sorolhatóak, melyek az elméleti, az általános, valamint a különös részek. A mű küllemét illetően elmondható, hogy a könyv borítójára a szerző által készített tájfotó került, amely egyszerre figyelemfelkeltő és stílusos.

Értelmezést segítő eszközökkel bőven el van látva. A lényegkiemelés következetes, minden részben félkövéren szedett részek segítik a megértést, továbbá keretes szövegekkel találkozhatunk, melyekbe hol egy bírósági határozatot, hol egy folyamatábrát, vagy egyéb magyarázó szöveget illesztett be a szerző. A margóról elmondható, hogy nem túl széles ugyan, de mégis glosszálhatóvá teszi a művet. Mindez a tankönyvi minőséget erősíti.

A felhasznált irodalom teljes jegyzékét nem találjuk meg benne, de ezt a hiányt pótolja a bőséges lábjegyzetelés, mely a szakirodalomra történő hivatkozások mellett a szerző közbevetéseit, a jogesetek megjelölését, a jogszabályok címét, valamint internet-hivatkozásokat egyaránt tartalmaz. Ez utóbbi igazán XXI. századivá teszi a kötetet. A mű végén pedig egy rövid listát találunk az ajánlott (válogatott) szakirodalom bibliográfiai adataival.

2. Az elméleti fejezetekről

A könyv elméleti részei a környezetjogi szabályozás történetével, alapfogalmaival, a környezethez való joggal valamint a szabályozási módszertannal foglalkoznak, amit a környezetvédelem általános szabályait rögzítő, 1995. évi LIII. törvény rendelkezéseinek az ismertetésével folytat a szerző.

Az alapelvek tekintetében nem szűkíti le az elemzést csak a törvényben implicite vagy explicite megjelenőkre, hanem a nemzetközi vonatkozásúakra is bőségesen kitér. Kiemelt területként foglalkozik a környezethez való jog elméleti megalapozásával nemzetközi viszonylatban, e körben annak az emberi jogokkal való kapcsolódási pontjait vizsgálva. Ezután az európai gyakorlattal, különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának a joggyakorlatával foglalkozik. A bíróság – az európai konvenció kifejezetten a környezethez való jogot kimondó cikke hiányában – főként a családhoz és magánélethez, továbbá az élethez való jogból bontotta ki a környezetvédelmi esetekre érvényes dogmatikát.

A magyarországi szabályozás keretében a korábbi (2012. január 1-ig hatályos) alkotmányi rendelkezésekkel foglalkozik: a 18.§ és a 70/D.§ elemeit bontja ki, ezzel kapcsolatban pedig az alkotmánybírósági gyakorlatra tér ki, és több, környezetvédelmi szempontból jelentős alkotmánybírósági határozatot is ismertet. A korábbi gyakorlat értékeléseként azt állapítja meg a szerző, hogy a környezethez való jog „kötelezetti oldala széleskörű, mindenkire vonatkozik”. Az alapjog kötelezetti oldala pedig azáltal válik egyre inkább kikényszeríthetővé, hogy az állam, a nemzetközi közösség, a gazdasági szféra és minden érintett kötelezettsége a környezet védelme.

Ezen határozatok – s ezzel a könyvben szereplő értelmezés – érvényessége nem szűnik meg azáltal, hogy 2012. január elsején hatályba lépett az új

Alaptörvény, mivel az a XXI. cikkben érdemi változtatás nélkül átvette a környezethez való jogról szóló 18.§ rendelkezését. S mivel jelenleg úgy tűnik, hogy egész korábbi gyakorlatát illetően ezt a megközelítést vallja az Alkotmánybíróság (változatlan norma – továbbélő értelmezés), a szerző által alkalmazott megoldás utólag helyesnek bizonyult. Nem volt ilyen szerencsés a szerző a többi – bár kevésbé jelentős – rendelkezés tekintetében, hiszen gondolatörének végén részletesen foglalkozott az Alaptörvény tervezetével, de mint saját maga is külön kiemelte, a tervezetet csak a kézirat lezárásakor aktuális állapotában vizsgálhatta, s annak szövegétől a végleges változat több tekintetben is eltér.

A környezetjog alapfogalmai, elvei mellett az elméleti tárgyú fejezetek sorában harmadik nagyobb területként foglalkozik a kötet a környezetjogi szabályozás módszertanával. E körben először csoportosítja a módszereket, egy egységet képezve a környezetjog külső és belső integrációjából, a másikat pedig az állami beavatkozás érvényesülése alapján. Ennek keretében megismerkedhetünk a klasszikusnak tekinthető közigazgatás közvetlen beavatkozásának módszerével, majd a gazdasági szabályozással.

A gondolatort folytatva, bemutatja az önszabályozó módszert, mely követelményeinek elfogadása és betartása saját döntés a szabályozottak részéről, így nem beszélhetünk állami kényszerről, és joggal feltételezhetjük a nagyobb hatékonyságot itt, mint más módszereknél. Mégsem szabad megfélemlenünk arról, hogy ez nem önmagában álló, csak a többi módszerrel együttesen érheti el azt a célját: a környezet védelmét, óvását és állapotának javítását, fenntartását. A környezethasználat elfogadható mértéke című fejezet keretében a mértékrendelkezésekkel, a környezethasználat technikájával, technológiájával ismerkedhetünk meg.

3. Az általános részi fejezetekről

Az általános rész egyfelől az európai uniós, másfelől a magyar szabályozással is foglalkozik; ez a legterjedelmesebb egysége a kötetnek. Az uniós előírások bemutatása során az általános jogelveket, utána az EU másodlagos jogát mutatja be, mely fejezettel átkapcsol a magyar szabályozásra, és kitér a hazai jogintézmények vázlatára. Az „értelmezést segítő eszközök” elnevezést viselő fejezet keretében az uniós joggal kapcsolatban mutatja be, mit jelent és mennyiben jelenik meg sajátosan a környezetpolitika körében a tárgyi, az időbeli, a területi, a személyi, valamint a szervi hatály.

A környezeti anyagi jog 80%-át az uniós jog adja, ebből eredően szükséges az unió jogával alaposabban foglalkozni, hiszen az előírások ismerete elengedhetetlen számunkra. Ehhez a szerző a tételes joganyag mellett bemutatja az unió környezeti politikájának kezdeteit is. A környezetpolitika nem volt mindig jelen az unió politikái között; csupán a hetvenes években jutottak el arra a felismerésre, hogy a környezeti kérdésekben való közös cselekvés hiánya gátolja az integráció kiteljesedését; s a környezeti politika alkotmányos alapjainak lefektetése csak az 1986-os Egységes Európai Okmány elfogadásával valósult meg.

A szerző a 200. oldalon szereplő táblázattal segíti a megértést, mely az „EU másodlagos joga jogintézményeinek áttekintését” tartalmazza, külön kiemelve a főbb gondolati egységeket. Így e táblázat mintegy „tartalomjegyzékként” is funkcionál, hiszen a soron következő gondolati egységek követik a felosztását.

A magyar vonatkozású általános fejezetek a szabályozási módszertípusokkal, úgymint az általános, tervezési szabályokkal, a közigazgatási eszközökkel, annak megelőző és közvetlen beavatkozást biztosító változataival, a gazdasági-, valamint az önszabályozás témakörével ismertetnek meg bennünket részletesebben. Ezekről az elméleti részben is olvashattunk már. Míg azonban a kötet első felében rendszert állít fel a szerző a szabályozási módszerekből, mintegy keretet adva a szabályozásnak, addig itt – továbblépve – e rendszerbe ágyazza bele az egyes módszerekhez kötődő eszközöket.

A tervezés célja a környezetjogban a környezet, vagy egyes elemei állapotának megőrzése, javítása. Ez kiemelt területnek tekinthető abból a szempontból, hogy általános keretet ad a jogalkotónak arra vonatkozóan, hogy milyen lépéseket kell megtennie, milyen jogszabályokat kell elfogadnia egy-egy környezeti elemre vonatkozóan. A jogviták egy jelentős része abból keletkezik, hogy e programokat nem alkotják meg.

A közigazgatási eszközök keretein belül a bejelentéssel, az engedéllyel – ezen belül kiemelten a környezeti hatásvizsgálattal és az egységes környezethasználati engedéllyel –, határértékekkel, a környezetvédelmi minősítéssel, anyagok, termékek, tevékenységek osztályozásával, valamint a regisztrálás és a nyilvántartásba vétel előírásaival foglalkozik a mű. Ezen eszközök azáltal képeznek egy egységet, hogy mind a megelőzést szolgálják.

Külön részt szentel a szerző a közigazgatás közvetlen eszközeinek, értve ez alatt a kötelezések és tiltások szabályozásának részletesebb bemutatását, amelyek ugyan nem tekinthetők a leghatékonyabb eszközöknek, ám kétségtelenül a leggyakrabban alkalmazottak, főleg akkor, amikor az uniós jog a tagállami jogalkotás kezét jobban meg kívánja kötni, mint általában, mert az Unió az egységesítés irányába kíván elmozdulni.

A gazdasági szabályozás keretében foglalkozik a díjak, adójellegű eszközök, támogatások, árak befolyásolása, a felelősségi eszközök, az állami tulajdon vagy állam által biztosított szolgáltatások és a betéti-visszatérítési rendszerek, stb. intézményeivel. Ez a módszer a többivel együtt a környezetjog hatékonyabb érvényesülésének javítását szolgálja. A gazdasági eszközök területe a közigazgatásénál rugalmasabb intézményeket kíván, valamint ugyan itt is az állam és annak szabályozása az elsődleges, de nem feledkezhetünk meg arról, hogy a tényleges alkalmazás során a környezethasználók magatartásán van a hangsúly. Őket kell érdekeltté tenni abban, hogy a környezetet minél kisebb mértékbe vegyék igénybe, illetve terheljék. Ezen összefüggésekre vezet rá a szerző az olvasót.

Az önszabályozás eszközével e sorban utolsóként foglalkozik, utalva, hogy erre a közvetlen beavatkozást szolgáló közigazgatási eszközök alternatívájaként kell tekintenünk. A felelősség témájában pedig kiemelten a közigazgatási felelősség kérdését vizsgálja. Ennek keretében foglalkozik az uniós felelősségi kérdésekkel is,

mint a környezeti felelősségi irányelv rendelkezéseivel. A fejezet gondolatmenetét a szabálysértési felelősséggel zárja.

A következő nagy szerkezeti egység az állami szervezetrendszer bemutatására vállalkozik. A környezet állapotának megóvása, javítása az állam feladata. Ezt csak megfelelő intézményrendszer felállítása révén lehet megvalósítani, tehát szükséges a sajátos környezetvédelmi szervezeti struktúrák kialakítása. E körben rövid uniós bevezető után rátér a magyar rendszerre, és foglalkozik az Országgyűlés, az időközben megszűnt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa, a Kormány, az Országos Környezetvédelmi Tanács, az ügyészség, a bíróságok és a minisztériumok szerepével.

Az általános részi fejezetek sorát a környezetjog polgári és büntetőjogi kapcsolódásával, valamint a nemzetközi környezetjoggal zárja. A nemzetközi környezetjog kérdése kiemelt figyelmet érdemel, mivel a környezetvédelem e szintje elengedhetetlen a hatékony fellépéshez. A szerző ennek keretében bemutatja a nemzetközi (mind a globális, mind a regionális, ezen belül is az európai) szervezetek munkáját. Foglalkozik még a nemzetközi környezetjog egyes szabályozási területeivel is, úgymint a tengerjoggal, a tengeri környezet védelmével, a légkör- és levegőszennyezéssel, a szárazföldi vizek védelmével, a természetvédelem és biodiverzitás kérdésével, stb. Ezen rész terjedelme az 5. kiadáséhoz képest duplájára duzzadt.

4. A különös részi fejezetekről

A harmadik csoportot képező, különös részi témakörök a föld-, természet-, víz-, levegővédelemmel, hulladékgazdálkodással, a területfejlesztéssel és -rendezéssel, a településfejlesztéssel, a vegyi anyagokkal, ipari balesetekkel és a biotechnológiával, továbbá a zajártalom és a rezgések elleni védelem kérdéskörével kapcsolatosak.

A környezetjog különös része magában foglalja a környezeti érdekek érvényesülési lehetőségeinek, továbbá az egyes környezethasználatokra, a környezeti elemekre, illetve azok védelmére, az ezeket veszélyeztető tényezőkre vonatkozó szabályozási joganyagot. A szerző ezek közül merít egy nagyot és mutatja be az egyes területeket. Külön érdeme ennek a fejezetnek, hogy nem részletekbe menő az ismertetés, hanem rendszerszemlélet érvényesül benne, ami nagyban elősegíti az átláthatóságot, és megkönnyíti a tanulást. További fontos érdeme ezen egységnek, – ahogy a szerző is kiemeli –, hogy a hazai sajátosságokra tekintettel bontja ki a szabályozási területeket.

Meg kell jegyezni, hogy ezen sajátos kérdéskörök kiválasztása a szerzői autonómia jegyében történt, hiszen – mint más környezetjogi tankönyvek és monográfiák szerkezete mutatja⁴ – megközelítésükre többféle lehetőség is

⁴ Így pl. Ludwig Krämer: *Az Európai Unió környezeti joga*, Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2012; Fodor László: *Környezetjog*, DE-ÁJK–Licium Art, Debrecen, 2006; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Horváth Szilvia – Kardos Mária – Mihálka György – Miklós László – Teszár László: *Környezetjog*, Jatepress, Szeged, 2008; Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, 2. kötet, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010.

kínálkozik. Az itt alkalmazott megoldás minden esetre reprezentálja a szabályozás területeit és módszereit, illetve rámutat a környezetjog határterületi sajátosságára is.

5. Záró gondolat

Befejezésként csak ajánlani tudom e kötetet minden környezetjog iránt érdeklődő számára. A könyv a hatályos jogszabályok ismertetésén túl elméleti és gyakorlati közegébe helyezi a környezetjog területeit. Nyelvezete, érdekes példái, jogesetei és fejtegetései miatt olvasmányos. Éppen ezért nemcsak tan- és kézikönyvül szolgálhat, hanem akár ismeretterjesztés céljára is kiválóan alkalmas.
