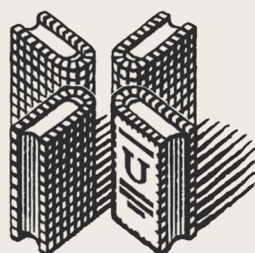


VOX GENERATIONUM
FUTURARUM

◆ ÜNNEPI KÖTET ◆
BÁNDI GYULA
65. SZÜLETÉSNAJJA
ALKALMÁBÓL



XENIA



BUDAPEST • 2021

VOX GENERATIONUM FUTURARUM



ÜNNEPI KÖTET

BÁNDI GYULA

65. SZÜLETÉSNAPI ALKALMÁBÓL

VOX GENERATIONUM
FUTURARUM



◆ ÜNNEPI KÖTET ◆

BÁNDI GYULA

65. SZÜLETÉSNAJJA

ALKALMÁBÓL



TAHYNÉ KOVÁCS ÁGNES

SZERKESZTÉSÉBEN



PÁZMÁNY PRESS
BUDAPEST ◆ 2021

UNIVERSITATIS CATHOLICÆ
DE PETRO PÁZMÁNY NOMINATÆ
FACULTAS IURIS ET
SCIENTIARUM POLITICARUM

XENIA



©

© Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar, 2021
© Szerkesztő, 2021
© Szerzők, 2021

ISSN 2061-9227
ISBN 978-963-308-401-4



XENIA LOGO: Barka Ferenc
FOTÓ: Szabó-Jilek Ádám (9. o.)

Kiadja:
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara,
Budapest, Szentkirályi u. 28–30. • www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Szabó István dékán

Nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Készült a Mondat Kft. nyomdájában
Felelős vezető: Nagy László

TARTALOM

Dr. Bándi Gyula életrajza 11

A másik oldal... 13

TANULMÁNYOK

ÁDÁNY Tamás

Fenntartható-e a fenntarthatóság? 15

AGÓCS Ilona

Múlt, jelen és jövő szövetsége a települési környezet alakításában
és védelmében..... 23

ARTNER Péter

Az erkölcsön túl: A környezetvédelem büntetőjogi szabályozásának elvi
lehetősége a katolikus egyház jogrendszerében 33

László BURIÁN

The Homeward Trend in the Old and New Hungarian PIL Code 43

CSÁK Csilla

A fenntartható környezethasználat szabályozási módszertana 57

CSEHI Zoltán

A környezetvédelem idődimenziójáról és az 1993-as Luganói Egyezmény
elévülési szabályáról 65

EL BEHEIRI Nadja

Actio de pauperie: rugdosó lovak, támadó ökrök és egy kiszökött medve.... 83

ERDŐDY János

Lex Laetoria a Drusilla-per egyik papiruszának tükrében 93

FODOR László

Egyszer volt, hol nem volt... Néhány gondolat a „hulladékjogról”
a körforgásos gazdaságra való áttérés ürügyén..... 103

FRIVALDSZKY János	
Aktuális jogfilozófiai és bioetikai megfontolások az emberi életről, halálról és méltóságról.....	113
FÜLÖP Sándor	
Az EU Környezeti Felelősség Irányelv összehasonlítása az USA Superfund törvényével	123
GELLÉRTHEGYI István	
Az Európai Unió klímapolitikájának fejlődése	151
GYENEY Laura	
Az Unió nemi esélyegyenlőséggel és a nemzedékek közötti szolidaritással kapcsolatos szakpolitikájának kihívásai a szabad mozgás kontextusában....	157
GYULAVÁRI Tamás	
A platform munkavégzők kollektív jogai: az uniós jog szerepe.....	181
HALÁSZ Zsolt	
Virtuális pénzek és a jog érvényesülése	201
HARSÁGI Viktória	
A dízelbotrány margójára	211
HOFFMAN István	
Környezetvédelmi fakultatív önkormányzati feladatok	231
HORVÁTH E. Írisz	
Képzelt per egy magyar jogesetről	239
HORVÁTH GERGELY	
„Még egy ok az elővigyázatosságra!”	259
KOLTAY András	
Permanens polgárháború: napjaink képrombolói és az egyenlőség, szabadság, identitás, demokrácia kérdései	267
KOVÁCS Péter	
A környezetvédelem a Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútumában...281	
KUMINETZ Géza	
Megfontolások a közjó fogalmáról – katolikus szemmel	293
KURUCZ Mihály	
Az európai közösségi agrár-környezetpolitika és agrár-környezetjog kialakulása	311

LÁNCOS Petra Lea	
Az uniós soft law megjelenése a hazai bírói és jogalkalmazói gyakorlatban, különös tekintettel a környezetvédelem területére	331
NOBILIS Marió	
A legkisebbek nemzedéke	341
PUMP Judit	
Üzenet a múltból útkeresőknek.....	349
RAFFAI Katalin	
Az ember személyes joga	359
SCHANDA Balázs	
Jogunk a jövőre – a jog a jövő szolgálatában.....	373
SIPOS Katalin	
Útkeresés: 21. századi kihívások a természeti erőforrások megőrzésében...	383
SULYOK Katalin	
A medve és a jog	391
SZABÓ Endre Győző	
A környezeti adatok nyilvánossága az adatvédelmi biztos és az adatvédelmi hatóság gyakorlatában	401
SZABÓ István	
Választójog az 1920-as évek elejének Magyarországon	411
SZABÓ Marcel	
Az ivóvízhez való jog – a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes és az alkotmánybíró szemével	421
SZABÓ Péter	
Észrevételek a CCEO'90 II. titulusához	431
SZAMEK Gabriella	
Változások a környezet védelmét szolgáló eljárások területén.....	445
SZILÁGYI JÁNOS EDE	
A magyar zöld ombudsmanok tevékenysége a géntechnológiai szabályozás tükrében	455
TAHYNÉ KOVÁCS Ágnes	
A zajterhelés egyes eseteinek vizsgálata	465
TÓTH Tihamér	
Alapvetések a fenntartható fejlődést szolgáló versenyjog elemzéséhez.....	479

VARGA Zs. András	
Anomáliák a jogi paradigmánkban	503
ZAKARIÁS Kinga	
Az életvitelszerű közterületen tartózkodás szankcionálása és az emberi méltósághoz való jog	513
KŐRÖSI Csaba	
Töredékek Bándi Gyula munkásságáról.....	525
A JÖVŐ NEMZEDÉKEK SZÓSZÓLÓJÁNAK MUNKATÁRSAI SZERKESZTÉSÉBEN: Bándi Gyula, a jövő nemzedékek szószólójának hatása a környezetjogra....	527



Dr. Bándi Gyula

DR. BÁNDI GYULA ÉLETRAJZA

A Magyar Tudományos Akadémia doktora. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kara Környezetjogi és Versenyjogi Tanszékének tanszékvezető egyetemi tanára és Doktori Iskolájának vezetője, az EU Környezetjog Jean Monnet professzora, az Eötvös Loránd Tudományegyetem címzetes egyetemi tanára, az Alapvető Jogok Biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese.

Dr. Bándi Gyula 1955. július 14-én született Budapesten.

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karán szerzett diplomát *summa cum laude* minősítéssel 1978-ban. 1990-től a Magyar Tudományos Akadémia, Tudományos Minősítő Bizottság – az állam- és jogtudományok kandidátusa. 1998-ban habilitált Eötvös Loránd Tudományegyetem. Ugyanezen év szeptemberétől a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának tanszékvezető egyetemi tanára – a környezetjog, mint fő tantárgy oktatásának megszervezője. 2003 és 2007 között a Kar dékánja. 2002 és 2003 között valamint 2010 és 2013 között a PPKE JÁK Kari Habilitációs Bizottság elnöke. 2015-től a PPKE Állam- és Jogtudományi Doktori és Habilitációs Tanács elnöke.

Oktatói munkásságát a Gödöllői Agártudományi Egyetemen kezdte 1978–1983 között, tudományos segédmunkatársként, majd munkatársként. 1983 és 1990 között a Magyar Jogász Szövetség titkára volt a tudományos és nemzetközi kapcsolatok vonatkozásában. 1991 és 1992-ban a Magyar Jogász Egylet főtitkára. 1990 áprilisától az Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kara egyetemi docense, majd 1999. július 1-től egyetemi tanára. Tudományos igazgatója 1992 és 1998 között a Európai Rektori Konferencia (Genf), COPERNICUS Környezetvédelmi Jogi Nyári Egyetem Programjának. 1995 és 2018 között Budapesti Ügyvédi Kamara tagja (egyéni ügyvéd) környezetvédelmi jogi specializációval.

A magyar környezetjogi felsőoktatás és oktatás megteremtője, kidolgozója és aktív részese. 1978 és 2015 között a Budapesti Műszaki Egyetemen, a Kertészeti és Élelmiszeripari Egyetemen, az Államigazgatási Főiskolán,

az ELTE Természettudományi Karán, a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen, és a Bajai Vízügyi Főiskolán tanított. 1992 óta az ELTE Jogi Továbbképző Intézet, illetve 2000 óta a PPKE JÁK Deák Ferenc Továbbképző Intézet szakjogász és jogi szakokleveles képzés előadója.

Aktív tagja számos hazai és nemzetközi szakmai szervezetnek. 2001 óta a IUCN Commission of Environmental Law és a International Council of Environmental Law szervezeteknek. 1992 és 2012 között a Környezeti Management és Jog Egyesület elnöke, 2012 óta örökös tiszteletbeli elnöke. 1994 és 2000 között, illetve 2014 óta a Magyar Tudományos Akadémia Elnöki Környezettudományi Bizottság tagja, 1992 és 2010 között az MTA Közigazgatás-tudományi Bizottság tagja. 2008 óta a PPKE JÁK mellett működő Lósy Imre Alapítvány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karáért Kuratóriumának elnöke. 2011 óta az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság tagja. 2004 és 2010 között a Magyar Jogász Egylet Tudományos és Oktatási Bizottságának elnöke, Tudományos Bizottságának elnöke, 2003 és 2005 között Magyar Bioetikai Társaság alelnöke, 2005–2013 között elnöke. 2003 és 2007 között a Magyar Jogász Egylet Környezetvédelmi Jogi Bizottságának elnöke. 2016 óta MTA Közgyűlés választott képviselője. 2015 óta a Pro Futuro jogtudományi folyóirat tanácsadó testületének elnöke. 2015 óta a Kisebbségi Jogvédő Alapítvány kuratóriumának alelnöke, majd elnöke. 2011-től az Országos Környezetvédelmi Tanács MTA elnöke által delegált tagja, elnöke 2014–2016 között, alelnöke 2016–2017 között. 2013 óta az Acta Humana emberi jogi folyóirat szerkesztőbizottságának tagja. 2001 óta az Európai Jog c. folyóirat szerkesztőbizottságának tagja.

Termékeny munkássága elismeréseként számos kitüntetésben részesült. 2005-ben Szalay László Emlékérmét és Pázmány Péter Felsőoktatási Díjat (Pro Renovanda Cultura Közalapítvány), 2007-ben Pázmány Péter Emlékérmét, 2010-ben Pázmány Péter Plakettet kapott. 2013-ban részesült a Justitia Regnorum Fundamentum ombudsmani díjban. A Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetségének szakmai elismeréseként 2016-ban Környezetvédelmi Életműdíjat kapott. 2016-ban a Magyar Érdemrend Tiszti Keresztjével tüntették ki.

Életműve jogászként és tanárként rendkívül gazdag, azonban annak minden lépcsőfokán és fázisában ugyanilyen hangsúlyos volt számára a család és a közösség szolgálata és építése is. Három gyermek édesapja és egy kislány unoka boldog nagypapája.

A MÁSIK OLDAL...

*Szeretni nem annyit jelent, mint egymás szemébe nézni,
hanem azt jelenti: együtt nézni ugyanabba az irányba.*

Antoine de Saint-Exupéry

40 éve, 1980 júniusa. Épp csak megszáradtak az indexemben az Ungvári Állami Egyetem magyar nyelv- és irodalom szakának 3. évfolyamán megszerzett vizsgáim osztályzatai. Az egyetem mellett tolmács-idegenvezetőként vállaltam néha-néha munkát. Ezen a reggelen az Uzsgorod szálló előtt vártam a busznyi turistát, akiket 5 napra Lemberg városába kellett kísérem. Végre begördült a busz a szálloda elé és az első dolog, ami feltűnt, hogy a buszon csupa vidám, mosolygós ember ül. A bemutatkozáskor kiderült, hogy a Gödöllői Agrártudományi Egyetem munkatársai érkeztek: rektorhelyettes, professzorok... Kicsit megijedtem, hiszen én csak egyetemista voltam... Az ijedségemet azonban oldotta, hogy valamennyien nagyon kedvesek voltak.

Bemutatkozáskor minden alkalommal végigfutottam szememmel az utasokon. A második ülésben egy fiatalember ült, fülig érő mosollyal hallgatta mondanivalómat. Később kiderült, hogy Bándi Gyulának hívják és az egyetem jogi tanszékének tudományos munkatársa. Első pillanattól éreztem, hogy valamiért felkeltettem az érdeklődését. Magam kissé megszeppenve ültem a buszon, ugyanakkor nagyon jó érzéssel töltött el, megtiszteltetés volt számomra, hogy ilyen illusztris csoportot vezethetek. Öt napot töltöttünk Lembergben, sok szép élménnyel gazdagodva indultunk vissza. Az én szívem akkor már másként dobogott, mint odafelé. A busz utasai most is mosolyogtak, hiszen az első ülésen már Bándi Gyula ült mellettem és fogtuk egymás kezét...

1981-ben összeházasodtunk és azóta jóban-rosszban... 39 év házasság. Kimondani sok, mégis úgy tűnik, hogy pillanat alatt múlt el. Hálát adok az égieknek, hogy társa lehettem ezen az úton Bándi Gyulának, hogy támogathattam a tudományos munkásságát (is)..., hogy együtt nevelhettük három gyermekünket, hogy biztonságot jelentettünk betegeskedő szüleinknek, hogy méltó háttérrel nyújthattam neki ahhoz, hogy munkabírását maximálisan tudja megélni. Első pillanattól nagyon büszke voltam Rá, ez az érzés pedig csak nőtt minden tudományos fokozat megszerzésével, minden tudományos munkája

megjelenésével, minden apró és nagyobb munkában elért sikerével. Melegség tölt el, ha a tanácsomat, segítségemet kéri. Jó érzés együtt, kézen fogva haladni előre az úton, amelyet célként tűzött maga elé. Számomra pedig nagy élmény, hogy magyar szakos tanárként férjem segítségével bepillantást nyerhettem és ‘megtanulhattam’ egy kicsit a környezetvédelmi jogot.

„... Zötyögtette a szívem, de most szeretem az utat, mely hozzád vezetett” – írja Czukás István egyik kedvenc versében. Szeretném, ha még nagyon sokáig folytathatnánk ezt az utat EGYÜTT, kézenfogva.

Bándiné Tóth Klára

Három gyerek
Az úgy kerek
Tanár, ügyvéd, ombudsman
Valamilyen superman?
Anna baba nagypapája
Nagy partnerek társalgásban
Örülünk, hogy vagy nekünk
Téged nagyon szeretünk!

Eszter, Gergő, Gyuszika



FENNTARTHATÓ-E A FENNTARTHATÓSÁG?

A környezetvédelem és a fenntarthatóság megjelenése a nemzetközi jogban

ÁDÁNY Tamás*

Egy ünnepi köszöntésre készült írás általában a sok boldogságról szól: Bándi Gyula köszöntésére jelen sorok szerzője szeretett volna olyan témát választani, ami ezen felül alkalmat ad a nevetésre is. 2020-ban, a nemzetközi jog és a környezetvédelmi jog határán azonban egy ilyen témaválasztás nehezen lett volna abszolválható anélkül, hogy maga a köszöntés vált volna nevetségessé. Sok sikeres esettanulmányból lehetne válogatni, amelyek egy-egy határokon átnyúló környezeti probléma frappáns jogi megoldását adják, azonban ezek bemutatása egy ilyen rövid írásban inkább csak elfedné „az elefántot a szobában”, a rendszerszintű problémákat a környezetvédelem nemzetközi jogi szabályozásában. A gyakran jogos kritikák ellenére azonban a mélyben zajló folyamatok alapján van ok az optimizmusra: ez utóbbit, közös érdeklődésünk biztató jövőképét tudom átnyújtani az ünnepeltnek. És hogy a jelenlegi komor világban ezt az optimizmust komolyan gondolom-e? Nos, viccnek kicsit erős lenne...

* * *

A közoktatás általánossá válása óta az emberiség világról alkotott képére jelentős hatással vannak azok a térképek, amelyeken az iskolákban megmutatták nekünk, hogy néz ki a Föld, hogy néz ki a közvetlen és tágabb környezetünk. Fantázia és érdeklődés kérdése, hogy ezeken a térképeken gyerekként mit lát(t)

* Egyetemi docens, PPKE JÁK.

unk meg azon a skálán, aminek egyik végpontja az ijesztő vagy nyűgös feladat „föciórára” a másik pedig egy otthoni fotelben abszolvál, képzeletbeli világot utazás izgalmas lehetősége. Bármit is érez azonban egy térkép felett gubbasztó fiatal diák, szinte biztos, hogy a térkép, amit néz – legyen az atlaszban vagy a Google Earth modelljén – megtévesztő lesz. Ezúttal nem a különböző síkvetületek torzító hatása miatt, hanem az unos-untalan feltüntetett államhatárok miatt. Ezek a fiktív vonalak még a domborzati térképekre is rákerülnek: ritka az olyan térkép, amely a domborzati, vízrajzi viszonyokat úgy, és csak úgy ábrázolja, ahogy azok egy repülőről vagy egy műholdról látszanak.

„Ki gépen száll fölébe”, annak tehát igazából nem térkép a táj, mert a térképen nem azt fogja látni, mint az ablakban. Teljességgel érthető azonban ez a megtévesztő, voltaképpen hazugnak is nevezhető térképészeti hagyomány. Az államhatároknál fontosabb jogi fikció aligha található modern világunkban: jelentőségük többek között az anyagi jog területi határának kijelölésében, az eljárási joghatóságok elválasztásában, egyszóval a szuverenitás, az államhatárolás fizikai körülhatárolásában rejlik, márpedig ezek nélkül nem működhetnek a modern nemzetállamok jogrendszerei. Ezek az alapvető pillérek az államhatalom és a jogrendszerek működéséhez olyan mértékben hozzájárultak, hogy természettudományi értelemben teljességgel fiktív jellegüket – kétszáz év fent leírt térképhasználata után – a társadalom és a jogásztársadalom is hajlamos figyelmen kívül hagyni.¹

A XX. század második felében két, jellemzően nem normatív tényező világított rá e határok fiktív voltára. Az egyik az űrkutatás volt, amelynek köszönhetően a hősként, az „emberiség követeiként”² ünnepezt űrhajósok közül többen is kihangsúlyozták népszerűsítő beszámolóikban azt az egyértelmű tény, hogy „odafentről” az államhatárok nem látszanak.³ Lent a Földön a határokon átnyúló környezetszennyezés problémája sokkal kevésbé magasztosan, de sokkal égetőbben világított rá ugyanerre a sajátosságára.

Hogy utóbbi folyamat mennyire gyorsan történt, az akkor érthető meg, ha a nemzetközi jog közel öt évezredes történetéhez viszonyítva vizsgáljuk a környezeti kárt, mint a szuverenitásokon átnyúló nemzetközi jogi problémát.

¹ Még akkor is, ha egyes államhatárok jellemzően különböző természeti jelenségek mentén kerültek kitűzésre.

² Roger D. LAUNIUS: Heroes in a Vacuum: The Apollo Astronaut as Cultural Icon. *The Florida Historical Quarterly*, vol. 87, no. 2. (2008) 174–209.

³ Az űrbéli látvány szemléletformáló hatása nevet is kapott, „overview” hatásként ismert. Ld. pl. Ron GARAN: The Orbital Perspective of Our Fragile Oasis. Ted Talk, <https://www.youtube.com/watch?v=mRofSxb7-2w>,

Az antik istenkirályok koráig talán felesleges visszamenni e rövid írásban, és célszerű a vizsgálatot csak a modern időkre szűkíteni. Így is azt találjuk, hogy a vesztfáliainak nevezett államközi rendszerben az államhatalom a saját területén de facto korlátlan volt, amiben mintegy továbbélt a *rex est imperator in regno suo* középkori doktrínája. A XX. század elejére a dinasztikusan meghatározott szuverenitás szinte teljesen eltűnt, viszont ebbe a szép új világba a területileg meghatározott, de amúgy továbbra is érdemben korlátlan szuverenitás elvét a Lotus ügy látszott továbbvinni.⁴ Az itt elismert szabály szó szerint arról szólt, hogy az államok tartózkodása egy bizonyos magatartástól nem feltétlenül jelenti az adott magatartást tiltó szokásjogi szabály elismerését. Tágabb értelemben véve a Lotus elv azt jelentené, hogy amit nem tilt kifejezetten az adott állam számára a nemzetközi jog, azt látszólag szabadon megteheti. Az államok számára biztosított ilyen, szinte korlátlan szabadság azonban már ekkor, 1927-ben is csak bírói szavazategyenlőség mellett, elnöki döntéssel vált többségi állásponttá. Ehhez képest figyelemre méltó, hogy e látszólag korlátlan, területileg meghatározott szuverén hatalom minőségi korlátozása már az alig tíz évvel későbbi Trail Smelter döntésben megjelent a *sic utere tuo* elv tételezésével. Mire a Trail Smelter ügy a választottbírói döntés szakaszába jutott, a jogvita érdemi része már eldőlt, hiszen Kanada elismerte saját felelősségét.⁵ Ehhez képest az ügyben eljáró arbiterek fontosnak tartották kihangsúlyozni, hogy egy állam nem használhatja teljesen szabadon saját területét: úgy kell azt használnia, hogy más államnak azzal ne ártson. Tették ezt azon egyszerű oknál fogva, hogy egy, a határtól alig néhány kilométernyire lévő masszív szennyezőforrás természeti törvényeknek engedelmessé hatása – *horribile dictu* – nem fordultak vissza a kanadai joghatóság határát jelképező fiktív vonalnál, hanem annak rendje és módja szerint, az államhatáron engedély nélkül átkelve kifejtették káros hatásukat a szomszédos Egyesült Államok területén is.

Ez az eset a nemzetközi környezetvédelmi jog egyik alapvetése, és a problémák jellemzően határokon átnyúló természetének eklatáns példája. A határokon átnyúló jelleg miatt ezek a problémák nem kezelhetők csak egy állam jogi aktusaival, hanem szükségszerűen igénylik az államok együttműködését. Nem kellett sok idő ahhoz, hogy felismerjük: a környezeti hatások nem csak lokálisan, a szomszédos országok közötti viszonyrendszerekben jelentkeznek, hanem ezek a jelenségek igen gyakran globálisan érzékelhetőek. Ehhez képest,

⁴ PCIJ Series A.-No. 70 Collection of Cases, S.S. „Lotus”. 1927 szeptember 7-i ítélet.

⁵ Trail Smelter Case (United States v. Canada) RIAA (16 April 1938 and 11 March 1941) Vol. III. 1965.

és annak ellenére, hogy az államhatárok alkalmatlansága a környezeti károk megállítására elég nyilvánvaló, a Trail Smelter ügy villámrajtja után évtizedeknek kellett elteltie, mire e kérdések nemzetközi jogi formában megjelentek az állami kötelezettségek között. A késlekedés oka egyrészt a II. világháború majd a hidegháború volt: nem volt idő, vagy kellő bizalom a kérdések rendezésére. A késlekedésnek azonban feltételezhető egy harmadik, nemzetközi jogrend fejlődésében rejlő, alább részletezett oka is.

A nemzetközi jog kodifikációjában a XX. század negyvenes éveinek végétől a hatvanas évek végéig tartó időszak számos, sikeres egyezmény elfogadásához vezetett. Ebben a világégés utáni időszakban néhány égető nemzetközi jogi kérdést kellett elsőként rendezni. A kodifikációban prioritást kapó témák (emberi jogok, népirtás tilalma, nemzetközi büntetőbírászkodás)⁶ kontextusaként érdemes felidézni az ENSZ Alapokmányban lefektetett célokat. A „nemzetközi jog fejlesztése”, mint önálló cél a „háború felszámolása”, az „emberi jogok terjesztése” és a „társadalmi fejlődés előmozdításának” általános céljai között szerepel az Alapokmány bevezető rendelkezései között. A jogalkotási témákat ennek megfelelően általában az ENSZ Közgyűlése jelölte ki, és a kodifikációs munkát a nemzetközi jogász szakértőkből álló Nemzetközi Jogi Bizottság végezte.

A témák közül azonban a környezetvédelem és az azt figyelembe vevő fejlesztés évtizedekig kimaradt. Az 1972 után kibontakozó nemzetközi szerződéses környezetvédelmi jog jellemzően nem ezen a csapáson haladt: eseti konferenciák, eseti ENSZ bizottságok, vagy szükségszerűen eseti magas szintű panelek készítették elő a szerződéseket. Azokat a szerződéseket, amelyek vagy a politikai nyilatkozatokat alig meghaladó normatív tartalommal bírnak, vagy a bennük lévő érdemi kötelezettségeket az államok vonakodnak kötelezőként elismerni.

A szerződések jogának hagyományos mércéjével – a ratifikációs helyzet elemzésével – ugyanakkor kifejezetten sikeresnek mutatkoznak azok a szerződések, amelyek konkrét kötelezettségek helyett alapvető szintű szabályokat írnak elő: ezek közé lépett be 1992-től a fenntartható fejlődés nemzetközi szabályozása. A kérdés tehát a széles körű elismertség mellett⁷ az elvi szabályozás konkrét élethelyzetekben való alkalmazhatósága, alkalmazottsága vonatkozásában merült fel: vajon a fenntartható fejlődés gondolata mennyire befolyásolta

⁶ <https://legal.un.org/ilc/programme.shtml>

⁷ A/CONF.151/26 (Vol. I)

a megjelenése óta eltelt idő jogfejlődését, és mennyire lesz képes alakítani a jövő nemzetközi jogát?

Egy olyan elv esetében, amelyet a világ szinte valamennyi országa elfogadott,⁸ a kérdés furcsának tűnhet: ha nemzetközi jogi kötelezettségről van szó, hogy merülhet fel egyáltalán egy ilyen norma fenntarthatóságának gondolata? A választ egy, már említett jogtechnikai sajátosság igazolja. A nem alapelvi, hanem konkrét kötelezettségeket előíró normák sikeres kodifikációjának egyik kulcsa a nemzetközi jogban a kodifikált szokásjog letisztultsága, kiforrottsága volt. (Ezt olykor ki tudta váltani az egész emberiséget érő trauma, ami egyfajta instant szokásjogot generál, mint pl. a népirtás tilalma esetében.) Ez a szokásjog az ezredforduló kontinentális jogászai számára íratlansága okán valamiféle ködös, pontatlan, non-ius határán billegő jelenségnek hathat, holott a nemzetközi jog talán legfontosabb (leginkább követett, *ergo* legegységértelműbb) forrása. A szokásjog definíciója két elem meglétét vizsgálja: a szokásjog egyrészt egy tartós, emberemlékezet óta tartó gyakorlat, másrészt az e gyakorlathoz fűződő kötelező erő tudata. Ez utóbbi egy szubjektív elem, az ún. *opinio iuris*, azaz az államnak az a meggyőződése, hogy a gyakorlat követése jogi kötelezettségként szükségszerű.

Vaughan Lowe oxfordi tankönyve egy új egyetemi campus udvarának példáján szemlélteti e két elem kialakulását.⁹ Egy ilyen, újonnan létrejött udvarról az épület több része is elérhető: a kollégium, a könyvtár, a tantermek, a menza, a tornaterem. Az ezek közötti utakat alapvetően kétféleképpen lehet kijelölni: gondos mérnöki munkával felmérjük, hogy merre a legrövidebb, leggyorsabb, legszebb stb. és ennek megfelelően előre, normatív eszközökkel kijelöljük a szabályszerű utakat, azaz a jogalanyok magatartását nem igényeik empirikus vizsgálatával, hanem *a priori* jelleggel, a jogalkotói bölcsességben bízva állapítjuk meg. Egy ilyen módon megalkotott, de jogalkotói tévedésre épülő jogszabályt a belső jogban a kényszer ideig-óráig hatályban tud tartani. A nemzetközi jogban viszont a jogalanyok, az államok maguk a kényszer alkalmazói is: ezért fogalmilag kizárt, hogy egy olyan szabály, amely nem tükrözi az államok valós érdekét tartósan fennmaradhasson.

A nemzetközi jogban a szokásjog erejét tehát az adja, hogy a szabály úgy rögzül, hogy a jogalanyok többsége – vagy közülük a legnagyobb hatásúak –

⁸ Stakeholder Forum for a Sustainable Future: Sustainable Development in the 21st century (SD21): Review of Implementation of the Rio Principles – Detailed review of implementation of the Rio Principles (2011). <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1127rioprinciples.pdf>

⁹ Vaughan LOWE: *International Law*. OUP, 2007. 37.

rendszeresen, kellő intenzitással előforduló élethelyzetekben szinte ugyanúgy járnak el: azaz szó szerint „kitaposás” a szabályszerű ösvényeket. A campus példáján keresztül tehát azt látjuk, hogy a hallgatók a kollégium és a menza, a menza és a tanterem között minden bizonnyal a számukra legpraktikusabb utat fogják választani. Így pedig, ha majdnem mindenki, majdnem mindig ugyanazt az utat használja, előbb-utóbb ezt az utat fogja az adott közösség „normálisnak”, azaz a normakövetőnek, szabályszerűnek elismerni. Ehhez fontos, hogy vagy sokan csinálják ugyanazt, vagy a közvetlenül érintett, illetve fajsúlyos szereplők járjanak el ilyen összhangban. A rögbicsapat (cserékkel együtt) kéttucatnyi tagja ugyanolyan gyorsan fog jól látható utat kitaposni a tornaterem és a kollégium között, mint kétszáz vékonydongájú diák a menza és a tanterem között.

A nemzetközi jogra vetítve a példát, beszédes eredményeket kapunk: ahol sok állam, nagyjából azonos érdekek mentén szembesül egy bizonyos helyzettel, ott viszonylag hamar alakulhat ki szokásjogi szabályozás, amely meglepően pontos és részletes tud lenni. A tengerjogban több ilyen kínálkozó példát találunk, a tengeri övezetek szabályozásától a mentési kötelezettségig; a diplomácia világát szintén évezredek kommunikációs érdekek határozzák meg; de a laikusok számára meglepő módon még a nemzetközi fegyveres konfliktusokban is domináns a szokásjogi szabályok jelenléte.

Az igazán erős nemzetközi jogi szabályozások tehát jellemzően előbb alakultak ki a szokásjogban, és csak azután kaptak nemzetközi szerződéses kötelező erőt. A szokásjogot nem, vagy nem jól összefoglaló szerződések sorsa erősen kétséges, amint azt az államutódlási szerződések példája mutatja. A jelen rövid írás címében feltett kérdés tehát azt firtatja, hogy a fenntarthatóság üres szólamná silányul-e vagy rendelkezik-e olyan szokásjogi erővel, ami a jövőben képessé teszi a jogfejlődés érdemi befolyásolására?

A válaszadás első lépése szükségszerűen az 1992 óta eltelt időszak jogfejlődésének vizsgálata, abból a szempontból, hogy a fenntarthatóság és a fejlődés fogalmak, illetve ezek együttesen milyen nemzetközi kötelezettségek mögött jelentek meg. A meglehetősen unalmas felsorolást egy ünnepi tanulmányban talán mellőzhetjük, és elegendő egy sommás megállapítás: nemzetközi szerződésekben, bírói ítéletekben egyaránt visszaköszön a fenntarthatóság gondolata, bár önmagában ennek megszegése miatt még nem született elmarasztaló ítélet. Óriási azonban az elv hatása a nem-kötelező, programjellegű nemzetközi

jogban.¹⁰ Az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Céljai helyébe lépő Fenntartható Fejlődési Célok című program kínáló példa, azonban nem szabad elfelejteni, hogy sikerei és fontossága ellenére ez a program nem jelenti az államok normatív nemzetközi jogi kötelezettségeinek bővülését.

A fenntarthatóság tehát a soft law sarkalatos szabálya lett, de vajon alkalmas-e arra, hogy hétköznapi élethelyzetekben normatív erővel érvényesüljön? Lesz-e a nem fenntartható gyakorlatok miatt sikeres kártérítési igények sorozata, lesz-e ebből „potenciális szennyező fizet”? Jelenleg, a soft law jellegű szabályok miatt erre kevesen felelnek határozott igennel.

Ugyanakkor a fenntarthatóság, és tágabb értelemben a környezetvédelem kérdése a nemzetközi jog egyik épp zajló, de korszakos jelentőségű változására jelent kiváló példát. Az ezredforduló globalizációja kitermelt néhány olyan jelenséget, amelyek e globalizációs hullám kifulladására után is maradandónak bizonyulnak, sőt a Covid-19 utáni állami szintű bezárkózás közepette is felerősödnek. Közhelyes egyszerűséggel megfogalmazva ezt a tételt: 2020 nemzetközi joga nem ugyanaz, mint akár 1648, akár 1945, vagy akár 1990 nemzetközi joga volt. A koncepcionális változás a különböző állampolgárságú egyének közötti közvetlen kommunikáció lehetőségéből fakad, és ezzel együtt a nem állami szereplők egyre intenzívebb jelenlétéből.

A fenntarthatóság eszméjének hatásait tehát nem csak az államok vonatkozásában érdemes vizsgálni, hanem a globális tér más szereplőinek működésében is. Nem kell, hogy ehhez az ENSZ Business and Human Rights dokumentumát elemezzük: elegendő 10 percnyi random reklámszpotot végignézni, lehetőség szerint a hagyományosan nagy szennyezőnek tartott iparágakból. Szinte biztos, hogy egy mai cég igyekszik meghatározó arculati elemmé tenni a környezet, a fenntarthatóság iránti elkötelezettségét: nem a normatív környezet, hanem a fogyasztói elvárások miatt.

És épp ezek az elvárások azok, amelyek egészen máshogy befolyásolják a mai államokat, mint akár 20-30 évvel ezelőtt. A közvetlen kommunikációs csatornák miatt az egyének tömegeit érintő jelenségek – a globális felmelegedés, a „klímaharc” – globális, decentralizált politikai mozgalmakat hívnak életre, amelyek sikeresen tudják befolyásolni a nemzetállami döntéshozatali struktúrákat. Ezeknek a globális kommunikációs csatornáknak a szerepe egy darabig korlátozhatónak látszott, de a pandémia alatti csendes online forradalom után

¹⁰ A jelen rövid írás nem reagálhat az itt felmerülő valamennyi kérdésre: arra, hogy vajon a fejlődés fogalma hogyan alakul(t) át az egyszerű gazdasági növekedéstől a sokkal komplexebb boldogság-indexekig, hogy a fenntarthatóság szükségszerűen jelenti-e a mindenáron történő növekedés elkerülését stb.

szinte lehetetlen, hogy ezt az államok többsége vissza akarná szorítani. A szellem nyilván nem most szabadult ki a palackból, de a 2020-as pandémia után az online térben kialakuló, globális folyamatokra reflektáló tömeges politikai véleményalkotás egy olyan erős tényező lett, amelyre a nemzetállami politikai, jogalkotói döntéshozatalnak is reagálnia kell.

A tömeges fogyasztói-választói igény pedig elég egyértelmű: az emberek azt várják, hogy a jövő generációk számára is élhető bolygót alakítsunk együtt és helyben is, és ennek szellemében alakítják saját államuk gyakorlatát. Ez pedig azt vetíti előre, hogy az államokban kialakul az a meggyőződés, hogy a fenntartható működés, fenntartható fejlődés nem lehetőség, hanem szükségszerűség. Ez pedig épp az az *opinio iuris*, ami egy erős nemzetközi kötelezettséget jellemez. A nagy kérdés az, hogy eltérve az évszázados gyakorlattól, ezúttal az *opinio iuris* az államok előrelátó bölcsességének eredménye-e, vagy pedig már csak elkésett reakció egy újabb, elkerülhetetlen globális traumára?

MÚLT, JELEN ÉS JÖVŐ SZÖVETSÉGE A TELEPÜLÉSI KÖRNYEZET ALAKÍTÁSÁBAN ÉS VÉDELMEBEN

AGÓCS Ilona*

„Az építészet a társadalom akaratának térbeli megjelenítése”
(Mies van Der Rohe)

A jelenkor súlyos környezeti kihívásainak eredője, hogy az emberi tevékenységek mára nem Földünk önszabályozó rendszereinek részeként, azokkal összhangban érvényesülnek, hanem jellemzően éppen azokkal ellentétben, működésüket és egyensúlyukat veszélyeztetve, sokszor azokat károsítva. „Elfelejtkezünk arról, hogy mi magunk is föld vagyunk. Testünket a bolygó elemei alkotják, annak levegőjét lélegezzük be, annak vize éltet és frissít fel bennünket.”¹

A környezet változása számos bonyolult kölcsönhatás együttes eredménye. Szigorú értelemben véve mára nehéz a természeti és ember alkotta környezet egymástól elkülönülő alakításáról és védelméről értekezni, hiszen a környezet-terhelő magatartások ok-okozati összefüggéseinek térbeli és időbeli szétválása miatt és a bolygó egészét átszövő ökológiai rendszerek működési sajátosságai-ból fakadóan az emberi tevékenységek ráhatásától mentes, érintetlen területek aligha létezhetnek. Különösen igaz ez az éghajlatváltozás gyorsuló ütemének tükrében.²

* Az AJBH munkatársa, az épített környezet védelmének szakértője.

¹ Ferenc Pápa: *Laudato Si' kezdetű enciklikája közös otthonunk gondozásáról*. Róma, 2015. május 4. [Pápai megnyilatkozások 51] Budapest, Szent István Társulat, 2015. 2. pont.

² ÜRGE-VORSATZ DIÁNA: Menthetetlen a civilizációnk? 2019. szeptember 3., https://gondola.hu/cikkek/114158-Urge-Vorsatz_Diana__Menthetetlen_a_civilizacionk_.html

Mindezen felismerések alapján alapvető célkitűzés, hogy az emberi élet fennmaradásához szükséges feltételek hosszú távú fenntartása érdekében az ember jelenlegi „működését” a szolidaritás jegyében módosítsa, ennek érdekében egyéni és osztálytársadalmi szinten változzon. A környezet védelméről szóló szabályrendszereknek a közjó érdekében szükséges elmozdulniuk a természeti környezet szigorúan vett érintetlenségének oltalmától – ahol az emberi ráhatás minimalizálása vagy akár kiiktatása az elsődleges cél – egy jóval tágabb tárgykörre érvényes, hálózati rendszerű és az emberi ráhatásnak az említett ökológiai rendszerekkel való összhangba hozása felé.³

Történetileg már a Brutland jelentésben⁴ megjelentek ezek az egyfajta duális szemléletű – a természeti és az ember alkotta környezet elkülönülésére alapozott – problémafelvetések, minthogy „feléljük a természetes vegetációval borított területeket”,⁵ amelyek ugyanakkor épp e két „elem” szoros kölcsönhatását és egymástól függetleníthetetlen voltát jelezték,⁶ illetve szolgálnak máig ezen alapuló fenntarthatósági célkitűzések alapjául.⁷ A fenntartható fejlődés fogalmán belül a fenntartható építés definíciója az „egészséges épített környezet ökológiai elvekre alapozott létrehozása és felelősségteljes fenntartása az erőforrások hatékony felhasználásával”.⁸ Jóllehet az épített környezet alakításának és védelmének témaköre a kilencvenes években, az akkori új szabályozáskor⁹ a környezetvédelemhez intézményesen is tartozó¹⁰ ágazati szabályozásként került

³ *Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. sz. határozat. Az Agenda 2030 ezt a szemléletet tükrözi, ráirányítva a figyelmet az emberi méltóság kiterjesztett értelmezésével az alapvető jogok és a környezeti kihívások megoldási lehetőségeinek szoros összefüggéseire.*

⁴ Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottságnak (Brundtland-bizottság) „Közös jövőnk” című jelentése, 1987.

⁵ GYULAI Iván: Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés, Statisztikai Szemle, 91. évfolyam, 8-9.szám, 804. oldal.

⁶ LÁNYI Erzsébet: „Fenntarthatatlan” és „fenntartható” civilizáció épített környezete. III. Épületszerkezeti Konferencia, 2012.; megjelent: *LANTAWAN, The Official Publication the University of San Carlos College of Architecture and Fine Arts*, 2012. november.

⁷ Ld. különösen az Országgyűlés Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról szóló 18/2013. (III. 28.) OGY határozatának III. Területi szempontok, T.4.18. részében.

⁸ A Nemzetközi Építéskutató Tanács (CIB) „Fenntartható Építés Első Nemzetközi Konferenciája”, Florida, Tampa, 1994.; illetve Charles J. KIBERT: *Reshaping the Built Environment. Ecology, Ethics, Economics.* (Az épített környezet átforgalmazása. Ökológia, erkölcs, gazdaság.) Washington D.C.– Covelo, CA, Island Press, 1999.

⁹ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 1998. január 1-én lépett hatályba.

¹⁰ Ekkor az 1990. évi LXVIII. törvénnyel felállított Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) feladat- és hatáskörébe tartoztak az építésügyi és a műemlékvédelmi

kialakításra, ez az egyébként nyilvánvaló és szoros kapocs mára úgy szervezhető¹¹ mint a szabályozásban háttérbe szorult.

Az épített környezet alakítása folyamat. Ahogyan az építés, mint tudatos értékteremtő folyamat eredménye egy új, mesterséges, elkülönülő térszerkezet; az egyedi épület, úgy tágabb léptékben, az építmények összességéként települési szinten is hasonlóan, folyamatként jelenik meg az épített környezet,¹² a természeti környezeti elemekkel közös emberi közeg (a továbbiakban: települési környezet). A természeti környezet organikus és szintén dinamikus változásához képest ez a tudatosság az, amely a „klasszikus” védelmi jellegű korlátozó intézkedésekhez képest a fenti összefüggés és a holisztikus, valamint az integrált szemléletű megközelítésmód jegyében új minőséget hoz a környezetvédelem és az arra vonatkozó szabályozás, módszertan és jogalkalmazás tekintetében.

Mindezek alapján a települési környezet alakítása, mint folyamat értékelendő és így a környezet védelmében alkalmazott alkotmányos eszközök, a visszalépés tilalma, illetve a megelőzés és elővigyázatosság elveinek követelményei ennek a folyamatnak az anyagi, eljárási és intézményi garanciáira egyaránt kiterjednek. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata ezt részben alátámasztja, hiszen ezeket az alkotmányos követelményeket fokozatosan terjesztette ki az épített környezetre, beleértve a kulturális örökség, a műemlékek védelmét is.¹³ Több esetben értékelte a testület a területek használhatóságát országos szinten keretjelleggel meghatározó területrendezési tervek védelmi, korlátozó funkcióját is.¹⁴ Utóbbinak különös jelentőséget ad, hogy az építésügyben az országos közérdeket a települési szintig egyfajta hierarchikus tervrend határozza meg. Ennek alapjai a törvényi szinten szabályozott országos területfejlesztési koncepciót¹⁵

igazgatási feladatok, így az építésügyi jogszabály-előkészítés is.

¹¹ Az építésüggyel kapcsolatos központi államigazgatási feladat- és hatáskörök az önálló környezetvédelmi minisztérium megszűntétől kezdve több cikluson keresztül „vándoroltak”, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumból a Belügyminisztériumon át önálló hivatali stádiumon – Országos Lakás és Építésügyi Hivatal – keresztül az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium, majd ismét a Belügyminisztérium kötelékéből kerültek 2014-ben a Miniszterelnökséghez.

¹² Étv. 2.§ 5. pontja szerint „az épített környezet: a környezet tudatos építési munka eredményeként létrehozott, illetve elhatárolt épített (mesterséges) része, amely elsődlegesen az egyéni és a közösségi lét feltételeinek megteremtését szolgálja.”

¹³ Ennek a kiterjesztésnek a történeti alapjait a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat tartalmazza, a műemlékekről a 3144/2017. AB határozat szól.

¹⁴ Ld. pl. 11/2005. (IV.5.) AB határozat, 17/2018. (X. 10.) AB határozat, 3071/2019 (IV. 10) AB határozat.

¹⁵ 1/ 2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról.

fizikai, térbeli síkon megjelenítő országos és kiemelt térségi területrendezési tervek.¹⁶ „A területrendezés minden társadalom politikai, gazdasági és szociális, kulturális és ökológiai koncepciójának kifejezése.”¹⁷

Az épített környezet fontos jellemzője, hogy az

„évtizedekre, sőt évszázadokra határozza meg a társadalom életének kereteit, s ezen keresztül annak egészségét, közérzetét. Ilyen módon, amikor [...] »fenntartható építésről« gondolkozunk, számolnunk kell egyrészt azzal az épített örökséggel, amelyet a megelőző korszakok reánk hagytak, amelyet sem műszaki, sem kulturális, sem gazdasági okokból nem számolhatunk fel, s nem helyettesíthetünk újabbakkal, másrészt azokkal a korlátozó tényezőkkel, amelyek az új létesítmények megvalósításában kereteket szabnak elképzeléseinknek.”¹⁸

Az Alaptörvény P) cikkében¹⁹ nevesített nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és jövő nemzedékek számára való megőrzése szempontjából a települési környezet elemei külön is védendő értékek és fentiekből következően együttesen, folyamatosan alakuló, az adott közösség identitásának elemét képező, önálló közös entitásként is azok. Így például a helyi építészeti örökség védelme érvényesül mint kiemelt oltalomban részesülő egyedi kulturális érték, másfelől mint a település térszerkezetét meghatározó elem a település saját arculatának védelme²⁰ folytán, és a fenti megközelítésben úgy is, mint a megőrzése által az új területhasználatot (új építést) kiváltó, fenntartható építési megoldás. Kiemelt védett egyedi érték jellegétől függetlenül azonban valamennyi elem összessége adja a települési környezet jellegét, annak minőségét és bármely

¹⁶ Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (OTfT).

¹⁷ Az Európa Tanács Területrendezési Európai Kartája, Torremolinos (Spanyolország), 1983, 8. pont.

¹⁸ GERE BEN Ernő: *Gondolatok az épített környezethez kapcsolódóan, a Technológiai Előrettekintési Program Természeti és Épített Környezet Védelme és Fejlesztése Munkacsoport jelentéséhez*. Budapest, Oktatási Minisztérium, Kutatás-Fejlesztési Helyettes Államtitkárság, 2000.

¹⁹ Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

²⁰ Az új jogintézményt a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény vezette be a hazai jogrendbe.

elem változása ebben az elegyben meghatározó változással járhat. A települési környezet kortárs alakítása egyben tehát örökségvédelmi és „örökségteremtő” tevékenység, a jelen környezeti kihívásaira adott egyik válasz, egyben a jövő nemzedék hagyatéka.

Látványosan szemlélteti ezt a hazai épületállomány jelenlegi állapota: a lakások közel 60%-a több mint 40 éves, 2/3-a elavult,²¹ mindeközben Magyarországon az épületállomány felelős az országos primerenergia-felhasználás közel 40 százalékáért.²² Ez az örökség eleve nagy kihívás elé állítja a hazai építésügyet, ugyanakkor erőteljesen rávilágít a fokozott felelősségre, hogy a jövőben ez a teher lehetőleg csökkenjen, és ne növekedjék. Ehhez nem csupán megfelelő anyagi jogi előírások²³ és azok hatályosulásának támogatása – akár az önkéntes jogkövetés ösztönzésével mellérendelt gazdasági és egyéb támogatási rendszerrel, akár hatékony hatósági eljárásokkal – szükségesek, hanem megfelelő szemlélet és tudatosság, a döntéshozó, jogalkotó és a lakosság részéről egyaránt.

A szemléletformálás jelentősége a környezetvédelemben, és általában az értékvédelemben elvitathatatlan, megfelelő társadalmi bázis nélkül nem lehetnek sikeresek az erre irányuló törekvések. A szemléletformálás jelentős részben kommunikációs, oktatási, ismeretterjesztési kérdés. Ugyanakkor van egy, az építésügyi jogi szabályozásban is megjelenő konkrét „eszköze” is, a társadalmi részvétel biztosítása a döntéshozatalban. A műemlékvédelem nemzetközi dokumentumai a kezdetektől sürgetik a lakosság bevonását, nagy szemléletformáló hatást tulajdonítva annak, hogy a polgárok saját felelős döntéseikkel azonosulva vesznek részt a megőrzés és fenntartás folyamatában.²⁴ A társadalom bevonása annak érdekében is szükséges, hogy a nemzet közös öröksége közmegegyezéses alapon alakuljon, ennek felelőssége ugyanis szintén elvitathatatlanul közös terhe a jelen generációknak. „A polgárok jogainak, igényeinek és kívánságainak kifejezését, különösen, ami a napi élet- és helyi környezeti minőséget illeti, nem

²¹ SÁFIÁN Fanni: *Energiafogyasztás és energiahatékonyság a hazai háztartásokban*. MEHI Magyar Energiahatékonysági Intézet, 2019. 11. 25., https://www.elosztoprojekt.hu/wp-content/uploads/2019/12/Safian_MEHI_Habitat_enszeg_2019.nov_25.pptx.pdf

²² *Lakossági Zöld Hitelezés. Háttéranyag az MNB döntéseiről és tervezett intézkedéseiről*. 2019. december 16. <https://www.mnb.hu/letoltes/lakossagi-zold-hitelezes-magyarorszagon.pdf>

²³ Ld. ebben a vetületben az épületek energiahatékonyságáról szóló, 2010. május 19-i 2010/31/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet harmonizáló 7/2006. (V. 24.) TNM rendeletet az épületek energetikai jellemzőinek meghatározásáról.

²⁴ Egyebek mellett Új Athéni Karta, a Várostervezők Európai Tanácsának (ECTP) tervezési irányelvei, 1998., 3.2. pontja, Lipcsei Karta a fenntartható európai városokról, 2007., 1. pontja.

lehet helyi és központi szinten kizárólag választott képviselőkkel kezelni. A kormányzat ezen a területen olykor igen távol áll a polgároktól.”²⁵

A folyamatos szakmai és társadalmi diskurzus szükségességét jól szemlélteti a toronyházak építése kapcsán kialakult nyilvános vita.²⁶ Jóllehet nem állítható, hogy teljesen egységes társadalmi és szakmai konszenzus alakult volna ki a tornyok lehetséges szerepéről a hazai várostervezésben, az a központi kormányzati döntés született, hogy főszabályként a hagyományos városi arculat, az emberközeli léptékű térszerkezet és utcakép az, amelyet épített környezeti örökségként kívánunk utódainkra hagyni.²⁷

A települési környezet alakításában a közösségi döntéshozatalt két, részletesen szabályozott elem befolyásolja. Egyfelől az építésügyben érvényesülő, már említett tervrend,²⁸ amely biztosítja, hogy a különböző területi szinteken megjelenő közérdeknek megfelelően, a magasabb szintű jogszabályok keretei közt maradjon a területi, helyi viszonyok alakítása. Ez egyben azt is jelenti, hogy ezen keretek közt azonban a különböző döntéshozatali szinteken – a megyei területrendezésben vagy a településrendezésben – a döntéshozók a helyi sajátosságok, helyi szinten érvényesülő érdek- és szempontrendszerek, nem utolsó sorban a helyi közösség akaratának figyelembevételével szabadon rendelkeznek. Ahogyan az egyedi építési telek szintjén a hatályos jogszabályi keretek közt számos építészeti-műszaki megoldás kínálkozik a beépítésre, úgy a településtervezésben is több változat létezik élhető és fenntartható, modern települések kialakítására. Az ezek közti választás testesíti meg helyi szinten a jelen generáció szemléletét, közösségi identitásának térbeli lenyomatát, a saját települési környezeti örökségének kezelését és így a jövő nemzedékének hagyatékát.

Másfelől a társadalom bevonásának konkrét formája az irányadó döntéshozatalokba – az Aarhusi Egyezmény²⁹ alapján is kötelező – társadalmi részvétel

²⁵ Új Athéni Karta.

²⁶ A tervezett MOL-toronyház építése kapcsán felmerülő örökségvédelmi kérdésekre és alkotmányos keretekre a jövő nemzedékek szószólója közleményben hívta fel a figyelmet: <https://www.ajbh.hu/en/kozlemenyek/-/content/qzyKPkTyQAvM/a-jovo-nemzedekkek-szoszoloja-a-tervezett-mol-toronyhazrol>

²⁷ 2018. évi XXVI. törvény az Étv. magasházak építésének szabályozásával kapcsolatos módosításáról.

²⁸ A tervrendet az OTfT. 3. §-a, az Étv. 9. § (10) bekezdése és a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI.8.) Korm. rendelet (Vhr.) 4. §-a biztosítja.

²⁹ A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló,

biztosítása. Ezt a kötelezettséget garanciális jelleggel a településfejlesztést és -rendezést, valamint a településképi arculatot meghatározó dokumentumokra irányuló döntéshozatali eljárásokban, a településrendezési eljárásban az ún. partnerségi egyeztetés³⁰ jogintézménye rendezzi.

A települési környezet védelmében ez a két intézmény tehát – a tervrend és a társadalmi részvétel biztosításának kötelezettsége – együttesen biztosítja azt, hogy az Alaptörvény P) cikke alapján mindenkit terhelő kötelezettségének a helyi lakosság saját, felelős részvétele és döntése alapján tehessen eleget. Mindezt a területhasználatokkal kapcsolatos magasabb rendű közérdekek megvalósítását biztosító keretek közt maradvá a tervrendből adódóan. A szemléletformálás szempontjából a bevonás mértéke is meghatározó ugyanakkor, ha mindez csupán formális szinten marad, valószínűtlen, hogy tartós változást indukál. A kortárs gyakorlatban ugyanakkor számos remek példáját találhatjuk a közösségi tervezésben rejlő lehetőségek kiaknázásának, ahol az érintett lakosság bevonásával a települési környezet védelme hatékonyan érvényesülhet.³¹

Ez az összefüggés az alaptörvényi keretek és a fenntarthatósági célkitűzések megvalósíthatósága szempontjából emeli garanciális jellegűvé ezeket az intézményeket, úgy a tervrendet, mint a települési környezet alakítására vonatkozó döntéshozatalban a társadalmi részvétel biztosítását. Utóbbi a környezet állapotára vonatkozó adatok naprakész és nyilvánosan hozzáférhető kezelésével kezdődik. Mindez már az állam (értve ez alatt az önkormányzatot is) feladata. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában a

„nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, [...] azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat.”³²

Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény.

³⁰ Vhr. VI. fejezet.

³¹ Együtt? – Közösségi tervezés, Konferencia és kerekasztal beszélgetés, 2019. november 13., kapcsolódóan Dr. habil Alföldi György DLA munkássága.

³² 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, [39].

A demokratikus döntéshozatal, a jogállami működés és az adatok, információk, ismeretek hozzáférhetőségének biztosítása, valamint a széles körű társadalmi bevonás a települési környezet alakítása során meghatározó a közös örökség állapota szempontjából.

A hatályos építésügyi szabályozás ebben a formában teret és lehetőséget biztosít a települési környezet alakításában a bevezetőben is felvetett, oly nagyon szükséges szemléletváltás terjedésének. Annak, hogy az ember egyéni és közösségi szinten is változzon és változtasson, a saját és a jövő nemzedékek érdekei védelmében is. Ugyanakkor mindezen előremutató lehetőségeket ebből a szempontból (is) „berepeszti” az építésügyi reform³³ kezdete óta megjelenő valamennyi olyan új jogintézmény, amely felülírja ezt a rendszert és a helyi, közösségi döntéshozatal mellett, párhuzamosan vagy akár annak ellenére dönt. Ilyennek tekinthetők a kiemelt beruházások,³⁴ amelyek esetében a Kormány döntésétől függően akár a beruházással érintett telkekre egyedileg meghatározhatóak az építési követelmények, és azokat a területrendezési tervi alapok sem kötik korlátokhoz;³⁵ az ún. országkép védelme,³⁶ ahol a miniszter egyedi előzetes hatósági jogkörében eljárva a településképi arculati követelményeknek való megfelelésről is dönt; legújabban pedig a különleges gazdasági övezet kijelölésére irányuló törvénytervezet.³⁷

Ezek a jogintézmények vélhetően mind ugyancsak a köz érdekében kerültek bevezetésre, amelyek valamely különleges jellemzőjük alapján a területfejlesztési tervezéskor előre nem látott, ezért tervrenden kívüli, egyedi, új, kiemelt és ebben az értelemben versengő országos közérdekként jelennek meg. Fontos kiemelni, hogy számos olyan – gazdasági vagy egyéb – szempont merülhet fel, amelyhez közösségi érdek fűződik, ugyanakkor az alkotmányos védelmet élvező értékekkel és érdekekkel szemben csakis azonos szinten meghatározott és védett értékek és érdekek kerülhetnek mérlegelésre, és azok csakis az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság következetesen kimunkált elvei mentén részesülhetnek előnyben.³⁸

³³ Az építésügyi ágazati szabályozás átalakításának fő irányvonalait a Nemzeti Építészpolitika című kiadvány fogalmazta meg 2015-ben.

³⁴ A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény.

³⁵ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, 8. §.

³⁶ Vhr. 17/E. alcíme az építésügyért, a településfejlesztésért és településrendezésért felelős miniszter előzetes véleményezési jogköréről.

³⁷ T/10527. törvényjavaslat a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

³⁸ Ld. pl a bürokráciacsökkentésre hivatkozás kapcsán a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatot.

Mindezek alapján ezeknek a jogintézményeknek azonban van egy, az Alaptörvény P) cikke és a versengő közérdekek közti alkotmányos mérlegelés során az arányok meghatározására jelentősen ható, értékelendő vetülete: gyengítik a bevonás és a közösségi döntéshozatal fentebbiek szerint levezetett kívánatos, mi több, szükséges szemléletváltásbeli pozitívumait, az „etikai fordulatot”. Egyéni szinten a ráhatás, ebből eredően a felelősség korlátozottságának érzetét keltik, amely a nemzet közös örökségének megóvása ellenében hat és ennek eredménye a települési környezetben válik láthatóvá.

AZ ERKÖLCSÖN TÚL: A KÖRNYEZETVÉDELEM BÜNTETŐJOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK ELVI LEHETŐSÉGE A KATOLIKUS EGYHÁZ JOGRENDSZERÉBEN

ARTNER Péter*

1. Bevezetés

Noha a teremtett világ védelme minden ember kötelessége, mégis felvetődik bennünk a kérdés, hogy vajon ez milyen szintű kötelezettség: etikai, erkölcsi vagy törvényi? Az etikai oldalról nem lehetnek kétségeink. Hogy mennyire minősül erkölcsi kötelezettségnek, azaz isteni parancsnak, már csak transzcendentális síkon találhatjuk meg a választ. A törvények szintjén pedig – természetjogi alapokból kiindulva – pedig csak úgy nyerünk feleletet, ha kellően megalapozzuk az előtte levő kettős kötelezettséget. Hitünk alapján mindig is a zsidó-keresztény vallás egyik fontos eleme volt a teremtett világ védelme, a társadalom csak az utóbbi évtizedekben szembesült azzal a kihívással, amit a környezet megóvása és a fogyasztói jólét iránti igény között feszül. Amíg az ember úgy gondolta (gondolja) hogy a természeti kincsek korlátlanul a rendelkezésére állnak és a földből származó energiaforrások korlátlanul és korlátozás nélkül felhasználhatók, nincs igénye arra, hogy komolyan elgondolkozzon a Föld védelmén. Ahogy az újabb évtizedekben szembesülünk a Föld védelmének szükségességével, úgy kell a társadalom minden rétegének megfelelően reagálnia a kihívásokra. Az új problémákra adandó új válaszok megadói között a Katolikus Egyház is jelen van.

* Egyetemi docens, PPKÉ KJPI.

2. Környezetvédelem a Bibliában

Az embert megteremtésekor az Isten gondoskodó uralmában való részvételre hívta, mivel az ember Isten képére és hasonlatosságára teremtette.¹ Az ószövetségi Szentírásban a Föld nem pusztán az ember lakóhelye, hanem az Isten ember előtti megjelenésének a helye is, vagyis bizonyos szempontból önmagában is egy templom. Ezért az ember feladata, hogy megőrizze a Földet, mint az Istennel való találkozás helyét. Ez a felelősség több, egymástól különálló részben található meg a Szentírásban; és bár nincs konkrét „biblikus környezetvédelem”, a különböző helyeken található imádságokban a föld és a teremtmények mind-mind Isten dicsőségét zengik: „Isten dicsőségét hirdetik az egek, kezének művéről vall a mennybolt. A nappalok ezt zengik egymásnak, erre oktatja éj az éjszakát.” Még azt is hozzáteszi: „Nem olyan hang ez, nem olyan beszéd, hogy meg ne értenéd szavát.”² Vagyis a teremtett világ szépségének szemlélése már önmagában is Isten dicsőségének felismerésére vezeti az embert. Ha pedig az ember felfedezi a világban az Isten dicsőségének megnyilvánulását, akkor a legfőbb törvényt, mely szerint „Szeresd Uradat, Istenedet, teljes szívedből, teljes lelkedből, teljes erődből és teljes elmédből, felebarátodat pedig, mint saját magadat”,³ nyugodtan kiegészíthetővé válik azzal a tétellel, hogy „Szeresd a te földedet, mert az az Isten lábának zsámolya,⁴ valamint a te, felebarátod és utódaid otthona”. Az Isten dicsősége és a mások iránti felelősség pedig isteni jogon követeli meg a természetnek és környezetünknek a védelmét.

Az egyik természetvédelmi gondolat a hetedik év megszentelése. A Szentírás azt írja a termőföld kíméléséről, hogy azt minden hetedik évben parlagon kellett hagyni, hogy pihenhessen és regenerálódjon,⁵ és az ott maradt termést vagy ki-nőtt növényt az állatok legelhessék fel.⁶ Ezzel az előírással Isten gyakorlatilag a föld kizsigerezését tiltja az embernek. A föld ugyanis Isten tulajdona, az ember csak használatba kapja, de úgy, hogy az az ő utódaié is legyen: „Az Úr így szólt Ábrahámhoz [...]: Emeld föl szemedet és tekints a helyről, ahol állsz, északra és délre, keletre és nyugatra. Az egész földet, amelyet látsz, neked és utódaidnak adom minden időkre.”⁷

¹ Vö. Ter 1,26–28.

² Zsolt 19,2–4.

³ Lk 10,27.

⁴ Vö. Mt 5,35.

⁵ Lev 25,4.

⁶ Lev 25,7.

⁷ Ter 13, 14–15.

A települések megépítésével kapcsolatban a Számok könyvének egy utalása⁸ előírja nagyobb, szellős területek meghagyását, amit legelőként nevez meg. Valójában ez az előírás is távolabbra mutat: a friss levegő áramlását biztosítja.

Mózes könyve tiltja az ostromlott város gyümölcsfáinak kivágását, és más fákat kivágni háborús szükséglet esetén is csak akkor lehetett, ha azok nem teremnek ehető gyümölcsöt.⁹

Az állatokkal való kegyetlenkedést a Törvény nagyon szigorúan tiltotta és büntette. Tilos volt olyan fát is kivágni, amelyen madarak fészkeltek.¹⁰ Szintén tilos volt az állatok végkimerülésig való dolgoztatása. A hetedik nap pihenőnapként az állatnak is járt,¹¹ valamint a dolgozó állattól sem volt szabad megtagadni a megfelelő táplálékot.¹² A szórakozás jellegű vadászat teljesen tilos volt, állatot megölni csak önvédelemből vagy táplálékszerzés céljából lehetett, de a vadászat így is csak csapdával történhetett, hogy az állat a legkevesebbet szenvedjen. Az otthon tartott háziállatok levágásánál is nagyon kellett ügyelni arra, hogy az állat ne szenvedjen.

Mindezeket az előírásokat nyugodtan eredeztethetjük és le is vezethetjük a Dekalógus parancsából: „Ne ölj!”. Mivel ölni nemcsak közvetlen fizikai cselekedettel, hanem az életfeltételek ellehetetlenítésével is lehet.

3. A környeztkárosítás, mint bűn

A Bibliában a természet védelmével kapcsolatos utasítások háttérben isteni parancs áll, ha pedig az áll, akkor a kinyilatkoztatás alapján mondhatjuk, hogy mint isteni törvények a bűn szintjén legalább lelkiismeretben kötnek bennünket.

A római pápa, mint Szent Péter utóda, aki egyszemélyben a hitletétemény őrzője, a törvény által meghatározott formában tévedhetetlenül képes nyilatkozni a hitet és erkölcsöt jelentő kérdésekben. Képes arra, hogy ezen igazságok eddig ki nem mondott tételeit mint katolikus tanítást adja elő. Ez természetesen nem az jelenti, hogy megváltoztathatná az abszolút igazságot, hanem azt, hogy képes arra, hogy a teljesen megismerhetetlen igazságnak, a kor szükségletei alapján egy-egy új cikkelyét értelmezve, mint jó családapa az egyház kincseiből újakat

⁸ Szám 35,5.

⁹ MTörv 20,19–20.

¹⁰ MTörv 22,6–7.

¹¹ Kiv 20,10; 23, 12.

¹² MTörv 26,3.

és régieket előhozva (vö. Mt 13,52) mindig arra tudja irányítani a figyelmet, ami nemcsak, hogy szükséges, hanem az emberiség számára az adott korban különösen is fontos. Nem nyilváníthat bünt erénnyé és a korábbi erényt nem teheti bünné, de azt a tanítást, amit vagy még nem hoztak felszínre vagy kezd a feledés homályába merülni, a figyelem középpontjába állíthatja.

A harmadik évezred emberének észre kell vennie, hogy a primitívnek mondott ősi társadalmak által természetesnek tartott kötelezettségek mennyire fontosak: harmóniában kell élnünk a világgal, a földünkkel. Több és több helyen szervezetek és magánemberek sokasága foglalkozik azzal, hogy megvédje és megóvja az Isten által teremtett Földet. Több egyházi dokumentum ír a természetvédelemről, ezekkel sokan és sok megközelítésből foglalkoztak már, ezt mi nem tekintjük most célunknak. Azt azonban megállapíthatjuk, hogy az a felvetés, hogy a Katolikus Egyház Katekizmusába felvehető-e bünként a természet és környezetkárosítás, egyáltalán nem kétséges számunka: a világ ellen elkövetett vagy elmulasztott cselekedeteink egyben Isten és embertársaink elleni bűnek is minősülnek.

Ferenc pápa 2015. május 24-én adta ki a „Laudato si’ – Áldott légy” kezdetű enciklikáját, melynek témája közös otthonunk, a Föld gondozása. Korábban egyetlen ilyen szintű pápai megnyilatkozás sem foglalkozott ennyire hangsúlyosan a környezetvédelemmel, bár maga a kötelezettség a világ teremtése óta az ember előtt áll. Azóta maga a Szentatya is több alkalommal szólt a környezetvédelem, klímavédelem érdekében. A 2019. októberében megtartott Pán-Amazóniai Szinódus záródokumentuma külön is foglalkozott a környezetvédelem kérdésével. Az azt követő napokban, 2019. november 15-én a Szentatya szólt a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság világkongresszusának résztvevőikhez, kiemelve a környezetvédelem egyházon belüli fontosságát, megemlítve azt, hogy a környezet kárára elkövetett tetteket mint bünt is tekinthetjük:

„Igaz, hogy büntetőjogi választ csak akkor lehet alkalmazni, amikor a büntetendő cselekményt már elkövették. Ez a bekövetkezett kárt már nem hozza helyre és nem előzi meg az újbóli elkövetést és csak ritkán rendelkezik visszatartó hatással. Tény, hogy a büntetőintézkedések szerkezeti felépítésük miatt a legsérülékenyebb rétegeket sújtják. Tudatában vagyok annak, hogy van egy büntetőjogász réteg, amelyik a különböző társadalmi problémákat a büntetőjogi rendszeren keresztül akarja megoldani.

Az alapvető igazságérzet megköveteli, hogy bizonyos cselekedetek, amikért általában a nagyvállalatok a felelősek, ne maradjanak megbüntetlenül. Különösen is azok a cselekedetek, amelyek „ökocídium”-nak is tekinthetők: a levegő, föld és vízforrások súlyos szennyezése, a növény és állatvilág nagymér-

vű pusztítása, és minden olyan cselekedet, ami ökológiai katasztrófát okozhat vagy elpusztíthat egy egész ökológiai rendszert.

Be kell vezetnünk a Katolikus Egyház Katekizmusába – amin már gondolkodunk is – a környezet elleni bűn fogalmát, mint a közös otthonunk elleni ökológiai bűnt, hiszen [a védelem] a kötelességünk.

A pán-amazóniai szinódus szinodális atyái éppen most, ebben az értelemben terjesztették elő, hogy úgy határozzuk meg az ökológiai bűnt, mint Isten, a felebarátunk, a közösségünk és a környezet elleni tevést vagy mulasztást. Ez a jövő nemzedékei elleni bűn is, ami tetteinkben, szennyezési szokásainkban, a környezet harmóniájának elpusztításában nyilvánul meg, egymásra utaltságunk elleni bűn, és mint a teremtmények szolidaritási hálójának tönkretétele.

Ahogy az önök munkája is rámutatott, az „ökocídium”-ot úgy kell érteni, mint egy terület ökológiai rendszerének elvesztését, károsítását és elpusztítását; aminek a kihasználását az ottlakók súlyos veszélyeztetésként élték vagy élik meg. Ez egy ötödik kategóriás béke elleni bűncselekmény, amit a nemzetközi közösségnek is ilyennek kell elismernie.

Szeretnék most önökön keresztül e terület vezetőihez és szereplőikhez fordulni, fordítsák minden erejüket arra, hogy biztosítsák közös otthonunk megfelelő törvényes védelmét.”¹³

4. A kánonjog lehetőségei

Ha a környezet ellen elkövetett cselekedetek bűnnek nyilvánítva belekerülnek a Katekizmusba, az egyházi jogrendszer feladata, hogy valamilyen formában azok súlyos megszegését szankcionálja. A kánonjognak a legnagyobb „szerencséje”, hogy mindig egy lépéssel a teológia mögött halad. Ahogy a filozófiát a teológia szolgálójának mondták (*ancilla theologiae*), amely előkészíti a teológiai gondolatokat, úgy nyugodtan mondhatjuk, hogy a kánonjog nem más, mint az Egyház védelmezője a társadalmi rendben: nem újat kell hoznia, hanem a tanítóhivatal által kimondottakat kell védelmeznie. A láthatatlan kegyelmi közösségnek szüksége van egy látható és megragadható vázra, amin keresztül a látható társadalom felé magát megmutatni, és amin keresztül szükség esetén önmagát védelmezni is tudja. Egy jogrendszerben a büntetőjog akkor jön elő, amikor az erkölcsi, társadalmi rend megsértése olyan fokú, hogy azt válasz

¹³ http://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2019/november/documents/papa-francesco_20191115_diritto-penale.html

nélkül hagyni nem lehet. „Nem minden bűn büntetendő cselekmény, de minden büntetendő cselekmény bűn.”

Tekintsük át most, hogy a hatályos Egyházi Törvénykönyvben melyek azok a kánonok, amelyek alapján büntetőjogilag is kikényszeríthető a környezet védelme.

5. Általános kötelezettségek

Az első csoportba azok az előírások tartoznak, amelyek a krisztushívők általános kötelezettségeit írják le: A krisztushívők kötelesek cselekvésmódjukban megőrizni a közösséget az egyházzal és teljesíteni azokat a kötelezettségeiket, amelyekkel az egyháznak tartoznak (209. kán. 1–2. §.). Ehhez kapcsolódik az egyház tanításának elfogadása és a megélése: mert amit a szent pásztorok mint Krisztus képviselői a hit tanítóiként kijelentenek vagy az egyház vezetőiként elrendelnek, azt a krisztushívőknek keresztény engedelmességgel követniük kell. Ezen túl kötelességük és joguk, hogy tudásuk, szakértelmük és tekintélyük alapján az egyház javát érintő dolgokról véleményt nyilvánítsanak a szent pásztorok előtt, és azt megfelelő módon, a közjónak és a személyek méltóságának figyelembevételével mások tudomására hozzák (212. kán.1. §, 3. §.). A szülők, akik életet adtak gyermekeiknek, súlyosan kötelesek és jogosultak is az ő nevelésükre, arra, hogy gyermekeik keresztény neveléséről az egyház által adott tanítás szerint gondoskodjanak (226. kán. 2. §). Különösen is a világi krisztushívők feladata, hogy miután a földi ország ügyeiben szabadon élhetnek, ezt úgy valósítsák meg, hogy cselekedeteiket az evangélium szelleme hassa át, figyeljenek az egyházi tanítóhivatal által előadott tanításra, de óvakodjanak attól, hogy saját nézeteiket az egyház tanításaként adják elő (227. kán.).

6. A Tanítóhivatal útmutatása

Az egyház hivatalos tanításának meghatározása ugyanis kizárólagosan a tévedhetetlenséget birtokló római pápa és a vele közösségben levő püspökök testületének a feladata. Ezzel együtt az egész egyház illetékes arra, hogy mindig és mindenütt erkölcsi elveket hirdessen a társadalmi renddel kapcsolatban is, valamint hogy ítéletet mondjon bármely emberi dologról, ha az emberi személy alapvető jogai vagy a lelkek üdve azt megkívánja (747. kán. 2. §.). Különösen ez az a kánon, amely kifejezetten kimondja, hogy az egyháznak környezetvédelmi

kérdésekben, mint az emberi személy alapvető jogait¹⁴, sőt lelki üdvét érintő kérdésekben joga van megnyilatkozni.

A környezetvédelem kérdése az isteni kinyilatkoztatásra vezethető vissza, így a hitletétemény része. A hitletéteményt mindenkinek isteni és katolikus hittell kell az hinnie, és köteles elkerülni minden olyan tanítást, ami ezekkel ellenkezik. Ha nem is vesszük a legfontosabb hitletétemények közé a környezetvédelem kérdését, mivel még hivatalos tanítóhivatali megnyilatkozás ebben a kérdésben nem született, akkor is szilárdan el kell fogadni és vallani mindazt, amit az egyház tanítóhivatala a hit és az erkölcs dolgában tanít, és azt, ami szükséges ahhoz, hogy a hitletéteményt őrizni és magyarázni lehessen (750. kán.). Abban az esetben, ha a környezetvédelem erkölcsi kötelezettségét a tanítóhivatal, mint az erkölcshez tartozó tévedhetetlen tanítást hirdetni ki, annak tagadása eretnekségnek számítana. Addig is az értelem és az akarat vallásos meghajlásával kell elfogadni a pápa és a püspökök azon tanítását, amit a hitről vagy az erkölcstről hirdetnek, tehát a krisztushívőknek kerülniük kell azt, ami ezzel nem egyezik meg (750–751. kán.). Az egyes, pápával és egymással közösségben levő püspökök szintén a gondjukra bízott krisztushívőknek a hit dolgában hiteles tanítói és mesterei, ezért a hívők kötelesek a püspökük hiteles tanítását a lélek vallásos meghajlásával elfogadni, valamint megtartani azokat a rendelkezéseket és határozatokat, amelyeket a törvényes egyházi hatóság hoz a tanítás előterjesztésére és a téves vélemények megbélyegzésére (753–754. kán.).

7. Büntető kánonok

A fentiek be nem tartása vagy más kötelezettség megszegése esetén a kánoni büntetőjog bizonyos esetekben szankciókat alkalmazhat. Jelen esetekben a környezetvédelemről való egyházi tanítást, a környezettudatos nevelést, és a környezetet védő cselekedetek megvalósítását, mint a katolikus egyház tanításának egyik részét soroljuk ide.

Mivel a szülők feladata, hogy gyermekeiket a katolikus hit elvei szerint neveljék, ennek elmulasztása esetén büntethetők (1366. kán.). Mindazok, aki nyilvánosan a jó erkölcsöt súlyosan megsértik, vagy a vallás, vagy az egyház ellen

¹⁴ Az egészséges környezethez való jog a 3. generációs emberi jogok közé tartozik, amelynek az alapja az ember személyi méltóságából, a testi és lelki egészséghez való jogából fakad. Az élet joga, a jövő nemzedékek egészséges élethez való joga nem képzelhető el az egészséges környezethez való jog nélkül. Magyarország Alaptörvényének az I., XX. és XXI. cikkei foglalkoznak alapjogi szinten ezzel a kérdéssel.

igazságtalan dolgokat fejeznek ki szintén büntetést érdemelnek (1369. kán.). Akik az egyház hivatalos tanítóhivatala által elítélt tanítást makacsul tanítanak, vagy elfogadandó tanítást elutasítanak, illetve azok, akik az előjárók törvényes parancsainak nem engedelmeskednek, szintén megfelelő büntetéssel büntetendők (1371. kán.). Ehhez kapcsolható az a büntetendő cselekmény is, amikor valaki az alárendeltek ellenségeskedését vagy gyűlöletét szítja az Apostoli Szentszék vagy az ordinárius ellen valamilyen egyházi hatalmuk vagy szolgálatuk alapján hozott intézkedés miatt, vagy az alárendeltet arra ingerli, hogy ne engedelmeskedjenek azoknak (1373. kán.). Ugyancsak büntetendő, ha valaki egyházi hatalmával vagy tisztségével visszaél, vagy vétkes gondatlanságból szolgálatát törvénytelenül úgy végzi, hogy abból másnak kára származik (1389. kán.). A kár nemcsak anyagi, hanem erkölcsi, sőt a cikk témájánál maradván közvetlen környezeti kár is lehet, hiszen az egyrészt anyagi kárt, másrészt erkölcsi kárt is tud okozni. Igaz, a gyakorlatban nehéz elképzelni olyan esetet, amikor az egyházi szolgálattal való visszaélés vagy annak törvénytelen elvégzése ilyen jellegű kárt tudna okozni, de az egyház tanításának ilyen jellegű frissülése új helyzetet is teremthet: pl. száz évvel ezelőtt elképzelhetetlen lett volna az a mára már természetessé vált helyzet, hogy a plébániáknak, egyházmegyéknek államilag elfogadott, elismert és törvényekben meghatározott könyveléssel és pénztárvezetéssel kell rendelkezniük.

A büntető kánonok végén, az 1399. kánonban találunk egy olyan rendelkezést, amely felülírja a klasszikus „*nullum crimen sine lege – nullum poena sine crimine – nullum poena sine crimine*” betű szerinti értelmezését:¹⁵

„Az ebben a törvényben vagy más törvényekben megállapított eseteken kívül, az isteni vagy kánoni törvény külső megsértése csak akkor büntethető valamilyen megfelelő büntetéssel, ha a törvénytörés különös súlyossága büntetést kíván, és sürgős szükség van a botrányok megelőzésére vagy helyrehozására.”

Ez a kánon kiterjeszti a büntetések alkalmazását minden isteni vagy kánoni törvény megsértésének esetére, akkor is, ha az nincs közvetlenül pozitív törvényként megfogalmazva, de a kinyilatkoztatásból vagy az egyház tanításából levezethető. A kánon alkalmazásának a feltétele, hogy az elkövetett büntetendő cselekmény a következő négy kritériumot egyszerre foglalja magába: (1) isteni

¹⁵ Az önkényes alkalmazás és büntetés ilyen esetekben való előfordulásának lehetőségét az előjárók Isten előtti felelősségének tudata szabályozza. Nekik is ragaszkodniuk kell az erkölcsösséghez, az irgalomhoz és a megbocsátáshoz.

vagy kánoni törvény megsértése kell, hogy megtörténjen; (2) ennek a megsértésnek külsőnek kell lennie, azaz nem pusztán lelkiismeretben jelentkező bűnnek; (3) a törvénysértésnek különösen súlyosnak kell lennie; (4) és sürgős szükség kell, hogy legyen a botrányok megelőzésére vagy helyrehozatalára. Tipikusan ilyen eset lehet az, amikor egy pap a szószékről a környezetvédelem ellen beszél, mondván, hogy mivel az ember magasabbrendű a természetnél, ezért a világnak, a földnek, az állatoknak és növényeknek az ember kell szolgálni, és az ember szabadságát korlátozza minden olyan rendelkezés, ami akadályozza őt a teremtett világ kihasználásában. Itt mind a négy kategóriába be tudjuk sorolni a tettet: isteni törvény megsértése történt, külsőleg megnyilvánult, mert sokan tudomást szereztek róla, súlyos volt, mert alapjaiban érinti a teremtett világot és sürgős szükség van a botrány megelőzésére, mivel a hívekben megütközést, sőt megosztást kelthet, ha összezavarják őket az egyház tanításával kapcsolatban.

8. Fegyelmi intézkedések

A fenti, büntető rendelkezéseken túl két fegyelmi intézkedést is találunk a kánonok között, amik szintén segítségül hívhatók, ha a környezetvédelem, mint az egyházi tanítás része csorbát szenved. Egy szerzetest el lehet bocsátani a szerzetesi intézményből, ha az illető az előljárók törvényes parancsaival szemben súlyos dologban makacs engedetlenséget tanúsít, vagy vétkes cselekvésmódjából súlyos botrány származik, illetve ha az egyházi tanítóhivatal által elítélt tanítást makacsul vall vagy terjeszt (696. kán. 1. §.).

El lehet mozdítani egy plébánost a hivatalából, ha szolgálata ártalmassá válik, például ha cselekvési módja olyan, amely az egyházi közösséget súlyosan károsítja vagy megzavarja, vagy ha olyan szinten járatlan a szent tudományokban, az egyház tanításában, amely őt feladatának hasznos ellátására alkalmatlanná teszi, vagy ha komoly ellenérzés alakul ki vele szemben becsületes és komoly plébániai hívők előtt, aminek az oka akár környezetvédelmi kérdés is lehet (1740–1741. kán.). Megemlítendő azonban, hogy a „zöld filozófia” túlhangsúlyozása is ugyanilyen károkat tud okozni az egyháznak illetve a hívő közösségnek.

9. Befejezés

Az isteni parancsból kiindulva Isten és embertársaink előtti felelősségünk alapján el kell gondolkodni azon, hogy mennyire teljesítettük az Istentől kapott megbízást? Megfelelően sikerült-e uralmunk alá hajtani a Földet, valóban úgy, ahogy az Isten azt akarta? Az Isten iránti tisztelet az általa teremtett világ védelmében is megnyilvánul, azonban fenn kell tartani az egyensúlyt a környezet védelme és az ember védelme között, hiszen az ember, mint az Isten képmására teremtett lény mégiscsak az egyéb teremtmények fölött áll. Ahogy Jézus tanította az evangéliumban, amikor a szombat megszegését kérték rajta számon: „A szombat van az emberért, nem az ember a szombatért.”¹⁶ Ezek alapján azt is nyugodtan mondhatjuk, hogy nem az ember van a Földért, hanem a Föld az emberért! Ezért fontos, hogy tényleg megtaláljuk életünkben azt az egyensúlyt, amelyben megvalósítjuk a környezet védelmét és előmozdítjuk saját üdvösségünket. Fontos a teremtett világ védelme, de még fontosabb a saját üdvösségünk. Kit mást, ha nem Jézust idézzük befejező mondatunkban is: „Márta, Márta. Te sok mindennel törődöl, pedig csak egy a fontos... ő a jobbik részt választotta...”¹⁷

¹⁶ Mk 2,27.

¹⁷ Lk 10,41–42.

THE HOMEWARD TREND IN THE OLD AND NEW HUNGARIAN PIL CODE

László BURIÁN*

1. Introduction

Preference of the judges to apply the substantive law of their home country instead of a foreign law is an old phenomenon, which often contradicts the goals of private international law. Its impact is however not restricted to the conflict of laws. The Swiss lawyer and professor, Meili, who was an active supporter of the unification of the private law in the last decades of 19-th century, saw in this trend, as he formulated „[S]pecial seducement of the ringing of home bells” a serious obstacle of unification.¹ In the practice of private international law, the preference of applying the *lex fori* instead of the foreign law declared applicable by the choice of law rules of the forum, has been discovered and described by the German professor Nussbaum, who called it „Heimwärtsstreben der Praxis”.² In the English terminology, the expression „homeward trend” is often used, but some authors argue that the „trend to stay home” is a more appropriate description of this phenomenon.³

* Professor, PPKE JÁK.

¹ „Gewiss hat die Rechtsnivellierung ihre bestimmten Grenzen: die Klänge der heimatlichen Glocken werden auch im Rechte stets einen besonderen Zauber ausüben.” Friedrich MEILI: *Die internationalen Unionen über das Recht des Weltverkehrsanstalten und des geistigen Eigentums*. Leipzig, Duncker & Humblot, 1889. 76.

² Arthur NUSSBAUM: *Deutsches internationales Privatrecht unter besonderer Berücksichtigung des österreichischen und schweizerischen Rechts* Tübingen, J.C.B. Mohr, 1932. 43.

³ Both expressions are used. See E.g. Albert. A . EHRENZWEIG: Enterprise liability. In: Kurt LIPSTEIN (ed.): *International Encyclopedia of Comparative Law Volume III. Private International Law*. Tübingen, J. C. B. Mohr, 1980. Chapter 32-12 10.

Many theoreticians tried to explain why judges often misuse the institutions of private international law originally not meant to serve the discrimination of foreign law in order to escape the application of the foreign law. The French professor Bardin thought that the explanation is legal chauvinism.⁴ The Marxian theory preferred an ideological explanation. In the mid-sixties of the last century, the Hungarian professor Világhy argued that the homeward trend is a means of capitalistic monopolies oppressing economically weaker countries.⁵ The German professor Goldschmidt who taught private international law in Argentina since 1948 attracted the attention of another dimension of the problem. He argued that politicians always feared to lose battles because of the application of foreign law.⁶ One must add that the homeward trend is not only a phenomenon of the legal practice. Courts get sometimes help and encouragement from the legislation. The statement of Goldschmidt could easily be qualified as outdated but those who are familiar with some features of the Hungarian legislation of the past few years would perhaps not deny that the homeward trend is present in Hungarian legal policy. Hungarian legislation led by patriotic emotions sometimes impolitically reduces the possibility of the selection of a foreign jurisdiction and the choice of foreign law in fields where international arbitration and party autonomy have a long tradition and encourages Hungarian courts to protect the interests of the Country by the application Hungarian law. Politicians cannot easily be convinced about the perils and the groundlessness of such aspirations.⁷ According to Neuhaus the striving for the application of the law of the forum stems from the naive thought of the superiority of the own

⁴ Étienne BARTIN: *Principles de droit international privé*. Paris, Éditions Domat-Montchrestien, 1930. Preface.

⁵ VILÁGHY, Miklós: *Bevezetés a nemzetközi magánjogba*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1966. 28.

⁶ Werner GOLDSCHMIDT: Die philosophischen Grundlagen des Internationalen Privatrechts. In: Ernst v. CAEMMERER – Walter HALLSTEIN – Francis A. MANN – Ludwig RAISER (eds.): *Festschrift Martin Wolff*. Tübingen, Mohr, 1952. 214.: „Die Politiker haben stets geglaubt, dass durch die Handhabung ausländischen Rechtes Schlachten verloren gehen.” Kropholler refers to a thread of Goldschmidt written in his book *Derecho Internacional Privado* published in 1985 in Buenos Aires. According to this the practice of Argentinian courts in private international law is nothing but an endless variation of the topic, how can the application of foreign law be avoided. Jan KROPHOLLER: *Internationales Privatrecht*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2006. 42. footnote 3.

⁷ See the Act 2011. évi CXCVI. on national assets. Section 17. subsection 3 ordered that in contracts concerning national assets only Hungarian substantive law could be chosen and the jurisdiction of Hungarian courts could be stipulated with the exclusion of Arbitration. The latter restriction was abolished by Act VII. of 2015. See in detail BORONKAY, Miklós – WELMANN, György Jr.: A választottbíráskodás helyzete Magyarországon. *MTA Law Working Papers*, 2015/12. 6–7. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_12_Boronkay-Wellmann.pdf

law over foreign laws and the preconception that national interests can best be protected by the application of the *lex fori*.⁸ According to him the homeward trend is encouraged by the legislation partly also because of the persuasion that the own law is superior over foreign laws and partly because of the fear of the uncertainty regarding the consequences of the application of foreign law.⁹

Prominent representatives of contemporary Hungarian theory like Mádl and Vékás do not any more explain the homeward trend with ideological causes but stress the practical reasons: the difficulties of the ascertainment of the content of foreign law and its application.¹⁰ Vörös shares the views of the former authors. He admits however that the application of the *lex fori* can be reasonable, like in the case of the acceptance of the reference back of the foreign choice of law rule to the *lex fori*, but the real reason is often the temptation of choosing the more convenient solution, which sometimes may be encouraged by the legislation as well.¹¹

As long as Hungarian private international law was mainly customary law shaped by the practice of the Curia, homeward trend had a bigger playing field than after the codification. Pre Second World War Hungarian legal literature did not deal with the problem in detail, there are only a few references indicating that the too frequent and unfounded application of the *lex fori* is contrary to the goals of private international law. The leading Hungarian theoretician of the first half of the 20-th century Szászy does not share the view of those, who argue that public policy is a means of legal chauvinism. He admits however, that in some states courts misuse the principle of public policy in order to extend the application of the *lex fori* over its normal scope.¹²

⁸ Paul Heinrich NEUHAUS: *Grundbegriffe des internationalen Privatrechts*. Tübingen, Mohr, 1976. 67.

⁹ NEUHAUS op. cit. 68.

¹⁰ MÁDL, Ferenc –VÉKÁS, Lajos: *Magyar nemzetközi magánjog a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának főbb elemeivel*. Budapest, KJK, 1981. 97.

¹¹ BURIÁN, László –KECSKÉS, László –VÖRÖS, Imre: *Magyar nemzetközi kollíziós magánjog*. Budapest, Logod, 2000. 145.

¹² SZÁSZY, István: *Nemzetközi magánjog*. Budapest, Sylvester, 1938. 112. He refers to French legal practice as an example.

2. The impact of the codification of Hungarian Private International Law on the homeward trend

The codification in 1979, which was on the agenda for more than two decades, was a milestone in the development of Hungarian private international law. Both legislation and prominent theoreticians hoped that it contributes to stability and foreseeability of decisions. ¹³As László Réczei formulated forty years ago: „The codification of the internal rules of private international law will contribute up to a certain point to the mitigation of uncertainty which dominates the area of international relations. Codified choice of law rules will help us to predict the applicable law.”¹⁴ He added however, that even in a codified system there is some unpredictability because judges often make use of the possibilities given even by a codified law of applying their own law instead of the foreign law designated by the choice of law rules. No codification can completely exclude the homeward trend because it has a long tradition deeply enrooted in legal practice. Although codified law limited the possibility of undue application of the *lex fori* but it could not exclude it completely because there are certain general rules and open formulas, which give a freedom to the judge to designate the applicable law he finds most appropriate.¹⁵

3. Some general rules of the old and the new code and the homeward trend

3.1. Qualification (Characterization)

Since qualification determines the selection of the applicable choice of law rule and therefor has a crucial role in determining the substantive law applied, this special legal institution of private international law has always been a preferred tool of courts in applying the law of the forum.¹⁶ The practice of Hungarian

¹³ Szászy stressed the importance of a codification in the late thirties of the last century. In the preface of his book: „Private International Law” he argued that judges need clearly formulated choice of law rules because in lack of such rules they are unable to solve cases in a correct way. SZÁSZY op. cit. XII.

¹⁴ RÉCZEI, László: A visszautalás. *Jogtudományi Közlöny*, 1970/4–5. 151.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ A good example is *Kilberg v. Northeast Airlines, Inc.*, 9 N.Y. 2d 34, 172 N.E. 2d 526 (1961) where the court qualified the quantity of damages as a procedural issue and applied the *lex fori* instead of the law of Massachusetts which limited the quantity of damages in 1.500 USD per

cases show that Hungarian courts have not deliberately and systematically misused qualification in order to achieve the application of the *lex fori*. There is no ground to predict that this attitude of Hungarian courts shall change under the regime of the new code. There is no significant difference between the old and the new rules on qualification. The relevant provisions are more detailed in the new code as were in the old one, as far as qualification of legal relationships are concerned which are unknown in Hungarian law or which are known but have a different content. The main rule – qualification according to the *lex fori* – cannot be objectionable when the legal relationship in question is identified and classified in the system of Hungarian substantive law but may be doubtful when identification and classification under that law is impossible. Lack of qualification according to the potential foreign *lex causae* may raise doubts when the court is unable to identify the content of that law. The lack of proper qualification may have a crucial impact on the outcome of the case. Qualification under the *lex fori* or under the *lex causae* may lead to the application of different substantive laws and adverse decisions under the same factual circumstances. This happened in a case decided by Hungarian courts a few years ago. The court of the first instance qualified the legal question and the claim under the *lex fori* as a succession claim and dismissed it under the Hungarian substantive law. On appeal, the second instance qualified the same claim as a matrimonial property claim, applied French substantive law and the claimant won the case.¹⁷

3.2. Renvoi

In those continental legal systems where *renvoi* is accepted, courts usually cut the chain of references when a reference points to a legal system already emerged in the chain before. An exception is the reference back, because here the chain of references will be broken when the choice of law rules of the forum point to a legal system referring back to the *lex fori*. Reference back leads to the application of the substantive law of the forum. Opinions of legal writers differ in the evaluation of the abovementioned method. Hofmann and

person deceased in the crash. To the quantity of damages see further the English and Scottish cases referred to by NAGY, István Csongor: *Nemzetközi magánjog*. Budapest, HVG-Orac, 2017. marginal numbers 33. and 39.

¹⁷ Fővárosi Ítéltábla 1.Pf.20.214/2012/25. See a detailed description of the case by SZABÓ, Sarolta: A magyar „máltai eset”, cirkuszi artisták, bűvészek és részvények: régi ügyek az új nemzetközi magánjogi törvény egyes általános részi szabályainak kodifikációja alapján. *Külgazdaság, Jogi Melléklet*, 2018/5–6. 68.

Thorn express the view that cutting the chain of references at the *lex fori* is acceptable.¹⁸ The difference between the choice of law rules of the legal systems involved shows that the interests connected to the application of different laws might be honoured in different ways. When the choice of law rules of the legal system declared applicable by the choice of law rules of the forum refer back to the *lex fori* nothing prevents the forum from the application of its own substantive law. The advantages lay on the hand. The court can spare cost and time by the application of the substantive law most familiar to him. An important argument supporting this method is that neither the acceptance nor the rejection of *renvoi* is able to serve the harmony of decisions. Therefore the homeward trend does not contradict the basic principles of private international law.¹⁹ While admitting the advantages of the reference back, Neuhaus stresses that though the positive aspects of this method might serve as an explanation but cannot be qualified as a solid ground for its acceptance.²⁰ One has to admit that theoretical argumentations neither for nor against *renvoi* could convince the protagonists of either method. It seems that *pro* and *contra* arguments have long neutralised each other. It is true however, that the only acceptance of reference back and the exclusion of the acceptance of the reference to a third law is not explainable on a theoretical basis.²¹ It clearly serves one practical goal: extending the application of the *lex fori* over its scope rendered by the choice of law rules of the forum. This was the solution of the old Code, which rendered in its section 4 the acceptance of the reference back on Hungarian law. This intention of the legislator was clear in spite of the wording of the provision that gave the impression that the main rule is the rejection of *renvoi* and the application of the substantive law rendered by Hungarian choice of law rules. As we know from the comments of Mádl that wording was the result of a compromise between the protagonists and the antagonists of *renvoi*.²² Neither the pro and con arguments could not persuade the legislator to reject or to accept *renvoi*. The compromise reached was rather unfortunate, since it excluded the possibility of reaching the harmony of decisions even in cases when this goal

¹⁸ Bernd VON HOFFMANN – Karsten THORN: *Internationales Privatrecht*. München, C. H. Beck, 2009. 251–255.

¹⁹ Ibid.

²⁰ NEUHAUS op. cit. 69.

²¹ Szászy, who fundamentally opposed the acceptance of *renvoi*, vehemently rejected the sole acceptance of the reference back as illogical and inconsistent with the fundamental values of the conflict of laws. SZÁSZY op. cit. 83.

²² MÁDL, Ferenc: Magyarország első nemzetközi magánjogi törvénykönyvéről. Állam- és Jogtudomány, 1980/2. 250–284.

could be reached by accepting not only the reference back but also the reference to a third legal system. Paradoxically the intention of the legislator to support the application of the *lex fori* proved not to be successful. As the analysis of the practice of Hungarian courts concerning the application of section 4 of the old Code shows, courts often did not make use of the possibility of the reference back given them by the second sentence of section 4 but paid only attention to the first sentence excluding *renvoi*. The reasons of this *contra legem* practice was according to Bóka, that the courts did not pay attention to the conflict of law rules of the law designated by Hungarian choice of law rules but concentrated on its substantive provisions.²³ Such an attitude might be natural at an earlier stage of the development of private international law when there were but a few codified choice of law rules but not in the past 40 years when most legal systems codified their choice of law rules. All the above said has become legal history since the new Code has radically broken up with the old system. It rules reference back and reference to a third law only in cases when the application of a foreign law is based on the Hungarian choice of law rule operating with the connecting factor of citizenship.

3.3. The application of foreign law and the ascertainment of its content

As already indicated above, the difficulties of ascertaining the content of foreign law and its application is one of the main reasons of the striving of the courts to try to avoid the application of foreign law. The courts are sometimes astonishingly creative in finding ways to avoid the application of foreign law but the effectiveness of this intention depends up to a certain degree on the attitude how the rules of private international law and civil procedure of the forum deal with this topic. Hungarian private international law treated the application of foreign law and the ascertainment of its content traditionally as a question of law.²⁴ This attitude did not change with the codification of private international law. Although the old Code did not contain an express provision about the *ex officio* application of foreign law²⁵, there was no doubt that the provision

²³ BÓKA, János: *Kúriai Döntések Bírószági Határozatok*, 2015/8. 883.

²⁴ SZÁSZY op. cit. 171.

²⁵ See: SZABÓ, Sarolta: *Az új nemzetközi magánjogi törvény egyes általános részi kérdéseiről. Jogtudományi Közlöny*, 2018/11. 452.

of Section 5. Subsection (1) imposed such an obligation.²⁶ The provisions of the new Code are more detailed and precise. They separate the issues of the application of foreign law and the ascertainment of its content. They make clear that both, the application and the ascertainment of the content are *ex officio* obligations of the court. Though it was clear at least in theory that the knowledge of the content of foreign law includes not only the knowledge of the text of the legal provisions in question but also the way, how foreign courts interpret those provisions and apply it in their home country, the new code expressly provides that requirement. Another important innovation of the new Code is that – like many foreign PIL codes²⁷ – it ensures that the ascertainment of the content of foreign does not lead to an endless continuance of lawsuits. It is an obligation of the court to ascertain the content of foreign law within a reasonable time. Should this be impossible, it has to apply Hungarian law instead. Avoidance of an endless continuance of lawsuits is a legitimate goal. On the other hand, it is obvious that length of reasonable time needs a flexible interpretation by courts in order to avoid the unfounded application of Hungarian law.

3.4. General escape clause and special escape clauses

The rather rigid choice of law rules in the Special Part of the old Code did not leave much space for judicial discretion. The underlying philosophy was that foreseeability has to prevail over flexibility. A good example is international contractual law. Prior to the entering into force of the Rome Convention it was not possible for the judge to depart from the rigid choice rules except if it was

²⁶ MÁDL, Ferenc – VÉKÁS, Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 134.; BURIÁN, László – RAFFAI, Katalin – SZABÓ, Sarolta: *Nemzetközi magánjog*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 210. Csongor István Nagy criticised the decision of Debreceni Ítéltábla Nr. Gf. 4. 30112/2006/5 and expressed his hope that based on Section 8. subsection (2) of the new Code the court will not prove the content of the foreign law on its own initiative when both parties agree in respect to the content of the foreign law. NAGY op. cit. marginal numbers 41. and 62. In my opinion proving the content of foreign law in such situations is necessary only when the proofs submitted by the parties differ in respect to the content of foreign law.

²⁷ See Section 15. Subsection (2) of the Belgian Act from July 16-th 2004, Section 4 subsection (2) of the Austrian Act (IPRG) from 15. June 1978., Section 23 Subsection (5) of the Czech Act from 25. January 2012. or Section 4. Subsection (4) of the estonian Act from 27. March 2002. In Germany, Finland and Sweden that practice is followed by the courts. See: SZABÓ, Sarolta: A külföldi jog alkalmazásának (és tartalma megállapításának) problematikája. In: BERKE, Barna – NEMESSÁNYI, Zoltán (eds.). *Az új nemzetközi magánjogi törvény alapjai*. Budapest, HVG Orac, 2016. 77.

impossible to identify the applicable law by any other means. The rigidity of the old Code has lost its relevance when European regulations containing special escape clauses entered into force. In the new Code, flexibility is prevailing over foreseeability. Besides special escape clauses, it contains a general escape clause as well. According to Section 10 the judge is entitled to depart from any codified choice of law rule if he finds that the due to the special circumstances the given case is definitely more closely connected to a law different from the law applicable according to the choice of law rule he has to apply.²⁸ This flexible approach has a long tradition in Europe elaborated by prominent representatives of the Swiss theory of Private International Law about 50 years ago. The role of the general escape clause is to allow the judge to depart from the codified choice of law rules, which cannot reflect to the specialities of a given case and may consequently lead to inequitable or unjust results by ordering the application of a law, which has only very loose connections to the case.²⁹ The antagonists of the general escape clause feared that through its application important values like legal security and foreseeability could suffer a serious drawback. Its protagonists Dietzi and Vischer³⁰ argued that an introduction of such a general clause keeps judges from manipulating with general rules like qualification or *ordre public* in order to avoid the application of a law designated by the choice of law rules of the forum. The misuse of the escape clause is not likely since the departure from the applicable law always needs a detailed reasoning. The peculiarity of the Hungarian general escape clause is that it unreasonably limits the application of the clause in time, since the judge has to decide about its application within 30 days of the counterclaim submitted by the defendant. According to the majority of opinions, this relative short time limit may frustrate the application of the clause.³¹ I share this view and in addition, I agree with Szabó that the reasoning

²⁸ The provision reads as follows: „If, according to the circumstances of the case, it is apparent that the case is manifestly more closely connected with the law of a State which is different from the law designated by this Act, the law of another State may be exceptionally applied.”

²⁹ In Swiss theory the *ordre public* clause was treated as a subvariety of the general escape clause. The *Bundesgericht* accepted the *raison d' être* of the escape clause in contractual law already in the sixties of the 20-th Century. See: I. SCHWANDER: *Lois d' application immédiate, Sonderanknüpfung, IPR Sachnormen und andere Ausnahmen von der gewöhnlichen Anknüpfung im Internationalen Privatrecht*. Zürich, Schulthess, 1975. 63.

³⁰ Hanspeter DIETZI: Zur Einführung einer generellen Ausweichklausel im schweizerischen IPR. IN: *Festgabe zum Schweizerischen Juristentag*. (ed. Juristische Fakultät der Universität Basel) Basel-Stuttgart, Helbing und Lichtenhahn, 1973. 49.; Frank VISCHER: Das Problem der Kodifikation des schweizerischen internationalen Privatrechtes. *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, Bd. 90. (1971) II. 1.ff.

³¹ NAGY op. cit. marginal number 69.; SZABÓ (2018) op. cit. 457.; ZIEGLER, Tamás –VADÁSZ, Vanda –SZABÓ, Sarolta: The New Hungarian Private International Law Code – A Mixture of

of the Code concerning the general escape clause is misleading since it suggests that the clause is applicable on the request of the parties. This is clearly contrary to the intentions of the legislator. The general escape clause cannot operate as a substitute for the provision of Section 9 of the old Code, which allowed the parties to initiate the application of the *lex fori* instead of the applicable foreign law. Such an interpretation is dangerous because it might lead to an undesirable homeward trend.³²

An interesting question emerged following the entering into force of the new Code. Starting from the 1-st of January 2018 the institution of the “fraudulent connection” ceased to exist in Hungarian PIL. According to the official reasoning in certain situations, the escape clause can be a substitute.³³ It could help to avoid the application of the *lex rei sitae* in cases when the sole purpose bringing of a movable to Hungary is to gain advantage from the shorter period of usucaption. In my opinion, it is impossible to make use of the escape clause in such a situation because if there is no simulation the situs connects the case to Hungary. There is no other law more closely connected to the case. It is unrealistic that the change of the situs is merely simulated. The only way to avoid the application of Hungarian law in such a situation is the application of the *ordre public* clause if proved fraud hurts the fundamental values of Hungarian law. This is however unrealistic.

3.5. Ordre public clause, special ordre public provisions and overriding mandatory rules

It is *communis opinio* in the theory of the conflict of laws that the *ordre public* clause is an exceptional tool, an *ultima ratio* to avoid the results of the application of a foreign law contrary to the fundamental values and constitutional principles of the forum.³⁴ The old Code did not define *ordre public* but the lack

Modern and Traditional Solutions. In: Andrea BONOMI – Gian Paolo ROMANO (eds.): *Yearbook of Private International Law*. 2017/2018. München, Verlag Otto Schmidt, 2018. 230.

³² About application of section 9 of the old Code and the homeward trend see Lajos VÉKÁS: A törvény szerkezetéről és néhány általános részi kérdésről BERKE–NEMESSÁNYI op. cit. 27.

³³ Fraudulent connection as regulated by the old Code had almost no practical relevance in legal practice. This was one of the reasons why its regulation was omitted in the new Code. See: VÉKÁS (2016) op. cit. 24.

³⁴ MÁDL–VÉKÁS (2012) op. cit. 149.; NAGY op. cit. marginal numbers 74–78.; SCHWANDER op. cit. 35–36; HOFFMANN–THORN op. cit. 267–276.; BURIÁN–RAFFAI–SZABÓ op. cit. 219–220.

of definition has not produced any problems.³⁵ Courts did not apply *ordre public* in order to discriminate foreign law. To go for sure, a special provision stressed that ideological reasons cannot lead to the discrimination of foreign law.³⁶ This provision was anachronistic and outdated even at the time when the old Code entered into force in 1979. The new Code does not contain such a provision. The provisions of the new Code differ from the provisions of the old one in two further aspects. They give a definition of the *ordre public* clause and order the application of Hungarian law as a substitute of the foreign law violating Hungarian public policy only if there is no other way to avoid the violation.³⁷ If there is a possibility to avoid the violation within the framework of the applicable law for example by applying the general rule instead of an exceptional one, the court shall try the application of the former. It is an open question whether the provision cited above shall contribute to a less frequent application of Hungarian law. Taking into account the rare application of the *ordre public* clause it has rather a symbolic meaning than a provision of practical use.³⁸

Prior to the modification of the old Code by Act. IX. 2009 two special *ordre public* provisions rendered the application of Hungarian law. Hungarian law had to apply in respect of the lawfulness/unlawfulness of the conduct and its legal consequences.³⁹ Similar provisions prevailed concerning the dissolution of marriages before the entering into force of the Rome III regulation. Divorce was possible even contrary to the *lex causae* when the preconditions of divorce

³⁵ According to Section 7: Subsection 1) „Foreign law shall not be applied to the extent that its application would violate public policy of Hungary.”

³⁶ According to Section 7 Subsection (2) „The non application of foreign law cannot be used solely on the ground that the social and economic system of the foreign country concerned differs from that of Hungary.” For the English translation of the old Code and its English commentary by Ferenc MÁDL see: *The Statutes of the Hungarian People's Republic Law Decree No. 13 of 1979 on Private International Law*. Budapest, Ministry of Justice of the Hungarian People's Republic – Corvina, 1982.

³⁷ The definition is given by Section 12 (1): „The application of the foreign law governing under this Act breaches Hungarian public policy and therefore shall be disregarded if the result thereof in the given case obviously and seriously violated the fundamental values and constitutional principles of the Hungarian legal system.” According to Subsection (2): „If the violation of public policy cannot be prevented in any other way, the provisions of Hungarian law shall apply instead of the disregarded provision of foreign law.” (Translation of the Hungarian PIL Act by Tamás SZABADOS, *RebelsZ.*, B. 82 (2018) 1004–1045.)

³⁸ Essentially this was the solution proposed by SZÁSZY op. cit. 125–126.

³⁹ Mádl and Vékás qualified those provisions as *ius cogens* prevailing over the applicable foreign law. See: MÁDL–VÉKÁS (1981) op.cit. 265. They argued that such special rules make the use of the *ordre public* clause unnecessary and simplify the court practice. The above explanation was criticised by BURIÁN, László: A deliktúális felelősség a magyar nemzetközi magánjogban. *Jogtudományi Közlöny*, 1989/3. 158.

existed in Hungarian law. Absolute divorce grounds of *lex causae* could not prevail over Hungarian legal preconditions for dissolving the marriage. Hungarian no fault system prevailed over the fault system of the *lex causae*.⁴⁰ Those special *ordre public* provisions secured the application of Hungarian law without giving the courts the possibility to consider if the application of the *lex causae* in the given case would hurt Hungarian public policy. The homeward trend prevailed based on the conviction of the legislator that the incriminated Hungarian substantive law provisions had to apply without regard to the foreign *lex causae*. Otherwise formulated: the incriminated provisions of Hungarian law qualified as overriding mandatory rules.⁴¹ There is only one provision in the new Code, which prohibits the celebration of a marriage in case of the existence of an unavoidable impediment to the celebration of marriage under Hungarian law. That provision is not a new one it already existed in the old Code with the same wording. It is in fact declaring that unavoidable impediments – an already existing marriage and some specified close family relationships – qualify as overriding mandatory rules.⁴² As far as overriding mandatory rules are concerned, there are explicit regulations in the new Code rendering the preconditions of their application.⁴³ The application of overriding mandatory rules of Hungarian law is obligatory.⁴⁴ The court can only consider the overriding mandatory rules of other states having a close connection to the case and having a decisive importance regarding its assessment.⁴⁵ The above

⁴⁰ In contrast to the special *ordre public* rules in delictual cases the special *ordre public* provisions in the law of divorce were severely criticised by Mádl and Vékás because „[T]hey push the gate of the defensive possibilities of the *ordre public* too wide.” MÁDL–VÉKÁS (1981) op.cit. 342.

⁴¹ This view is shared by István Csongor Nagy as well: NAGY op. cit. marginal number 87.

⁴² Section 38. Subsection (2) of the old Code and Section 26. Subsection (4) of the Act Nr. XXVIII. 2017.

⁴³ Section 13 Subsection (1) and (2) provide the following: (1) „Those provisions of Hungarian law whose content and purpose unequivocally establish their mandatory application in the legal relationships falling under the scope of application of this Act shall apply irrespective of the law governing under this Act (overriding mandatory provisions). (2): „The overriding mandatory provisions of another state may be taken into consideration if they are closely connected to the facts and they have decisive significance as to the determination of the case.” (Translation of the Hungarian PIL Act by Tamás SZABADOS, *RabelsZ.*, B. 82. (2018) 1004–1045.)

⁴⁴ Because of the unconditional obligation of the application of overriding mandatory rules of the forum the legislator has to be careful in creating such substantive provisions. Evaluation of the imperative nature needs a restrictive approach. BURIÁN–RAFFAI–SZABÓ op. cit. 47.

⁴⁵ Vékás expressed his opinion that with regard to the provisions of the Rome I Regulation concerning the regard to overriding mandatory rules of third countries the cited provision of the Code goes too far. VÉKÁS, Lajos: Európai unió és tagállami nemzetközi magánjog. *Magyar Jog*, 2017/10. 596.

provisions are of general nature and of course subsidiary to Regulations of EU law. Similar provisions prevail in some other Member States too.⁴⁶

4. Closing remarks

The unification of the conflict of laws by international treaties and the unified conflict of law rules of the EU have a considerable impact on the development of Private International Law in the past two decades. Due to this development, the role of national conflict of law codifications of EU Member States play only a subsidiary role, but the significance of the latter should still not be underestimated. EU unification has no immediate impact in some important areas like the law of persons, rights in rem and some parts of family law. Legal practice of Member State courts can considerably differ in those areas due not only to different choice of law rules but also to different approaches of the application of institutions like *qualification*, *renvoi*, escape clauses, treatment and application of foreign law, public policy and overriding mandatory rules. Although national traditions play a great role in those areas, new national codifications brought new solutions partly influenced by general trends and by solutions of EU Regulations. In the new Hungarian PIL Code General Rules were partly reshaped some institutions were deleted and some new ones have been introduced. In this short overview, I tried to show the impact of the new general provisions on the homeward trend, which is an old phenomenon in the court practice. I have the impression that the new Code will help to mitigate the temptation of courts to avoid the application of the foreign *lex causae*. Especially the reregulation of *renvoi*, the cancellation of the rules on fraud and the abolition of the non-application of foreign law by common request of the parties might help to suppress the homeward trend. I fear however, this trend will not completely disappear because the difficulties and aversions connected to the ascertainment of the content of foreign laws and their application is a decisive factor not easy to eliminate by means of legislation.

⁴⁶ See section 20 of the Belgian Act on Private International Law and Section 8 of the Polish Act on private International Law. Though not a Member State, Art. 44. of the draft of the Serbian Act on PIL contains a similar regulation a similar provision. The English version is accessible under URL http://www.prafak.ni.ac.rs/files/pil_serbia_trans.pdf

A FENNTARTHATÓ KÖRNYEZETHASZNÁLAT SZABÁLYOZÁSI MÓDSZERTANA

CsÁK Csilla*

A tanulmány témakörének olyan tématerületet választottam, amely szorosan kapcsolódik az ünnepelt által behatóan vizsgált fenntartható fejlődés kutatásaihoz. Bándi Gyula akadémiai értekezésének központi vizsgálati tárgykörét érintő kérdések tekintetében semmi esetre sem tekinthető jelen tanulmány teljes körű elemzésnek, inkább az „okoskodás” keretein belül néhány gondolat kifejtésének.

1. Bevezetés

A „fenntartható fejlődés” nagyon komplex és átfogó területet ölel fel, amelynek definiálása és a meghatározások értelmezése sem könnyű feladat: „élni és a jövő generációkat élni hagyni”. Erre tekintettel környezetvédelmi (jogi és politikai) elvként értelmezni nem lehet, az elvek szintjén túlmutató, a környezetvédelmi magatartási formákat alapjaiban meghatározó instrumentum, a környezetvédelmi szabályozás indentitását jelentő fundamentum, alapvetés, amelyre az elvek (explicit, implicit) rendszere, a jogalkotás és jogalkalmazás igazodik vagy kellene, hogy igazodjon. A fenntartható fejlődés gondolata a nemzetközi, uniós és a tagállami dokumentumokban egyaránt megjelenik, amely önmagában kínálja a kérdés minden territoriális szinten történő elemzését. A tág vizsgálati kört lehatárolva alapvetően a hazai kérdésekre, szükségszerűen a határon átnyúló hatásokra koncentrálva kerül sor a gondolatok kifejtésére.

* Egyetemi tanár, DE ÁJK.

A fenntartható fejlődés a környezet élhető körülményeinek és a természeti erőforrásoknak a meghatározott használati körét jelenti, mint annak közvetett és közvetlen tárgyi hatálya. A tárgykör használati szintjét határozza meg a környezethasználói magatartások, mint az alanyi tárgykört jelentő szint. Az alanyi kör tevékenysége vagy mulasztása hat ki a tárgyi hatály alá tartozó elemek minőségére és mennyiségére, azaz a jövő generációk és a jövő környezetének létezési szintjére. Mindebből természetszerűleg következik, hogy a környezethasználatok szabályozása a fenntartható fejlődés biztosítója. Ha megkérdézzük a környezethasználókat, hogy mennyire tartják fontosnak és követendőnek a környezeti szempontú magatartásformákat, egyértelmű választ kapunk ennek létfontossága tekintetében. Ha a környezethasználók által folytatott magatartásokat vizsgáljuk, azonban más következtetésre jutunk. A tevékenységi körök irányai – amelyek vagy a környezeti elemek által nyújtott szolgáltatások színvonalával vagy a természeti erőforráskénti használatával összefüggésben – határozzák meg a környezethez való viszonyt. Ebben az összefüggésben más célok és érvényre jutó érdekek jelennek meg.¹

¹ Ld. bővebben HORVÁTH Zsuzsa: Fenntartható termelés, fenntartható fogyasztás az Európai Unió környezeti politikájában. In: BOBIVOS Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009. 247–251.; OLAJOS István: A fenntartható fejlődés. In: OLAJOS István (szerk.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*. Miskolc, Novotni Kiadó, 2008. 26. [a továbbiakban: OLAJOS (2008a)]; ld. ugyanerről OLAJOS István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*. Miskolc, Novotni Kiadó, 2008. 12–16. A fenntarthatóság társadalmi dimenziója kapcsán ld. VARGA Zoltán: A magyar nyugdíjrendszer vizsgálata fenntarthatósági szempontból. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus: XXV/2. (ann. 2007) 735–754.; VARGA Zoltán: A nyugdíjrendszerek fenntarthatósága érdekében tett intézkedések Magyarországon és az Európai Unió más tagállamaiban. *Collega*, 2007/2–3. 189–193.; VARGA Zoltán: A magyar nyugdíjrendszer pénzügyi fenntarthatóságának aktuális kérdései. In: *Doktoranduszok Fóruma 2007. november 13. (ME – Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa)* 235–240.; JAKAB Nóra: Gondolatok a fenntartható fejlődés és a foglalkoztatás kapcsolatáról. In: *Studia Iurisprudentiae Doctorandum Miskolcensisium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 8. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2007. 149–168.; JAKAB Nóra: A fogyatékgügy kihívása a XXI. században. In: MANKOVITS Tamás – MOLNÁR Sándor Tamás – NÉMETH Sarolta (szerk.): *Tavaszi szél konferenciakiadvány. 2007 Társadalomtudományok*. Budapest, A Doktoranduszok Országos Szövetségének Kiadványa, 2007. 506–511.; JAKAB Nóra: New employment policies of disabled people. *Collega*, 2007/2–3. 285–288.; ld. RAISZ Anikó: Az emberi jogok új kihívások előtt – avagy a globalizáció egyes kérdései, különös tekintettel a WTO-ra. *Collega*, 2006/2–3. 238–241.; SZILÁGYI János Ede: Környezetvédelem a Világkereskedelmi szervezet jogában. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog*. II. kötet. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből. Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010. 25–51.

2. Mese és valóság

Sok esetben a környezetvédelmi szabályozás szükségességét Garrett Hardin meséje alapján interpretálják, amelynek címe „A közlegelő 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, de 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, amely negatív hatás megoszlik az összes gulyás között, káruk egyéenként 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 közlegelő szabadsága mindenkinek a romlásához vezet.²

A fenntartható fejlődés alappillérei (szociális, gazdasági, környezeti) egymáshoz való viszonya az „ökológiai lábnyom” komplexitásában határozható meg. Az egyes pillérek is számos tényező által determináltak, mint például a társadalmi alrendszer a túlnépesedéssel, a gazdasági alrendszer a tőke és profit szemlélettel jellemezhető, mint kiragadott példák. Ezekre a kérdésekre adott válaszok az egyes szakpolitikák keretei között jelennek meg. A fenntartható fejlődés, mint stratégiai cél igényli az egyes szakpolitikák összehangolását, a környezetvédelmi érdekek integrálását az egyes szakpolitikai szabályozásokba. Ennek meg kell jelennie a nemzetközi és uniós szinten is, nemcsak a tagállami szabályozásban. A szakpolitikák szerepének és irányainak környezetvédelmi érdekekre tekintettel történő meghatározása és a környezetvédelem érdekében fellépő korlátozó rendelkezéseknek sok esetben gazdasági következményei vannak. A gazdasági kérdésekben az azonos feltételeinek biztosítása (pl. versenyjogi hatások) igénylik a kérdés nemzeti kereteket túllépő szabályozását. A fenntartható fejlődés általános definícióján és alappillérein túl sorra fogalmazódnak meg az egyes alágazatok fenntarthatósági modelljei, mint pl. a fenntartható mezőgazdaság (minőségi állattenyésztést elősegítő fajtahasználat,

² Nancy K. KUBASEK – Gary S. SILVERMAN: *Environmental Law*. Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall, 2008. 129–130.

nem élelmiszercélú termék-előállítás növelése, hazai termékvásárlás elősegítése, speciális politika és támogatás stb.).³

3. Módszertani kérdések létjogosultsága

2012. január 1. napjától új Alaptörvény lépett hatályba Magyarországon, amely jelentősen emeli a természet és a környezet alkotmányos védelmének szintjét, és hozzájárul, hogy a magyar tájat és természeti értékeit magas szintű védelemben részesítse. Az új magyar Alaptörvény a fenntarthatóság, a jövő nemzedékek és a környezet értékeit különös súllyal szerepeltető alkotmány. Ugyanakkor az Alaptörvény lefelé mutatóbb rendelkezései sem elegendőek a fenntarthatóság biztosításához, ha a jogrendszer más elemei, a gazdasági szereplők döntései és a társadalom tagjainak értékválasztása, életmódja, fogyasztói választásai nem támogatják a vonatkozó alkotmányos alapelvek érvényesülését. Ennek ösztönző, támogató környezetét az állami szabályozás teremti meg.

A szabályozás két markáns iránya definiálható, egyrészt a szennyezéshez kapcsolódó terület, másrészt a jogszerű használattal együtt járó kötelezések és tiltások rendszere. Míg előbbi a felelősség kérdésköréhez tartozik, az utóbbi az elővigyázatosság és megelőzés elvét érvényre juttató közvetlen (pl. engedélyezés) és közvetett (pl. adók, díjak) szabályozási kört öleli fel. A fenntartható fejlődés, mint cél eléréséhez nagyon sok eszköz, feltétel szükséges, amelyeket egységes rendszerben kell kezelni. Ennek a rendszernek az egyik eleme – és a két szabályozási kört összekapcsoló eleme - a „szennyező fizet” elv deklarálása és érvényre juttatása. A szennyező/környezethasználó ne pusztán az általa elkövetett szennyezés „legalizálásáért” fizessen, hanem az általa okozott környezeti károk, valamint a szennyezés elkerüléséért teendő intézkedések teljes költségeit is viselje. „Aki szennyez, az fizet” közismert elvet már egyre inkább felváltja – az a jogi kötelezettséget is jelentő – követelmény, hogy „aki” szennyez, az kijavít, helyreállít és felújít”, illetőleg a szennyezés elkerüléséért teendő intézkedések teljes költségeit is viselje.

A környezethasználat megfelelő gazdasági környezetének kialakítása terén a költségviselés kérdése jelenik meg markánsan. Míg a „szennyező fizet” elvnek valamennyi megfogalmazása biztosítja azt, hogy a szennyezőnek kell viselnie

³ OLAJOS (2008a) i. m. 20–26.; HORVÁTH Gergely: A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozása és metszete a magyar jogrendszerben. *Állam- és Jogtudomány*, 2007/2. 333–355.; SZILÁGYI János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai – útban a természeti erőforrások joga felé? *Jogtudományi Közlöny*, 2007/3. 112–121.

a szennyezés megelőzésének és ellenőrzésének költségeit, néhány újabb megfogalmazás más költségeket is ide sorol, vagy általában „a szennyezés költségeire” hivatkozik. Ezek a további költségek lényegében a díjakat és adókat jelentik, és amennyiben szükséges, a szennyezés felszámolásának, a területek megtisztításának költségei, valamint a kártérítések is ide sorolhatók. A kormányzatok a „szennyező fizet” elvét az ún. hagyományos vagy piaci alapú, gazdasági rendelkezések alkalmazásával hajtják végre, ide értve az adók és különböző díjak kivetésének lehetőségét is. Arra ösztönzik a szennyezőket, hogy védjék a környezetet, bár az adókból befolyó bevételek nem feltétlenül a környezet védelmére rendelt forrásokat gazdagítják (pl. ez a helyzet többnyire az üzemanyagok használata után kivetett adók esetében). Ezek a gazdasági eszközök mind a szennyező fizet elv végrehajtásának eszközei, és arra szolgálnak, hogy nyomást gyakoroljanak a szennyezőkre a környezeti erőforrások megfontolt használata érdekében.⁴

Ezen célkitűzés megvalósítása a társadalmi-gazdasági értékek, érdekek, elvek folyamatos átalakítását igényli, a szabályozó rendszer legapróbb részleteig és a komplexitásában egyaránt. A módszertani kérdések a jogi szabályozás metodikáját jelentik, amelyek a szabályozási elemek jellegét határozzák meg. A szabályozó rendszer kialakítója és működtetője az állam, amelynek deklarált funkciója, feladatai vannak a környezetvédelem terén. Alapvető feladata és kötelezettsége a környezetvédelem feltételeinek kialakítása. A szabályozás módszerét tekintve mindig alapvető kérdés, hogy az állam milyen mértékben és formában avatkozzon be a társadalmi-gazdasági életviszonyokba. A környezetvédelemben az állam alapvetően és ezidáig elsődlegesen a közigazgatási eszközök és intézményei révén valósítja meg védelmi feladatait. Az állami befolyás érvényesülésének három módszere: a) közigazgatási befolyás b) piaci illetve gazdasági eszközök c) önszabályozás.⁵

⁴ NAGY Zoltán: Önszabályozás, mint a környezetpolitikai eszközrendszer része. *Agrár- és Környezetjog*, 2012/13. 18–22. 2017. 04. 22. <http://www.uni-miskolc.hu/~agrarjog/ujstag/jaelno13.pdf>; CSÁK Csilla: Gondolatok a „szennyező fizet” elvének alkalmazási problémáiról. *Miskolci Jogi Szemle*, VI. évfolyam, Különszám, 2011. 31–46.; NAGY Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*. Miskolci Egyetem, 2013.; SZILÁGYI Szilvia: A szennyező fizet elve a környezetvédelemben. Jog és felelősség – szimpózium a PPKÉ JÁK Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájában (2006. november). *Iustum, Aequum, Salutare*, III. évf., 2007/3. 215–224. www.jak.ppke.hu/hir/ias/20073sz/15.pdf. Letöltés: 2011. augusztus 20.

⁵ BÁNDI Gyula: Gazdasági szabályozás, önszabályozás-útkeresés a környezetvédelemben. In: *A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata*. [Debreceni konferenciák I.] Debrecen, DE ÁJK 2002. 10. Bándi Gyula a hivatkozott tanulmányában a gazdasági eszközök között szerepelteti a díjakat, adó jellegű befizetéseket, támogatásokat, árszabályozást, betéti- visszatérítési rendszereket, felelősségi eszközöket, piaci engedélyeket, kibocsátási jogok kereskedel-

Míg a közigazgatási eszköztár (pl. engedélyezés, kötelezések, tiltások) a környezethasználó magatartásra közvetlenül kíván hatni, addig a másik kettő a magatartás körülményeit kívánja megfelelő módon ki- illetve átalakítani (pl. környezetbarát termékjelzés, amely gazdasági és önszabályozási eszközként is megjelenik). A jogi szabályozáson keresztül jelenik meg a módszertani eszköztár, a jogi hatásmechanizmusoknak közigazgatás terén kizárólagossága a másik két módszertani elemnél pedig elsődlegessége van. Természetesen a gazdasági, de különösen az önszabályozás terén megjelennek az állami jogalkotás termékein kívüli területek, amelyeket komplex módon kezelve és rendszerezve kell a kívánt cél elérése érdekében alkalmazni. A közigazgatási módszertan elemei a környezetjog horizontálisan megjelenő formái, amelyhez kapcsolódó szabályozási súlypontok a környezethasználatok egyedi szintjén is (mediális és kauzális szinten) megjelenik. Ennek szükségességét nem vitatva, álláspontom szerint a gazdasági eszköztár szerepét célszerű növelni, amely a gazdasági érdekeket képes a környezeti érdekeknek alárendelten kezelni.

4. Konklúzió

Általában a felelősségről sokféle összefüggésben beszélhetünk a környezetvédelemmel kapcsolatban. Az egész emberiség felelős a Föld kincseinek pusztulásáért-pazarlásáért, a jelen generációja felelős a jövő generációkkal szemben az egészséges környezet megóvásáért, az állam felelős minden más állammal szemben a tengerek, a folyók és a légkör tisztaságáért, vezetői politikai felelősséggel tartoznak az állampolgárok irányában, ha nem tesznek meg mindent a környezet megóvásáért. Ezen kívül valamennyi állampolgár, személy erkölcsi felelősséggel is tartozik a közösséggel szemben, ha a környezetet szennyezi. „A felelősség intézménye a társadalom önjavításának egyik eszköze, amit sokoldalúan differenciálnak az egymással kölcsönhatásban álló magatartásrendszerek (vallás, erkölcs, jog). Mégis egységet alkotó komplexus, amelynek részkomp-

mét, felelősségbiztosítást, környezetbarát termék megjelölést. Az önszabályozás lehetőségei: önkéntes megállapodás, környezeti menedzsment üzleti szférában és azon túl, környezeti audit, környezetvédelmi nyilatkozat, környezetbarát termékjelzés, életciklus elemzés. Ld. még bővebben: BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2000.; FODOR László: A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban. In: FODOR László (szerk.): *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései*. [Debreceni konferenciák III.] Debrecen, DE ÁJK, 2005. 17–53.

lexusa a jogi felelősség ...”⁶ A környezetvédelem terén is a társadalom önjavításának (megjavulásának) fokát, mértékét a különböző felelősségi rendszerek együttes hatása eredményezi, azon belül az egyes részkomplexusok is hatnak egymásra, hatékonyságuk azonban nem egyforma.⁷ Kiemelkedő szerepe van a jogi felelősségnek, mert egyedül mögötte áll az állam szervező-kényszerítő apparátusa. A jogi felelősség szabályozásának nagyon egyértelműnek, elhatárolhatónak, koherensnek és alkalmazhatónak kell lenni, hiszen a jogviszonyokat teljes mértékben behálózzák. Nemcsak a jogalkotás, hanem a jogalkalmazásnak is egységesen kell az esetleges joghézagokat dogmatikai, jogértelmezési alapon kezelnie a jogbiztonság érdekében.

A környezetet érő 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 dózishatás kapcsolatok felállítása.⁸

Azáltal, hogy az ökológiai és ökonómiai következtetéseket, az átfogó tudományt és közvéleményt szükséges összeegyeztetni a környezetvédelmi döntések során, a hagyományos jogi mechanizmusok megfelelősége kétségbe vonható a döntések nehézsége miatt. A döntéshozatal során a felügyeleti hatóság hatalmas mennyiségű technikai információ alapján dolgozik olyan forrásokból, mint az ipar, tudomány, környezetvédelmi csoportok, és fogyasztóvédelmi csoportok. A bíróság szerepe a jogi vizsgálat során (az elsődleges mechanizmus a környezetvédelmi döntések hatóság általi jogi vizsgálata) arra korlátozódik, hogy a hatóságok megfelelően látják-e el teendőiket. A környezetvédelmi jogalkotás átfogó természetének fényében, távolról sem biztos, hogy a bíróságok alkalmasak bármilyen szélesebb körű feladat vállalására. A jelenlegi javaslatok bizonyos mértékben azonban egy speciális környezetvédelmi bíróság

⁶ LENKOVICS Barnabás: A polgári jog lehetőségei a környezetvédelemben. 2012. 01. 25. <http://www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/egyeb/kjogalk/02.htm> Ld. még: EÖRSI Gyula: Tézisek a polgári jogi felelősségről. *Állam- és Jogtudomány*, XIX. évf., 1976/2. 185. Ugyanakkor Zoltán Ödön hozzát teszi, hogy „[...] a felelősség a környezetvédelem területén a társadalom önmegtartásának is egyik fontos eszköze.” ZOLTÁN Ödön: *Kártérítési felelősség a környezetvédelemben*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1985. 78.

⁷ SÓLYOM László: *A polgári jogi felelősség hanyatlása*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977. 28.

⁸ SZLÁVIK János: *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*. [Környezetvédelmi Kiskönyvtár 14.] Budapest, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005. 94–95.

felállításra irányulnak a külföldi szakirodalomban is, amelyek csökkentik a jelenlegi korlátozások hatását, ezáltal biztosítva, hogy az igazságszolgáltatás a környezetvédelem területén is méltányosabb és hatékonyabb fellépést tudjon prezentálni.⁹

⁹ Justine THORNTON – Silas BECKWITH: *Environmental Law*. Thomson Sweet and Maxwell, 2004. 21–41.

A KÖRNYEZETVÉDELEM IDŐDIMENZIÓJÁRÓL ÉS AZ 1993-AS LUGANÓI EGYEZMÉNY ELÉVÜLÉSI SZABÁLYÁRÓL

CSEHI Zoltán*

1. Bevezetés

Az Ünnepest a környezetjog tárgyában írt, szépen felépített és a tárgy magyar klasszikusává nemesedő tankönyvében tárgyalja a környezetvédelem polgári jogi vonatkozású kérdéseit is.¹ A megérlelt gondolatokat a diákság és az érdeklődő olvasó könnyen képes a könyvből megismerni. A hazai környezetjog érvényesítésében a polgári jog a közigazgatási jog és a büntetőjog mellett fontos szerepet tölt be.² A jelen kis írásban az idődimenzióknak a környezetjogban tapasztalható jelenségére kívánunk rámutatni, bizonyítva, hogy az Ünnepest gondolatai miként táplálják a polgári jog művelőit.

A polgári jog kezdettől fogva jelentős szerepet játszott a környezetvédelemben, a szomszédjog mellett különösen a polgári jogi felelősség változásai mutatják a magánjogi védelem fontosságának növekedését.³ A polgári jogi felelősség környezetvédelemben kiteljesedő szerepe elsődlegesen a magyar bíróságok jogfejlesztő tevékenységének az érdeme a kezdetektől egészen napjainkig, ezek közül kiemelnénk a Kúria 2233/2010. számú polgári elvi határozatát. A 60-as évektől a vétkességi alapú, akkori megnevezésében felrőhatóságon nyugvó felelősségi

* Egyetemi tanár, PPKE JÁK.

¹ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest: Szent István Társulat, ²2014. 349–367.

² Uo. 200.

³ Mind a mai napig alapvető SÓLYOM László: *Környezetvédelem és polgári jog*. Budapest, Akadémia Kiadó, 1980.; továbbá: CSÁK Csilla: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012. 24.

szabály, a Ptk. 339. §-a adott alapot a kártérítési igényeknek, majd az objektív felelősséget kiterjesztették először a mérgező anyagok használatával kapcsolatos esetekre a 60-as évektől.⁴ Fontos lépésnek tekinthető ebben a folyamatban a Legfelsőbb Bíróság Kollégiumi tanácsvezetőinek 1971-es tanácskozásán elfogadott állásfoglalása, amely a veszélyes üzemi felelősségnek az 1959-es Ptk. 345. §-ának alkalmazását fogalmazta meg a mérgező anyaggal való, valamint a tömeges vagy rendszeres károkat okozó ipari víz- és levegőszennyezésre.⁵ Ezt követően került bele az objektív polgári jogi felelősséget kimondó szabály az 1976. évi II. törvény 46. §-ába,⁶ majd 1978-ban, a Ptk. módosításakor a 345. § (1) bekezdés kiegészült egy harmadik mondattal, amely a veszélyes üzemi felelősség szabályait rendelte alkalmazni az „emberi környezetet veszélyeztető tevékenységgel másnak” okozott károkra is.⁷

A környezetvédelmi kártérítési esetek közt találkozunk évtizedekre visszanyúló károsodások következményeinek a jogi nehézségeivel. Az évtizedekkel korábbi történések feltárása és jogi értékelése, a károsodást érintő, azt erősítő vagy gyógyító időközbeni egyéb körülmények figyelembevétele, a kár tovaterjedésének következményei mind-mind nehezítik a tényállás jogi értékelését. A kár elterjedését, kiterjedését okozó természeti folyamatok értékelése, mint a talaj alatti vízáramlás, a károsodás óta bekövetkező további tények az időmúlás révén a jog számára sokszor követhetetlen eredményeket produkálnak, illetve a jog ezekből a tényekből sajátos leegyszerűsítő tényállások kreálására ösztönzi az eljáró bírót. Ehhez járul még a változó jogi szabályozási környezet, amely így együttesen komoly kihívás a jogászok számára. Néhány példát említünk a közelmúlt közzétett bírói esetei közül, hogy ne csak elméleti bukfencekkel szórakoztassuk az olvasót, hanem az élet sokszínűségével izesítsük mondanivalónkat.

⁴ CSÁK Csilla: *A környezetvédelmi kárfelelősség*. In: BARTA Judit – BARZÓ Tímea – CSÁK Csilla (szerk.): *Magyarázat a kártérítési jogról*. Budapest, Kluwers, 2018. 339.

⁵ SÓLYOM 31.

⁶ Az emberi környezetvédelméről szóló 1976. évi II. törvény 46. §-a: Aki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz, a Polgári Törvénykönyvnek a fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályai szerint köteles a kárt megtéríteni.

⁷ CSÁK Csilla: A kártérítés szerepe a környezetjog szabályozásában. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017. 92–96.

2. Időmúlás hatása a környezetszennyezésért való felelősségre

A 2012-ben eldöntött ügy számai az 1960-as évek közepéig nyúltak vissza, hajdanán a penicilin gyártáshoz használt tetraiszapot az akkori gyárépület használaton kívüli részein ásták el, amely a talajvízáramlás miatt terjedt el a gyár területéről.⁸ Maga a környezetvédelmi eljárás is éveken keresztül zajlott, a 2001-es tényfeltárást 2003-ban folytatták, kiegészítették, majd azt követően a műszaki beavatkozási terv elkészítésére való kötelezésre 2008-ban került sor, amely 2009-ben vált jogerőssé, és ezt követően került sor a hatósági döntés bírósági felülvizsgálatára. A műszaki beavatkozási terv elkészítésére vonatkozó kötelezettség megállapítására a Kvtv. akkor hatályos rendelkezései alapján került sor, a konkrét ügyben a környezetszennyezésért felelős személyt kötelezte a hatóság. A kármentesítésért való felelősséget közigazgatási eljárásban a hatóság mondta ki, melyet közigazgatási perben a bíróság megerősített. Az 1960-as évek óta nem csak a gazdasági-társadalmi és jogi környezet változott meg alapvetően, hanem az egész környezetvédelmi felfogásunk, a környezetvédelem rendszere, amely egy forradalminak nevezhető változást követően a mai napig tartó diadalmenet változatlan lendületében van. Az ügy mégis évtizedeket fog át, hajdanán vélhetően jogszerű cselekményeket a jog az idő múlásával szankcionált magatartásokként értékel. Egy másik ügyben az 1970-es, 80-as években bekövetkezett környezetszennyezéssel kapcsolatos részletes tényfeltárási kötelezettségeket kimondó 2006-os közigazgatási határozat kimondta, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékok hiányában a hatóság nem volt képes megállapítani a felelősség mértékét az egyes kötelezettek vonatkozásában, vagyis, hogy melyik társaság tevékenysége vagy mulasztása okozta a szennyezést, ezért az ingatlan tulajdonosát, birtokosát egyetemlegesen kötelezte (EBH2008.1834). Az idő múlásának az eredménye az egyetemleges kötelezettség hatósági megállapítása. Mind a két ügy közigazgatási felelősséget nevesít, de annak esetleges polgári jogi következményei is lehettek.

Egy korábbi írásunkban fejtettük ki azt a tételünket, hogy az idő jelensége a magánjogban más-más arcát és természetét mutatja a különböző tényállásokban és különböző módon befolyásolja a jogi normák alkalmazását. Az időmúlás tényét pedig a jog eltérően értelmezi és értékeli, attól függően, hogy milyen igények érvényesítéséről van szó. Az idő átalakítja az érvényesíthető igényeket, az idő folyása jogszabályok hatályon kívül helyezését és új jogi rezsimek szüle-

⁸ BDT2012.110. – Legf. Bír. Kfv. VI. 37574/2010.

tését hozza, az idő feledteti a bűnöket, és a múlt homályába vesző tényállásokat sokszor alapvetően új tényállásokká alakítja, új felelősöket nevez meg. Az idő a jogászság egyik legnagyobb szellemi kihívója, melyik jogszabályt kell alkalmazni, ha időben elhúzódó folyamat elbírálásáról van szó, amely néha arra ösztökéli a bírót, hogy egyszerűsítse mind a releváns tényeket, mind a jogi megoldást. Ez utóbbira jó példa a vörösiszap-ügy.

3. Kártérítést megalapozó versengő jogalapok és az idő kérdése

Az egyik vörösiszap-perben megállapított tényállás szerint,⁹ a vörösiszap részére létesített tároló helyének kiválasztása helytelenül történt meg, melyet a tervezés és az építés hibái követtek (BH 2014.244, 27. pont). Ezen túlmenően a tároló karbantartását sem megfelelően végezték. A talajjal közvetlenül érintkezve tárolt veszélyes anyag a terhet hordó talajba szivárgott, szerkezeti változásokat okozott, szilárdsága, teherbíró tulajdonsága csökkent, az altalaj anyagosa „ellágyult”, az anyag összenyomhatósága, nyírószilárdsága csökkent, kationcsere folytán és kémiai változás hatására az altalajban hátrányos folyamatok indultak. Mindezeket a „veszélyes üzemi tevékenységi körön belüli oknak” minősítette a bíróság, mivel a fenti okok miatt következett be a gáttörés, és az azt követő károkozás, emberéletet is követelő katasztrófa. Az évek, évtizedek során bekövetkező kémiai és fizikai folyamatok következményei, az ember építő tevékenysége és a vörösiszap tárolása a gáttörésben kulminálódtak, amely emberek életét és anyagi javak károsodását okozta. Jogilag a bíróság ezt az eseményt, a múltbeli történéseket és a katasztrófa következményeit, a vörösiszap tárolást veszélyes üzemnek minősítette.

A BDT2013.2914 sorszám alatt közzétett Fővárosi Ítélet tábla döntésében is foglalkozott a bíróság azzal az alperesi védekezéssel, hogy a károsodást kiváltó okfolyamat hosszú évek, évtizedek eredményeképpen alakult ki.

„A tározó gáttestének meggyöngülését és ennek következtében a vörösiszapnak a környező településekre történő kiáramlását

⁹ Több ítélet is ismert: Fővárosi Ítélet tábla 9.Pf.20.547/2014/3/II., vö. Györi Ítélet tábla Pf.V.20.027/2015/9/I. szám, valamint Fővárosi Ítélet tábla 9.Pf.22 345/2012-BDT2013.2914; ld. CSÁK Csilla – HORNYÁK Zsófia: A környezeti kárfelelősség elmélete és gyakorlati megoldásai. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXV. (2017) 236–247.

az alperes által tárolt magas lúgtartalmú anyag és az általa kölcsönhatásaként a gravitáció hatására kialakult kémiai folyamat okozta, amely során a talajban lévő ásványi anyagok szerkezetét a lúgos kémhatású NaOH megváltoztatta.”

Az alperes környezetet terhelő tevékenysége közvetlenül kapcsolódott a káreseményhez, mivel a gát áttörése és a vörösiszap kiáramlása a tárolással állt közvetlen oksági összefüggésben, és ez alapozza meg a Ptk. 345. § (1) bekezdés utolsó fordulata alapuló kártérítési felelősséget. Az idő folyamán bekövetkező természeti folyamatok, az anyagok fizikai-kémiai egymásra hatásának determinált felfogásában az emberi tényező bír ügyszóba jelentőséggel, hiszen a természet nem termel vörösiszapot, és azt nem halmozza fel.

Az ítélet tényállása több évtizedes időtartamot ölel át, a tároló tervezésétől kezdve egészen a gátátörés és az azzal okozott károkozás pillanatáig, hiszen a természetben károkozás történt azt megelőzően is. Ebben a folyamatban a döntő elem mégis az utolsó, a gátátörés után elszabadult vörösiszap okozta károkozás. A másodfokú bíróság is ebből az utolsó tényállási elemből magyarázza azt, hogy környezetterhelő tevékenység történt, amely megalapozza a Kvtv. szerinti környezetveszélyeztetést, és a Ptk. veszélyes üzemi felelősségének az alkalmazását:

„hiszen a környezetkárosító eredmény bekövetkezése egyértelműen kimeríti a környezetterhelés Kvtv.-ben meghatározott fogalmát. A kereset elbírálása és a Kvtv. 103. § (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából pedig semmilyen jelentősége nincs annak, hogy maga a terhelés - valamilyen anyag vagy energia közvetett, illetőleg közvetlen kibocsátása a környezetbe - a káreseményt megelőzően milyen időpontban kezdődött, vagy esetleg csak magával a kár bekövetkezésével valósult meg.”

A jogi indokolás az így értelmezett tényálláson alapul:

„A Ptk. 345. § (1) bekezdésének utolsó fordulata – a fokozott veszéllyel járó és az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységek egymáshoz való viszonyától függetlenül – utal vissza a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatásával okozott károkra vonatkozó tárgyi felelősségi szabály alkalmazhatóságára. Ebből következik, hogy az alperes kártérítési kötelezettsége szempontjából nem a fokozottan veszélyes

tevékenység folytatásának, hanem a tevékenység emberi környezetre veszélyes elemének van érdemi jelentősége, amelynek megvalósulása minden további bizonyítás nélkül megalapítja a környezetet veszélyeztető személy tárgyi felelősségét. A felperes által érvényesített jog elbírálását ezért – függetlenül attól, hogy a vörösiszap tárolása egyébként mennyiben minősül fokozottan veszélyes tevékenységnek – csak az emberi környezetet veszélyeztető tevékenység és a bekövetkezett kár közötti okozati összefüggés, valamint a Ptk. 345. § (1) bekezdésében meghatározott kimentő okok bizonyításának eredményessége érinti.”

A bíróság mintha menekülne az okozatosság elé tornyosuló akadályok elől, milyen okok vezettek és milyen okok játszottak közre a kár bekövetkezésében évtizedeken keresztül, és keresi a lehető legegyszerűbb és legmeggyőzőbb megoldást. Az idő múlása mintegy feledtetni a tározó építésének körülményeit, hajdanán mérnökök, statikusok, más szakemberek dolgozhattak annak megvalósításán. Sőt, több mint valószínű, hogy a beruházást és az építkezést számos állami hatóság engedélyezte, biztonsági, környezetvédelmi, közegészségügyi szempontból, szakemberek közreműködésével. Persze a polgári perben a bírónak a kereseti kérelemről, az abban előadott jogalapról kell döntenie, de az indokolás mintha feledtetné az említett szereplőket a kárt kiváltó események és előzmények sorából. Az idő újraírta az ügy jogi tényállását, lehetőséget adva a jogásznak, hogy a múltbeli eseményekből állítsa össze a történések leszűrt végeredményét, a jogi döntés alapjául szolgáló tényállást.

4. Mi a tényleges kár és az mikor következik be?

Szintén az idődimenzió hossza és az egymást követő ingatlant használók, tulajdonosváltások sokasága bonyolították a BDT2009.2137. szám alatt közzétett ügy tényállását és megítélését. Ez az ügy is egyértelműen mutatja, hogy évtizedekre visszanyúló múltbeli események elbírálásánál a véletlennek, a bizonyítékoknak, illetve a bizonyítás terhének fokozottabb jelentősége van, és az igényérvényesítést az elévülés valós korlátok közé tereli.

A talaj szennyeződéssel érintett ingatlannak 1950-től 1994-ig a Magyar Állam volt a tulajdonosa, ahol 1971-ig egy ÁFOR kút üzemelt. 1994-ben történt az ingatlan első eladása, amit 1999-ben, 2001-ben és 2003-ban újabb

tulajdonosváltások következtek. 1997-ben rendelte el a környezetvédelmi hatóság a környezetkárosítás tényének ingatlan-nyilvántartási bejegyzését, mely jogorvoslatok után 2005-ben törlésre került. 2002-ben rendelte el a hatóság a „műszaki beavatkozás megvalósulási tervének elkészítését” és benyújtását, a területen található különböző korú, a régebbi és az 1990-es évekből származó újabb szénhidrogén szennyezések megszüntetése miatt, 2003-ban pedig a műszaki beavatkozást, kármentesítést. A szennyezések oka vélhetően ugyanazon forráshoz kapcsolódott. A hatósági határozattal kötelezett kft. az ingatlant eladta egy másik cégnek, egyúttal engedményezte az ÁFOR jogutódjával szembeni környezeti károkozással felmerült 7.760.000 forintos kármentesítési tanulmány és a 15 millió forintos rekultivációs, földkitermelési, tereprendezési munkák költségeit, melyeket az ítélet „helyreállítási kár”-nak nevez. Ezt a 22.760.000 forintos követelést érvényesítette polgári jogi igényként az ingatlan vevője az ÁFOR jogutódjával szemben. Az elsőfokú bíróság szerint a kártérítési igény elévülésének időpontja a kármentesítésre vonatkozó számláktól számítandó, a követelés nem évült el. A keresetet arra alapozva utasította el a bíróság, hogy a felperes nem bizonyította, hogy a kárt az ingatlan tekintetében jogelődje okozta. A másodfokú bíróság ezzel szemben a kártérítési igény elévülésének kezdő időpontját a talaj szennyeződésének beálltával, a károsodás bekövetkeztétől számította, és ezt tekintette az esedékesség időpontjának, az ítélet szerint az elévülés legkésőbb 1980-ban beállt. A bíróság szerint az elévülés nyugvását eredményező menthető ok vizsgálata szükséges annak megállapításához, hogy az igény még érvényesíthető-e vagy sem. Ha a károkozó magatartás és a károsodás ténye ismert, az ingatlan többszöri eladása nem szakítja meg az elévülést. Mivel a károsodás tényét az ingatlan-nyilvántartás is tartalmazta 1997 és 2005 közt, az 1997 utáni ingatlanszerzések során a károsodás ténye ismert volt a bíróság szerint. Az elévülés bekövetkezett, de ettől függetlenül kiemelte azt is a bíróság, hogy a felperes a követelését nem bizonyította, elsősorban azt a tényt, hogy az alperes annak egyértelmű okozója. Az eset kapcsán viszonylag egyszerű kérdés merült fel, mikortól számítandó a kármentesítéssel felmerült kiadások iránti polgári jogi igény elévülése? Az elsőfokú bíróság a kármentesítésre vonatkozó munkák számláit vette alapul, a másodfokú bíróság pedig a talajszennyezés időpontját.

Az idő múlása miatt már az ügy tényállása is bonyolult, évtizedeket fog át, régebbi és újabb keletű szennyeződések, tulajdonosváltások, jogszabálmódosítások tarkítják. A másodfokú ítélet logikája szerint az alperesi károkozás korábban megvalósult, annak esedékessége 1980-tól számítandó. Ettől az időponttól kezdve lehetett a szennyezővel szemben érvényesíteni a kárt, és a tulajdonos-

változások az elévülést nem szakították meg. Már ezzel kapcsolatosan felmerül, hogy a vélhetően azonos forrásból eredő szennyezések esetén az elévülés kezdő időpontját a folyamatos szennyezés megszűnésétől, vagy a szennyezési forrás megszüntetésétől, avagy a szennyezési tevékenység abbahagyásától számítjuk, még akkor is, ha a tevékenységet nem ugyanaz a személy végzi. Az egymás után szennyezést folytató vállalkozások egyetemleges felelőssége is felvethető.¹⁰ A másik észrevétel arra vonatkozik, hogy mennyiben tekinthető „új kárnak” a 2003-as hatósági határozat kötelezettségének anyagi terhe, amely korábban nem merült fel. A hatósági határozat meghozatala előtt az ingatlan értékét nyilvánvalóan befolyásolta szennyezett vagy vélhetően szennyezett volta, de hogy annak mi volt a lehetséges hatása az ingatlan értékére, azt vélhetően a piaci viszonyok határozták meg. A vevők tudták, vagy legalábbis tudniuk kellett, ha másból nem, 1997-2005 közt az ingatlannyilvántartási bejegyzéséből, hogy az ingatlan „hibás”. Az, hogy ez a hiba a későbbi tulajdonosnak kiadásokat fog okozni, a kármentesítés kiadásait, az az ő kockázata volt, melyet a későbbi vevők vállaltak, így a bíróság szerint új kárként nem volt értékelhető. A másodfokú ítélet közzétett szövege nem tartalmazza, viszont alperes védekezésében kifejezetten hivatkozott a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 21. § (2) bek. b) pontjának 2007. április 29-ig hatályos rendelkezésére, amely szerint a kármentesítésre az kötelezett, aki a környezeti kárért fennálló felelősséget a szennyezett terület tulajdonjogának megszerzésével vagy egyéb módon azt átvállalja. Ebből még nem következik, hogy a kármentesítésre kötelezett igényét részben vagy egészben ne követelhesse az ingatlan korábbi használójával, a szennyezés okozójával szemben. A bíróság szerint a többszöri tulajdonosváltás sem érintette, hogy a feltehető szennyezővel szembeni kártérítési igény elévült. Az elévülés elsődleges célja a kötelezett védelme. Viszont a perbeli kérdés arra irányult, hogy a környezetszennyezéssel kapcsolatban az állam kármentesítést elrendelő határozatával felmerült kiadásokra az elévülés általános szabályainak az alkalmazását mely időponthoz kell kapcsolni, és mely jogviszonyban. Az a tény, hogy a környezetvédelmi hatóság a köz érdekében határozattal a tulajdonost kötelezettséggel terheli más, évtizedekkel korábbi károkozó tevékenységéért, szerintünk egy új tény, amely új kötelmet alapozhat meg, amelynek önálló elévülése van. Természetesen ez még önmagában nem azt jelenti, hogy kártérítési igénye jogszerű, és nem is mentesít a bizonyítás terhe alól. Ez a kötelezettség a hatósági eljárásnak az az eredménye, amely a tényeket – adott esetben a környezetszennyezés elemeit, összefüggéseit – alaposabban és szakszerűbben tárja

¹⁰ Továbbá a 1995:LIII.tv. 104. §-a a jogutód felelősségét szabályozza.

fel. A felhívott 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 21. § (2) bekezdése a köz érdekében eljáró intézkedés meghozatalát teszi lehetővé. Ennek a kötelelemnek sajátos a természete, egyik eleme a múltba nyúlik vissza, és más személy károkozásából ered, a másik pedig a jelenben gyökerezik, a hatóság eljárásának, kötelezésének az eredményeként. A két időpont közt pedig évtizedek telnek el történések sorával – az ingatlan használata, többszörös tulajdonosváltása, a szennyezés ingatlan-nyilvántartási bejegyzése, majd törlése – amely történések a polgári jogi felelősséget érdemben befolyásolják.

5. A környezetvédelmi kárfelelősség kettős alapja

A Kvtv. a kárfelelősség általános szabályai közt a környezetkárosodásért és környezetszennyezésért való felelősségről rendelkezik (Kvtv. 102. § (1) bek.), mind a két fogalmat a Kvtv. értelmező rendelkezései meghatározzák a 4. §-ban (7.¹¹ és 13. pontban¹²). A Kvtv. a polgári jogi felelősség területén a környezet igénybevitelével és a környezet terhelésével járó tevékenységgel vagy mulasztással másnak okozott károkat is szabályozza, amely szabály esetében a környezet igénybevitelét a Kvtv. 4. § 4. pontja¹³, a környezetterhelést a 6. pontja értelmezi.¹⁴ Ezen kívül meghatározza még a Kvtv. a környezetkárosítást is.¹⁵ Ezzel szemben a Ptk. – mind a korábbi, mind a hatályos szabályozás – általában rendelkezik a fokozott veszéllyel járó tevékenységről (6:635. § (1) bek.), és speciális szabályként az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységgel másnak okozott kárról (6:635. § (2) bek.). A Ptk. logikájában a környezetveszélyeztetés a még be nem következett, de várhatóan bekövetkező, fenyegető károsodást jelenti, legalábbis a Kúria 2233/2010. számú polgári elvi határozat (1959-es Ptk.) értelmezésében. A Kvtv. 103. § (1) bekezdése környezetveszélyeztetésnek a már bekövetkezett,

¹¹ Kvtv. 4. § 7. pont, *környezetszennyezés*: a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése.

¹² Kvtv. 4. § 13. pont, *környezetkárosodás*: a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása.

¹³ Kvtv. 4. § 4. pont, *környezet igénybevétele*: a környezetben változás előidézése, a környezetnek vagy elemének természeti erőforráskénti használata.

¹⁴ Kvtv. 4. § 6. pont, *környezetterhelés*: valamely anyag vagy energia közvetlen vagy közvetett kibocsátása a környezetbe.

¹⁵ Kvtv. 4. § 12. pont, *környezetkárosítás*: az a tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be.

és a fenti tartalommal meghatározott környezetigénybevételével és terheléssel járó tevékenységgel vagy mulasztással – azaz már bekövetkezett károkért – való felelősséget nevesíti, és a Ptk. fokozott veszéllyel járó tevékenységért való károkozásra vonatkozó szabályát rendeli alkalmazni. A két normában a környezetveszélyeztetés nem egészen harmonizált használata némi mozgásteret ad a bírónak, hogy szabadon kezelje ezt a kategóriát. A Kvtv. felelősségi rendszere törvényi definíciókból építkező, általános és egyes jogágakat különös normákkal tarkító rendszer, a Ptk. ehhez képest egyszerűbb, ami a megfogalmazást illeti, de jóval általánosabb, absztraktabb. A Kúria a fent említett elvi határozatában a Ptk. és a Kvtv. normáit „jogszabály kapcsolódás”-nak minősíti, a kárfelelősségnek adott esetben kettős jogalapja is lehet, a Kvtv. és a Ptk.. Azonban a Kvtv. alapján a környezet igénybevételnek vagy környezetterhelésnek minősülő tevékenység lényegesen kitágítja az objektív alapú felelősség alkalmazásának a lehetséges eseteit. A jogérvényesítés körében a két különböző jogalapon – a Ptk. és a Kvtv. – eltérő mértékű kártérítés érvényesíthető, a Ptk. kár fogalma és a kártérítést megalapozó okozatosság is mintha szűkítené a károsult lehetőségét, a Kvtv. alapján érvényesíthető környezetkárosodással szemben, melyet a Kvtv. igen szélesen határoz meg és amely a kár mértékét tágítani képes az okozatosság nagyvonalú alkalmazásával együtt¹⁶ (ld. Kúria Pfv. III.22.191/2011/4). Ne feledjük, a fentiekén kívül a Ptk. általános felelősségi szabálya is rendelkezésre áll. A kár kapcsán megemlítendő, hogy a környezetjog környezeti kár fogalma messze túlmutat a polgári jogi kár elemein.¹⁷

A két jogalap alkalmazása a bírósági ítéletekben is eltérő megoldásokat mutat¹⁸, természetesen ez a keresetben előadottaktól nagymértékben függ. Például zajhatással okozott környezetterhelés körében, amelyet a polgári jog elsődlegesen a szomszédjog körébe sorolja, találunk példát mind a két jogalapra. Példának okáért az autópálya üzemeltetővel szembeni környezetvédelmi polgári perben a felelősség alapja az autópályát üzemben tartása kapcsán pusztán az a tény, hogy a környezet igénybevételével, illetőleg terhelésével jár az autópálya üzemeltetése, és e tevékenység a károsult félnek zaj- illetve levegőszennyezés útján kárt okoz. (Legf. Bíróság Pfv. 21.531/2010/4. a Ptk. 345. §-ának alkalmazását mondta ki, mivel a határértéket meghaladó zajterhelés környezetveszélyeztetésnek minősül; ezt megelőzően a BDT2002.579. is az emberi környezet veszélyeztetésével

¹⁶ Ld. a fenti 11. j., jöllehet a Kvtv. 103. §-a nem környezetkárosodást, hanem kifejezetten kárt említ.

¹⁷ CsÁK (2012) i. m. 77.

¹⁸ CsÁK (2018) i. m. 337–338.

okozott kárnak minősítette a zaj- és levegőszennyezéssel okozott károkért való felelősséget, melyre a Ptk. veszélyes üzemi felelősség szabálya alkalmazandó. A kár az ingatlanban bekövetkezett értékcsökkenés.¹⁹⁾ Az „üzemeltetés” ténye kizárja a valamennyi károkozáshoz vezető ok vizsgálatát és relevanciáját, végül is nem az autópálya pusztta léte a környezetszennyező tevékenység, hanem az azon haladó járműveké, a forgalomból eredően. Az 1959-es Ptk. szomszédjogi (100. §) és általános kártérítési (339. §) szabálya alapján a forgalomnövekedéssel kiváltott rezgészavarral az ingatlanban okozott kártérítési igény csak részben volt sikeres, mivel felperes egyrészt nem bizonyította, hogy a károsodás olyan zavaró hatásokkal lenne összefüggésben, amelyek indokolatlanul túllépik a szükséges mértéket, másrészt a városfejlődéssel, a gazdasági élet változásával, az iparosodással együtt járó elkerülhetetlen mértékű zavarás nem jelenti a Ptk. 100. §-ának megsértését, és ezáltal kártérítési felelősséget sem alapoz meg. Az útkezelő-alperes kártérítési felelőssége azonban az épület állagában bekövetkezett károsodásért és a kijavítás ellenére fennmaradó értékcsökkenésért részben fennáll.²⁰⁾

A kártérítésért való felelősség a kárral érintett „anyag” jogi helyzetével szoros kapcsolatban áll, a fenti ingatlant érintő eset mellett érdemes egy pillantást vetnünk az ingóságokra is. A Budapest Sportszarnok leégését követően a csarnok maradványainak elbontása és elszállítása kapcsán a veszélyes üzemi felelősség azon alapult, hogy a fővállalkozó, aki a törmelék elszállítását végezte, az azbesztet tartalmazó törmelék deponálás előtt nem ártalmatlanította. A törmelék azbesztmentesítésének elmulasztását követően annak ártalmatlanítási munkái okozták a kárt mintegy 81 millió Ft értékben, amely összeg volt a per tárgya. A csarnok elbontására szerződött vállalkozás engedéllyel rendelkezett a bontási tevékenységre, ezért őt kellett az épületszerkezetbe beépített anyaggal, mint veszélyforrással rendelkezni jogosult üzembentartójának tekinteni, függetlenül attól, hogy ténylegesen alvállalkozót vett igénybe, és a birtokba vett munkaterületet továbbadta az alvállalkozójának. Ezt a felelősségét még az sem érintette, hogy nem ő volt a hulladék-törmelék tulajdonosa (BDT2015.3380) és nem ő építette be a veszélyes anyagot évekkel ezelőtt a sportszarnokba. Ingó dolog esetében, mint a perbeli törmelék, amely az ingatlanból, a sportszarnok épület-ingatlanból változott vissza ingóvá a bontási munkák révén, a környezetvédelmi felelősség is átalakul. Változik az anyag, változik a felelősség.

¹⁹⁾ EBH2005.1207 az autópálya üzembentartójának felelőségét mondta ki Ptk. 339. § alapján, de nem környezetveszélyeztetés miatt; az EBH2002.631 az autópálya kezelőjének felelőségét szintén a Ptk. 339. §-a alapján vizsgálta vaddal való ütközés tényállásban.

²⁰⁾ CsÁK (2018) i. m. 337.

Függetlenül attól, hogy a bontás fővállalkozója a szerződés aláírásakor tudott vagy nem tudott a veszélyes hulladékról, ez a felelősségét nem érinti, hiszen az a veszélyes hulladék észlelésétől annak végleges ártalmatlanításáig terjed a bíróság szerint. A dolog tulajdonosának – a magyar államnak – a felelőssége, viszont fel sem merült. Egy másik figyelemre méltó következtetést vonhatunk le ebből az esetből, az épületek ingóságokból válnak ingatlanná, amelyre a környezetvédelem és a polgári jog is külön felelősségi szabályokat ad. Majd az ingatlan elbontásából az anyag ingóvá alakul át, amelynek következtében az ingatlanhoz kapcsolódó felelősségi szabályok már nem alkalmazandók, hanem az ingóság-jelleg határozza meg a kártérítés új környezetét. Az időmúlás az anyag ingó-ingatlan-ingó változásához – amely még mindig polgári jogi kategória – eltérő szabályokat kapcsol, hiszen ingatlan esetében a tulajdonlás pusztán ténye önmagában felelősséget alapozhat meg. Végző soron az anyag ingatlan állapotból ingóvá történő átalakításával (bontással) és annak elszállításával megbízott vállalkozó vált felelőssé azért az azbesztért, amit nem őt épített be, melynek nem volt tulajdonosa, de amelyet nem megfelelően kezelt a munkálatok során. A bontási tevékenység, mint új tény, a fennálló környezetszennyezés tekintetében új felelősségi helyzetet produkált.

6. Elévülés kezdetének problematikája

Az Ünnepelettől egy másik gondolatot is kiemelünk a kártérítési felelősség kapcsán, nevezetesen az elévülés köréből. A tankönyvében olvasható tétel szerint az elévülés kezdete sokszor problémás, „tisztázandó kérdés” környezeti károk esetében, amelyet az előző esetek is igazolnak.

„Az elévülés kezdete jobbára az igényérvényesítés lehetőségével egyidejű, tehát nem azonos a kárt okozó magatartás megvalósításának idejével. Az elévülés kezdete akkor értelmezhető, ha a károsult tudhat az őt ért kárról, illetve azt is tudhatja, kivel szemben kíséreljen meg igényt érvényesíteni. Ennek ideje azonban akár évtizedekben is mérhető, amikor tehát még nem beszélhetünk az elévülési idő elkezdődéséről sem.”²¹

²¹ BÁNDI i. m. 362.

Bándi professzor értelmezése kísértetiesen hasonlít Karunk nemrégiben elhunyt nagy tanárának hasonló gondolataira.

Lábady Tamás elévülést érintő nagyívű gondolata azon egészségkárosodást eredményező orvosi tényállásokhoz kapcsolódott, amelyeknél a kárbehatás és a károsodás észlelése közt jelentős idő telik el, néha évek, akár évtized is. Lábady álláspontja szerint ilyen esetekben a kártérítés esedékessége, és ezzel az elévülés akkor kezdődik, amikor a károsult teljes körű orvosi információt szerez arról, hogy egészségkárosodása milyen és mikori kárbehatás, kár-ok következménye és a károsodásáért ki a felelős.²² Lényegében ezt halljuk vissza Bándi professzor úrtól is a környezeti károk tekintetében. Lábady Tamás felfogásában az elévülés kezdő időpontja ahhoz az orvosi véleményhez, szakmai értékeléshez kapcsolódó tények ismeretéről való tudomásszerzéséhez kötődik, amely tények alapján a kártérítési követelés érvényesíthetővé válik. A károkozó magatartás objektív ténye önmagában nem elegendő az elévülés megindulásához, hanem a károsodás felismerése, szubjektív percepciója is szükséges, továbbá a károkozás, a károsodás és az okozati kapcsolat szakmai, orvosi értékelése és megállapítása. Az elévülés Lábady Tamás felfogásában – ezekben a speciális orvosi kártérítési esetekben – a károkozás szubjektív észlelésen túlmenően a tények szakmai értékelésétől is függ. Amint azt már egy tanulmányunkban ismertettük,²³ Lábady Tamás felfogását a Pécsi Ítéltábla Polgári Kollégiuma 2/2009. (X. 9.) kollégiumi véleménye nem fogadta el, az elévülés kezdő időpontját nem kívánta az 1959-es Ptk. szabályától eltérően megállapítani. A Pécsi Kollégium többségi álláspontja az elévüléshez kapcsolódó szubjektív elemeket nem az elévülés kezdő időpontjához, hanem az elévülés nyugvásához kapcsolta, mint az elévülés nyugvásának megszűnését kiváltó tényhez.

„A többségi álláspont szerint azonban a bekövetkezett egészségkárosodás manifesztálódásához – függetlenül a lappangási időtől – nem az elévülés kezdete, hanem az elévülés nyugvásának a megszűnése kapcsolódik. A többségi vélemény tehát nem látott indokot arra, hogy eltérjen a kártérítés esedékességének főszabályától, amely szerint a kártérítés a károsodás bekövet-

²² LÁBADY Tamás: Az elévülés és az új kártérítési igény keletkezésének kérdése a felelősségi jogban. *Bírósági Döntések Tára*, 2009/7–8. Fórum.

²³ CSEHI Zoltán: Az időmúlás relativizálása az elévülés rendszerében. In KOLTAY András – LANDI Balázs – MENYHÁRD Attila (szerk.): *Lábady Tamás emlékkönyv*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 27–51.

keztekor nyomban esedékes. A kár tényleges jelentkezéséig csak az *elévülés nyugvása* állapítható meg.”

Az elévülés ebben a Ptk. szöveghű felfogásában a károsulti tudattartalomtól függetlenül beálló tény, a károsodás beálltával kezdődik, az elévülés ideje elindul, az elévülés időórája objektív tényről számítandó. A károsulti szubjektív elem, hogy a károsodás a károsult részére mikor válik megismerhetővé, azaz a károsult nézőpontjából a kár mikortól, mely időponttól válik követelhetővé, nyilvánvalóan az ő tudomásszerzésétől függ. A károsulti tudomásszerzés szubjektív elem, de ez a tény nem az elévülés kezdetét határozza meg a magyar jogban, hanem az elévülés nyugvása körében értékelendő, melynek bizonyítási kockázatát a károsult viseli. A magyar kártérítési jogban az elévülés kezdete és folyása objektív, tudattartamtól független időfolyás, és a károsulti igényérvényesítés szubjektív körülményei – az elévülés nyugvása – adnak lehetőséget a tudomásszerzés figyelembevételére. Ennek a megközelítésnek az abszurditására hívta fel Lábady Tamás a figyelmet egyes speciális orvosi kártérítési ügyekben, hiszen milyen jog az, amely elévültnek minősít egy követelést, amely követelésről annak jogosultja nem is tudja, hogy létezik, hiszen betegsége csak később, az elévülés után jelentkezik, illetve ha észleli is a kárt, nem tudja, hogy azt mi okozhatta, mert ez utóbbi az okozatosság misztikus homályának szakmai értékelésétől függ. A Ptk. válasza egyértelmű: az elévülés elkezdődik, sőt, az idő múlásával le is telik, de a jogosult kimentheti magát. A jogosultnak kell a kimentés tényeit előadnia és bizonyítania. Mindezek a gondolatok igazak a környezeti károokra is, hiszen a Kvtv. nem ad speciális elévülési szabályt.

7. A Luganói Egyezmény elévülési szabályai

Az Ünnepelet tankönyvének a polgári jogi fejezetében tárgyalja az Európa Tanács keretében a nemzetközi környezetvédelmi károokra kidolgozott 1993-as Luganói Egyezményt.²⁴ Utal az Egyezmény elévülési szabályozására, amely a magyartól eltérően az elévülés kezdetét a károsult tudomásszerzésétől számítja. Az elévülés akkortól kezdődik, amikor a károsult tudomást szerzett vagy szerezhette a kárról és az üzemeltető személyéről. Az egyezmény nem említi az okozatosságot, de ez szerintünk beleértendő, hiszen a kárt és az üzemeltetőt

²⁴ Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Lugano, 21. VI. 1993.

ez köti össze, így az okozatosságot az üzemeltető hozza be a tudomásszerzés körébe. A szubjektív kezdési időpontot az Egyezmény kiegészíti egy 30 éves objektív jogvesztő idővel. Az Egyezmény elévülési szabályai követik azt az európai trendet, amely az elévülés szabályait szubjektív és objektív időkorlátok közé tereli.

Az elévülés szubjektív kezdési időpontja tekintetében figyelemre méltó az Egyezmény 17. cikk 1. bekezdés 2. mondata, amely az elévülésre alkalmazandó állam joga szerint rendeli eldönteni az elévülés megszakadásának és nyugvásának (*suspension*) kérdését. Az egyezményes jog kollíziós szabályt tartalmaz, és a kollíziós norma által alkalmazandó állami jog alapján döntendő el, hogy az elévülés nyugodott-e vagy megszakadt, továbbá olyan fontos kérdések, hogy mi a nyugvás és a megszakadás következménye. Adott esetben ügdyöntő kérdés lehet egy perben, hogy melyik állam elévülési szabályai alkalmazandók a nyugvásra és az elévülés megszakadására. Az egyes államok jogában jelentős eltéréseket találunk az elévülés nyugvásának és megszakításának az eseteire, ezt korábbi írásunkban már bemutattuk.²⁵ A perindítás egyes államokban az elévülést megszakítja, más jogrendekben csak az elévülés felfüggesztését, magyar terminológiával az elévülés nyugvását váltja ki. A tradicionális, kontinentális, római jogi alapú jogrendszerekben a perindítás az elévülést megszakítja (osztrák ABGB 1497. §, svájci OR 138. §, görög Ptk. 261. cikk, olasz Codice civile 2943 cikk, holland Ptk. 3:316. cikk, valamint a skót jog, a Québec Code civil 2892. cikk, a dél-afrikai elévülési törvény 68 cikke,²⁶ valamint az ENSZ Elévülési Egyezmény 20. cikke).²⁷ Egy másik megoldás a perindításhoz az elévülés nyugvását fűzi. Ha a per alatt az elévülés nyugszik és a perben érdemi döntést hoz a bíróság, akkor nincs annak jelentősége, hogy a perindítás az elévülést nem szakította meg, mert a bírói ítélettel az ügy lezárásra került. Ha a bíró marasztalta az alperest, az ítéletben kimondott kötelezésre új elévülés kezdődik. Azonban, ha a perben nem született érdemi döntés, egyáltalán nem mindegy, hogy az elévülés nyugodott-e, vagy csak megszakadt, azaz a perindításig vagy az ítéletig eltelt időt az elévülés időtartamánál figyelembe kell-e venni a jövőben vagy sem, továbbá a per folyása miként hat ki az elévülésre. A

²⁵ CSEHI i. m. 43.

²⁶ Reinhard ZIMMERMANN: *Comparative Foundations of a European law of set-off and prescription*. Cambridge, 2002. 119.

²⁷ 20. cikk (1): Ha az adós az elévülési idő lejártá előtt a hitelezővel szemben tartozását írásban elismeri, az elismerés időpontjától számítva új, négy éves elévülési idő kezdődik. / (2) A kamatfizetésnek vagy a tartozás részbeni teljesítésének ugyanaz a hatálya, mint az e Cikk (1) bekezdésében meghatározott tartozáselismerésnek, ha az ilyen fizetés vagy teljesítés tényéből ésszerűen arra lehet következtetni, hogy az adós ezzel tartozását elismerte.

magyar Ptk. 6:25. § (1) bek. c) pontjának új szabálya szerint a perindítás csak akkor szakítja meg az elévülést, ha a perben érdemi döntés született, különben nem. A bírósági eljárás alatt az elévülés nem nyugszik, így ha nincs érdemi bírói döntés, lehet, hogy a per alatt az elévülés beáll. Ezért, ha érdemi döntés nélkül ér véget az eljárás, számos ország joga egy póthatáridőt biztosít a jogosultnak, hogy érvényesíthesse igényét: a svájci jog 60 napot, a BGB kötelmi jogi reform előtti német szabály 6 hónapot, hasonlóan a görög és a holland szabályhoz, Québec joga 3 hónapot, az ENSZ Elévülési Egyezmény²⁸ 1 évet. A magyar jog – a Ptk. értelmezéséből eredően – egy éves, illetve három hónapos pótlólagos határidőt ad.²⁹

A jogvesztő 30 éves határidő számítására az Egyezmény további szabályokat ad a 17. cikk 2. bekezdésben. Főszabály szerint a prekluzív határidő a kárt okozó eseménytől (*from the date of the incident*) és nem a kár bekövetkeztétől számítandó. Az Egyezmény kivételekkel bővíti ennek a normának a merevségét, folyamatos károkozás esetében a határidő annak abbamaradásától számítandó, amikor a folyamatos jogsértés megszűnik, a jogsértő tevékenység vagy folyamat abbamarad. Ez azt jelenti, hogy több éven, akár évtizedeken tartó környezet-szennyezés elévülésének záros, prekluzív határideje jelentősen kitolódik azokra a károkra is, amelyek a folyamatos károkozás kezdetéhez kapcsolódnak. Az ugyanabból a károkozó forrásból, okból eredő események sorozatával okozott környezetszennyezések esetében, az utolsótól számítandó a 30 éves határidő kezdő időpontja. Hulladék lerakására szolgáló telephely esetében, az elévülés záros határideje a telephely nemzetközi jog szerinti bezárásától indul, tehát a telephely léte, működése kizárja az elévülés leteltét.

A Luganói Egyezmény nem az egyetlen a nemzetközi környezetvédelmi egyezmények között, amelyik elévülési szabályokat tartalmaz. A veszélyes és ártalmas anyagok tengeri szállításával kapcsolatos felelősségről és kártérítésről szóló 1996-os londoni Nemzetközi Egyezmény 37. cikke hároméves szubjektív elévülési időt és 10 éves jogvesztő határidőt nevesít, ellenben további speciális eseteket nem említ. A bunkerolaj-szennyezéssel okozott károkkal kapcsolatos 2001-es londoni Nemzetközi Egyezménynek a polgári jogi felelősségről rendelkező 8. cikke szintén hároméves elévülést tartalmaz, de a kár bekövetkez-

²⁸ Convention on the Limitation Period in the International Sale of Goods of 14 June 1974 in the version of the Protocol of 11 April 1980, kihirdetve 1989. évi 1. törvényerejű rendelet az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseire vonatkozó elévülési időről szóló, New Yorkban, 1974. június 14-én kelt Egyezményről, valamint az áruk nemzetközi adásvételi szerződésére vonatkozó elévülési időről szóló Egyezmény módosításáról, Bécsben 1980. április 11-én kelt Jegyzőkönyvről.

²⁹ A Ptk. elévülés nyugvására vonatkozó szabályainak alkalmazásával.

tétől számítva, az objektív határidő pedig hat év. Ez utóbbi kitér a folyamatos kártérítésre, ebben az esetben a jogvesztő hatéves időtartam az első történés időpontjától számítandó, védve a károkozásért felelős személyt. Ezek a példák lehetséges irányokat mutatnak a környezetvédelmi igények elévülésének magyar jogfejlesztése terén.

* * *

Isten éltesse az Ünnepeket, reméljük, hogy még sok-sok éven át folytatjuk a szellemi párbeszédet a környezetvédelem és a polgári jog közös kérdései tárgyában!

ACTIO DE PAUPERIE: RUGDOSÓ LOVAK, TÁMADÓ ÖKRÖK ÉS EGY KISZÖKÖTT MEDVE

EL BEHEIRI Nadja*

1. Bevezetés

Bándi Gyula tollából számos olyan tanulmány jelent meg, amelyben a környezet védelmével és a fejlődés között fennálló feszültséggel foglalkozik. „Alapkérdésünk mi az, ami jobb világot és magasabb életminőséget eredményez. Ami erre nem alkalmas, ami nem ebbe a fejlődés irányba vezet, az valójában nem más, mint visszalépés, tehát a fejlődés ellentéte.”¹ Jelen, Bándi professzor úrnak dedikált tanulmányban egy római jogi kérdés tárgyalását tűztük ki célul, amely egyrészt a fejlődés jegyét viseli magán, másrészt az embernek a természethez való viszonyát szemlélteti.

2. Állatok által okozott károk az ókori Rómában

Si quadrupedes pauperiem fecessi dicatur – a legújabb német fordításra támaszkodva a következőképpen fordíthatjuk a szöveget: „Ha előadják, hogy egy négylábú állat kárt okozott.” Ezen titulus alatt a római jogászok állatok által okozott károkkal kapcsolatos felelősségi problémákat tárgyalnak. Az e témakörre vonatkozó szabályozás az ősi római jogban keletkezett, ennek megfelelően tükrözi a korai római társadalom viszonyait. A praetori jog átvette a

* Egyetemi tanár, PPKÉ JÁK.

¹ BÁNDI Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése. *Iustum Aequum Salutare*, XIII. évf., 2017/2. 160.

régi jog megoldásait, alkalmazva őket a fejlettebb gondolkodásra. A jogászok fejtegetéseiben érzékelhető a római jog és a görög filozófia találkozásának a hangulata. A rómaiaknál még a későbbi korokban is dominált a gyakorlatias megközelítés, érveléseikbe viszont sokszor beemelték a bölcséleti áramlatok vívmányait. A római birodalom fénykorában új szokások és kihívások jelentek meg, amelyek bizonyos tekintetben nem is állnak oly távol a modern korban tapasztalható jelenségektől.

Egy adott pillanattól fogva egyre több vadállatot hoztak be Rómába. Tanulmányunk végén arra a kérdésre fogunk választ keresni, hogy az ebből keletkező felelősségi problémák kezelhetők-e egy olyan szabályozás mentén, amely egy parasztokból és pásztorokból álló kis közösségben keletkezett. Ezt megelőzően pedig áttekintést nyújtunk az e kérdéskörre vonatkozó, sajátos római szabályozásról.

3. Az *actio de pauperies* a XII táblás törvényben

A XII táblás törvényben két, állatok által okozott kárra vonatkozó szabályozást találunk: az *actio de pauperie c.* és az *actio de pastu pecoris c.* keresetet. Az *actio de pastu* esetében a felelősség az állatokat hajtó pásztort terhelte. A kereset azon károk megtérítésére irányult, amelyek tiltott legeltetés miatt keletkeztek. A szankció adott esetben igen súlyos lehetett. Éjjeli, serdült általi elkövetés esetében az ún. *suspensio Cererit* alkalmazták: az elkövetőt Ceresnek, a szántás-vetés istennőjének áldozták fel, ezzel egy szakrális főbenjáró büntetést végrehajtva.² Az *actio de pauperie* esetében ezzel szemben az embert semmilyen felelősség nem terhelte. Ha a kár keletkezése bármilyen formában visszavezethető emberi cselekvésre, a lehetőség megszűnt a kereset indítására. Zlinszky János több tanulmányban azon meggyőződésnek adott hangot, hogy a XII táblás törvény szabályozása a földműves és a pásztorok réteg között meglévő feszültségek mentén alakult ki.³ Az *actio de pauperie* így a pásztorok közösségének érdekeit szolgálná, miközben az *actio de pastu* a földművesek javai védelmére lenne hivatott. E feltevés mellett szól a *pauperies* szó etimológiája

² Plin. n.h. 18.3.12.: *Frugem ciuidem aratro quaesitam noctu pavisse ac secuisse puberi XII tabulis capital erat, suspensumque Cereri necari iubebant [...] impubem praetoris arbitratu verberari, noxiamve duplionemve decerni.* Valamely ekével szerzett termés éjjeli lelegeltetése, vagy levágása serdült korú tettesnél a XII táblás törvény szerint főbenjáró vétség, az ilyet Ceresnek áldozva felakasztották; a serdületlent a praetor megítélése szerint megostorozták és a kárt kétszeresen kellett megtérítenie.

³ ZLINSZKY János: *Meum est ex iure Quiritium. A. Univ. Miskolc.*, IV. (1990) 189.

is. Egyes szerzők, mint pl. Max Kaser *pauperies* alatt olyan kárt ért, amely a károsultat szegényebbé teszi.⁴ Ezzel szemben Alan Watson úgy gondolja, hogy a rómaiak a *pauperies* kifejezéssel olyan kárt jelöltek, amely termelési hiányt eredményezett. Watson szavaival „*the state of producing little or of being unproductive*”.⁵ Állatok által okozott termelési hiány inkább egy pásztorkodó népcsoporthoz illik.

3.1. A noxális felelősség

Ulpianus az ősi szabályozásra tekintetében kijelenti, hogy állat által okozott kár esetében a jogkövetkezmény vagy a károkozó kiadásából vagy a kárösszegre vonatkozó *aestimatio* (bíró által becsült kárösszeg) megfizetéséből áll: *quae lex (lex duodecim tabularum) voluit aut dari id quod nocuit, id est id animal quod noxiam commisit, aut aestimationem noxiae offerre*.⁶ A károkozó kiadását a *noxalnoxia* kifejezéssel jelölték. A *noxális* felelősség elsősorban *filius familias* és rabszolgák által elkövetett károkra vonatkozott. Ezért néhány tekintélyes szerző azt az álláspontot képviseli, hogy a *noxális* felelősség elsősorban a hatalom alatti *filius*, ill. a rabszolga megbüntetését célozta meg. Zlinszky János így fogalmaz: „A XII táblás törvényben a *noxiam sarciri, damnum sarciri* stb. megfogalmazások mindig büntetésre utaltak; ezek büntetési tétel meghatározási módok. Kártérítést mai értelemben azokban nem szabad látnunk”.⁷ A *pater familias* a büntetést a kárösszeg (egyszeres, vagy többszörös értékben) megfizetése révén elfordíthatta. Ez az álláspont közel áll Biondo Biondi nézetéhez, aki leghatározottabban képviselte azt a nézetet, hogy az *actiones noxales* a magánbosszú maradványaként az elkövető ellen irányultak. Biondi után a témakutatói figyelmüket a hatalomgyakorló felé irányították. Miközben Biondi az *actiones noxales*-t az *in rem* keresetek mintájára szerkesztette, az általánosan elfogadott nézet az, hogy e keresetek az *in personam* *actió*kra hasonlítanak.⁸ Fernand de Visscher azon véleményének adott hangot, hogy az *actiones noxales*

⁴ Max KASER: *Das römische Privatrecht*. Beck, 1955. 147.

⁵ Alan WATSON: The Original Meaning of Pauperies. *Revue Internationale des Droits de l'Antiquité*, 17. (1970) 133. A véleményekről egy aktuális áttekintést ad Milena POLOJAC. Milena POLOJAC: *Actio de pauperie and Liability for Damage Caused by Animals in Roman Law*. Belgrade, Dosije, 2003. 27.

⁶ Ulp. D. 9.1.1. pr.

⁷ ZLINSZKY János: *Állam és jog az ősi Rómbán*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1997. 133.

⁸ Biondo BIONDI: *Actiones noxales*. Stab. tip. G. Francini, 1925. 224 sk.

indításával a *pater familias* szemben, amennyiben az perbe bocsátkozik, egy *obligatio ex litis contestatione* keletkezett.⁹ Manlio Sargenti is a hatalom gyakorlójában látja a keresetek által elsődlegesen megcélzott alanyt, aki objektív, szigorú felelősséggel tartozik hatalmában lévő személyekért és állatokért. Az olasz szerző azt az eredeti álláspontot fogalmazza meg, hogy a *noxába* adás lehetősége egy peren kívüli eszköz volt, amellyel a *pater familias* a per bármely stádiumában (*litis contestatio* előtt, *litis contestatio* után, még a marasztaló ítélet után is) mentesülhetett a peres eljárás következményei alól azon keresztül, hogy az elkövetőt átadta a sértettnek.¹⁰

Perjogi oldalról indul ki Pugliese is, aki egyben visszatér Biondi nézetéhez, hogy a noxális felelősség alapja az elkövető *filius familias* vagy rabszolga felelősségre vonásában található meg. A *pater familias* ellen irányuló kereset *in ius* megfogalmazott *intentio*jában áll az *oportere* kifejezés, amely a kártalanításra (Zlinszkyvel kerüljük a kártérítési kifejezés használatát) vonatkozó *obligatiót* jelöli. Pugliese a *noxális* keresetek terén nem fogadja el az elkövető kiadásából vagy az összeg kifizetéséből álló alternatív *obligatió*ban való gondolkodást. A *noxába* adás lehetősége lényege abban jelenik meg, hogy az elkövető a passzív legitimációval rendelkező személyhez képest alacsonyabb minőségben áll. Ezért a hatalomgyakorló mint alperes az elkövető átadásával szabadulhatott kötelezettsége alól. Pugliese a noxális kötelemben modern szemszögből egy, a tulajdonjogból fakadó *obligatio propter rem* szerkezetet lát.¹¹ Az elkövető megbüntetésére vonatkozó teóriák nehezen illenek az állatok által okozott kár kérdéskörébe, hiszen az állatok megbüntetése távol áll a rómaiak racionálisabb gondolkodásától. A tulajdonba tartozó dolgokért való felelősség sokkal gördülékenyebben illeszkedik a korai társadalom összképébe. Az állatokért való felelősséggel kapcsolatban összehasonlító alapon szokás említeni az ószövetségben található mózesi törvényeket. Mózes második könyvében azt olvashatjuk, „hogy ha egy bika a szarvával felöklel egy férfit vagy egy nőt, és az illető meghal, az állatot meg kell kövezni...”¹² A szabály arra engedhetne következtetni, hogy elsősorban az állat megbüntetéséről van szó. Amikor azonban a szövegekörnye-

⁹ Fernand de VISSCHER: *Le régime romain de la noxalité. De la vengeance collective a la responsabilité individuelle*. Bruxelles, A. de Visscher, 1947. 349–362.

¹⁰ Manlio SARGENTI: *Limit, fondamento e natura della responsabilità nossale in diritto romano*. Pavia, Pubblicazioni della Università di Pavia, Studi nelle scienze giuridiche e sociali, 1950. 59–65.

¹¹ Giovanni PUGLIESE: *Obbligazione del capofamiglia e responsabilità del colpevole nel regime della nossalità*. In: *Studi Emilio Albertario I*. Milano, Giuffrè, 1953. 256 ss., valamint 279–281.

¹² Ex. 21,28.

zetet is figyelembe vesszük, látjuk, hogy az említett szankció közvetlenül a tálío elv megfogalmazása után áll (életet életért, szemet szemért, fogat fogért, kezét kézért, lábat lábért, égetést égetésért, sebet sebért, horzsolást horzsolásért).¹³ A tálío elv célja a nomád társadalmakra jellemző túlkapások, megtorlásban való mértéktelenségek visszaszorítása volt. Hasonlóképpen, arra gondolhatunk, hogy az *actio de pauperie* noxális jellege eredetileg arra volt hivatva, hogy a szankció mértékének szabjon határt. A peres eljárások rendszerét szemlélve érdemes még egy további körülményre felhívni a figyelmet. Az ismert Gaiusi (1,1-8) felosztás szerint a *ius* három kategóriában ölt testet: *personae*, *res*, *actiones*. E három tétel azonban összefügg egymással. Eljárásjogi szempontból még arra is emlékeztethetünk a spanyol romanista Álvaro D’Orssal, hogy az ősi civiljogban a keresetek a családfők hatalmi szféráinak tisztázására szolgáltak, és hogy a praetori jogban az actiók inkább dolgok feletti jogok érvényesítését célozták meg.¹⁴ Ebben az értelemben véve is logikusnak tűnik, hogy a noxális kereset hatalmi szférákban gondolkodó társadalomban jött létre.

3.2. A praetori kereset

A praetori jogra nézve Ulpinaus rögzíti, hogy a praetori jog szerint *pauperies* alatt olyan kárt kell érteni, amely a károkozó iniuriája nélkül keletkezett. Ezzel kapcsolatban a jogász a *pauperies* kifejezést már modern értelemben állatkárként használja: egy kár, amelyet a károkozó *iniuriája* nélkül okoztak (*damnum sine iniuria facientis datum*), szemben a *lex Aquilia* hatálya alá eső kárral, amelyet a rómaiak *damnum iniuria datum*ként tartottak számon. A jogász hozzáteszi, hogy egy állat azért nem követhet el *iniuriát*, *quod sensu caret*, mert nem rendelkezik ítélőképességgel. Ulpianus ezzel a megállapítással az emberek és az állatok közötti különbségre hívja fel a figyelmet. A *sensus* szó arra utal, amit Wolfgang Waldstein számos tanulmányában *communis intelligentiának* nevez.¹⁵ Az emberi természet eme sajátos tulajdonságai képessé teszik az embert a jó és rossz közötti különbségtételre. Deliktuális téren ez a tétel képezi a szubjektív felelősség alapját. Az ún. objektív felelősség szubjektív felröha-

¹³ Ex. 21, 24–26.

¹⁴ Álvaro D’ORS: *Personas-cosas-acciones en la experiencia jurídica romana. Historia. Instituciones. Documentos*, 1993. 289.

¹⁵ Wolfgang WALDSTEIN: *A szívébe írva. A természetjog mint az emberi társadalom alapja*. Budapest, Szent István Társulat, 2012. 88. Vö. továbbá János ERDŐDY: *In rerum natura esse videtur. Egy klasszikus római jogi toposz margójára*. Budapest, Pázmány Press, 2018. 67.

tóságtól függetlenül állapít meg felelősséget. Perjogi szempontból az objektív felelősség a károsult személyét erősíti, nem követeli tőle a károkozó felróható magatartásának bizonyítását. A noxális az objektív felelősséghez képest egy lépéssel tovább megy. Miközben az objektív felelősségnél a kár érvényesítése bármely fajta culpától (gondatlanságtól) függetlenül történik, a noxális felelősség esetében a felek pozitívan tudják, hogy az állat tulajdonosát nem terheli gondatlanság.

3.3. A formula kérdése

Otto Lenel az általa összeállított Edictum Perpetuumban rekonstruálja az *actio de pauperie*-t *actio in ius conceptáként*. Az *actió*ban szerepel a civil jogi *obligatióra* utaló *oportere*, és a kereset a *noxába* adást az *intentióban* és *condemnatióban* egyaránt lehetővé teszi. Lenel határozattan érvel amellett, hogy a praetori *actio* szerkezetében azonos volt a régi civiljogi keresettel.¹⁶ Ezen állásponttal Rudorffal szemben foglal állást, aki a *praetori actio de pauperie*ben egy *actio in factumot* látott.¹⁷ Az Edictum Perpetuum talán kevésbé ismert szerkesztője a *noxába* adást csak a *condemnatióban* teszi lehetővé. Döntésével Rudorff egyrészt a XII táblás törvényből fakadó, és a praetori kereset között létező különbségeket hangsúlyozza. Javaslatá az *iniuria* nélküli felelősségnek is megfelel. Az *intentióban* pusztán a károkozás ténye áll. A *condemnatióban* az alperes a kár pénzben való megtérítése és az elkövető állat kiadása között választhat. Ezzel az opcióval a praetor gyakorlatilag korlátozza a kártérítés mértékét a károkozó állat értékével. Lenel álláspontja mellett egy másik fragmentumra hivatkozik, amelyben Ulpianus Quintus Mucius Scaevola véleményét referálja, aki arra az esetre, hogy két kos vagy ökör egymással harcol, egy *actio de pauperiet* ad, és ezzel kapcsolatban az *aut noxam sarcire aut in noxam dedere oportere* fordulatot használja (arra az esetre, hogy nem a támadást indító állat pusztult el). Lenel ezt a megfogalmazást a formula szövegének tekinti. Lenel véleményével szemben elmondható, Mucius Scaevola álláspontja egy sokkal korábbi időszakba tartozik. A perjogi fordulat így inkább a civiljog helyzetét tükrözi. A forráshely a praetori jogra nézve csak korlátozott mértékben mondható hitelesnek.

¹⁶ Otto LENEL: *Das Edictum perpetuum: ein Versuch zu seiner Wiederherstellung*. Tauchnitz, 1907. 195.

¹⁷ Adolf Friedrich RUDORFF: *De iuris dictione edictum: Edicti perpetui quae reliqua sunt*. Hirzelium, 1869. 81.

4. A kereset kiterjesztése

Az idő elteltével, valamint az életkörülmények megváltozásával felmerült a kereset alkalmazási területének kérdése, annak tágítása. Bár a titulus alatt elhelyezett fragmentumok többsége Ulpianusnak a praetori ediktumhoz írt kommentárjából származik, a titulus vége felé más jogászoktól származó szöveg helyek is elhelyezésre kerültek.

A jogászok által említett példák alapján úgy tűnik, hogy az *actio de pauperies*hez eredetileg csak akkor lehetett folyamodni, ha a károkozásban minden emberi befolyást ki lehetett zárni. Meglátásunk szerint ez a „*cum commota feritate*” – amikor kitör [az állat] vadsága – fordulat jelentősége. Servius Sulpiciust (Kr.e. 1. század) idézve Ulpianus egy rugdosó lóról és egy ökréről szól, amely szarvával támad. Servius tanítványa, Alfenus Varus továbbfejleszti az esetet, és azt kérdezi, hogy az *actio de pauperie* alkalmazható-e olyan helyzetben, amikor egy lovász (aki feltehetően rabszolga) lovát egy öszvér mellett leteszi, a ló hozzáért (beleszagolt) az öszvérhez, mire ez kirúgott és megsebesítette a lovászt. Ebben az esetben a károsító esemény már nem csak az állat „vadságának” következtében állt be, hanem meg kell vizsgálni azt is, hogy mely szerepet játszott az ember cselekvése (D. 9.1.1.5).

Időbeli sorrendben haladva Gaius (Kr. u. 2. század) azt kérdezi, hogy vajon abban az esetben lehet-e keresetet indítani, ha a kár nem dologban vagy rabszolgában keletkezett, hanem szabad emberben? Gaius úgy véli, hogy az *actio* alkalmazható szabad ember esetében is, a kártérítés mértéke tekintetében viszont csak a gyógyításához keletkezett költség, ill. a keresetkiesés vehető figyelembe, hiszen szabad ember testével kapcsolatban a rómaiak úgy tartották, hogy ezt pénzben becsülni nem lehet ((D. 9.1.1.3). Ulpianus kortársa, Paulus a kereset kiterjesztését nem a sértett irányába gondolja tovább, hanem megfogalmazza azt, hogy aktív legitimáció nem- csak a károsult dolog/rabszolga tulajdonosát illeti meg, hanem adott esetben egy haszonkölcsönbe vevő, ill. ruhatisztító is indíthatott *actio de pauperiet*. Paulus a keresetindítás lehetőségét támogatja egy olyan esetben is, amikor egy boltban egy megkötött, harapós kutya megharap egy hirtelen belépő embert. E lehetőség csak arra az esetre vonatkozott, amikor a kutyát megkötötték. Ha az állat nem volt megkötve, akkor az állattartó felelősségét meg kell vizsgálni (D. 9.1.1.2). Paulus továbbá egy *actio utilist* ad arra az esetre, ha a károkozó állat nem tartozott négy lábú állatok csoportjába (D. 9.1.1.5).

5. A kereset alkalmazása vadállatokra

Ulpianus – mint oly sokszor – az esetek bemutatását egy sajátos elemmel kiegészíti. A jogász azt kérdezi, hogy az *actio de pauperiet* vadállatokra lehet-e alkalmazni, és példaként megemlíti a kiszökött medvének az esetét.

A fragmentumot bevezető részben általános jelleggel kijelenti, hogy az *actio de pauperiet* vad- állatokra természetes vadságuk miatt nem lehet alkalmazni. A következő mondatban az áll, hogy a tulajdonos azért nem vonható perbe, mert tulajdona az állat szökése után megszűnt. Az utolsó mondatban a jogász azt rögzíti, hogy ha egy (harmadik) személy elejti a medvét, (holt) teste felett tulajdont szerez.

Ulp. D. 9.1.1.10 (18 ad edictum): *In bestiis autem propter naturalem feritatem haec actio locum non habet: et ideo si ursus fugit et sic nocuit, non potest quodam dominus conveniri, quia desinit dominus esse, ubi fera evasit: et ideo et si eum occidi, meum corpus est.*

A jogász által közölt tényállítás meglehetősen rövid: „*si ursus fugit et sic nocuit*” – ha egy medve kiszökik és így kárt okoz.

A korabeli társadalmi kontextus néhány konkrét adatot szolgáltathat. A medvék azon állatok közé tartoznak, amelyeket az amfiteátrum az állatviadalok (*venationes*) és vadállatok által végrehajtott halálbüntetés (*damnatio ad bestias*) alkalmából használták. Az események szervezői akár többszáz állatot vezettek a közösség elé. A játékok befejezésével a közösség az állatokra vadászhatott. Az állatok általában a játékok szervezőjének – sokszor magának a császárnak – tulajdonában álltak. Medvék mellett még gepárdokat, oroszlánokat és bikákat használtak.

Magántulajdonban lévő medvékkel kapcsolatban az ugráló és táncoló medvékre gondolhatunk. Az ilyen állatok idomított állatoknak számítottak, nyakukon láncot viseltek. Ezen túlmenően ismerünk még a Kr. u. harmadik századból két torkos medvéről szóló ábrázolást. A medve mindegyik esetben egy fa mellett áll és gyümölcssei felé nyúl.¹⁸

Az Ulpianusi eseteíráshoz a táncoló vagy ugráló medve képe illik a legjobban. Az ő esetében képzelhető el legjobban, hogy a medve kiszökik, egy

¹⁸ Gisela STIEHLER-ALEGRÍA: Bär und Baum – Oso y Madroño Kulturhistorische Betrachtung einer Motivtypengruppe im Alten Orient und in der Spanischen Heraldik. *Isimu*, 2015. 417–418.

harmadik személy elejti, és holttestére nézve az a jogvita keletkezik, amelyre a fragmentum utolsó mondata utal. A szöveghellyel kapcsolatban modern szerzők figyelmüket a vadállatokra vonatkozó kijelentésre irányították. A legtöbb szerző elfogadhatónak tartaná, ha a jogász általános jelleggel határozná meg, hogy az *actio de pauperie*-t vadállatokra nem lehet alkalmazni. A nehézség a második mondatból fakad. A megszűnt tulajdonra való utalásban a modern szerzők indokolást látnak, és *a contrario* azt a következtetést vonják le, hogy a tulajdon megszűnése előtt a *dominus* vadállatokért is az *actio de pauperie* alapján felelt.

A két, egymás mellett álló kijelentés ellentmondásosnak tűnik.¹⁹ Az ellentét feloldható, ha az értelmezés során nem a logikai interpretáció eszközeire koncentrálnunk, hanem a szöveget a felvázolt történeti fejlődés összefüggésében olvassuk. Ebben a kontextusban az *ulpianusi* elemzés egy „szélsőséges” próbálkozásra vonatkozna; hogy egy ősi keresetet az eredeti rendeltetésétől elvonatkoztatva, újszerű tényállásokra használnak. Egy ilyen megközelítéssel szemben a szöveghely olvasható úgy is, hogy a tulajdonjogra való utalásban a vadállatnak egy definíciós elemét lássuk.

Vadállat alatt nem csak a „veszélyes” állat értendő, hanem azon állatok, amelyeket csak úgy birtokolhatunk, ha bezárjuk őket. A források ezzel kapcsolatban pl. a madarak példáját említik.²⁰ Egy ilyen olvasással a fragmentum következetlenségektől mentesen olvasható. Az *actio de pauperie* természetes vadságukra való tekintettel nem alkalmazható vadállatokra, hiszen őket csak közvetlen fizikai hatalom révén birtokolhatjuk. Ha tehát egy medve szökik ki, megszűnik a felette való hatalom, és ezzel együtt a tulajdonjog is. Ha valaki megöli a medvét, holttestét megtarthatja. Vadállatokért való felelősséggel kapcsolatban a természetre való hivatkozást meg nem oldott kérdésként szokták emlegetni.

E tanulmányt lezáró mondatában csak azt fogalmazhatjuk meg, hogy *Ulpianus* – meglátásunk szerint – mégis a helyes megoldásra érzett rá. Az állatokért való felelősség a hatalomgyakorlás lehetőségéből fakad, amely a tulajdon lényegéhez tartozik. A titulusban emlegetett haszonállatok esetében az állattartó hatalma megfelel az állat természetének, a hatalomgyakorlás különös erőfeszítés nélkül lehetséges. Az állat által okozott kár esetében a vadság termé-

¹⁹ Az ellentétet különösen hangsúlyozza a kölni professzor *Andreas Wacke*. Vö. *Andreas Wacke*: *Der Vogelstrauß als frühes Beispiel für Gesetzesanalogie: Ein Phantasma? Grenzfragen bei der römischen Tierhalterhaftung. Fundamina*, 2014. 1022–1024.

²⁰ *Paul. D. 41.2.3.15* (54 ad ed): „*Aves autem possidemus, quas inclusas habemus, aut si quae mansuetae factae custodiae nostrae subiectae sunt*”.

szetellenes módon kitört. A vadállatok tekintetében a hatalom gyakorlása csak „rendkívüli” intézkedések alapján lehetséges, a tulajdon megszűnik, amennyiben az állat a hatalmi szférát elhagyja. Ezzel kimondhatjuk, hogy vadság része az állat természetének. A római jogászok jogérzete ezt a tényt közvetlen módon felismerte és ellenezte az ősi rendelkezés kiterjesztését.

LEX LAETORIA A DRUSILLA-PER EGYIK PAPIRUSZÁNAK TÜKRÉBEN

ERDŐDY János*

1. Bevezető: a *lex Laetoria* és a *minorokat védő szabályozás*

Római jogi tanulmányainkból mindannyiunknak ismerős lehet a 25 év alatti serdülteket, forrásszerű elnevezésükkel élve, a *minorokat védő lex Laetoria*¹

* Egyetemi docens, PPKE JÁK.

¹ A téma irodalmából az alábbi munkák emelendők ki. Friedrich Karl von SAVIGNY: Schutz der Minderjährigen und Lex Plaetoria 1831. *Vermischte Schriften*, (1850) 321–395.; Félix SENN: *Leges perfectae minus quam perfectae et imperfectae*. A. Rousseau, 1902. 55–69.; William Warwick BUCKLAND: *A text-book of Roman law from Augustus to Justinian*. Cambridge Univ. Press, 1921. 171.; Fritz SCHULZ: *Classical Roman law*. Oxford, Clarendon Press, 1951. 191.; Wolfgang KUNKEL: *Untersuchungen zur Entwicklung des römischen Kriminalverfahrens in vorsullanischer Zeit*. [Abhandlungen der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-Historische Klasse.] München, Verl. d. Bayer. Akad. d. Wiss., 1962. 52–53.; Max KASER: *Das römische Privatrecht*. Bd. 1. Handbuch der Altertumswissenschaft. München, C. H. Beck, 1971. 276–277.; Max KASER: Über Verbotsgesetze und verbotswidrige Geschäfte im römischen Recht. [Österreichische Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-Historische Klasse] Wien, Verl. d. Österr. Akad. d. Wiss., 1977. 39–42.; Bernardo ALBANESE: *Le persone nel diritto privato romano*. Palermo, Tipografia Montaina, 1979. 514–528.; Settimio DI SALVO: *Lex Laetoria. Minore età e crisi sociale tra il III e il II a. C.* [Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Camerino XVI.] Napoli, Jovene Editore, 1979. 340.; Andreas WACKE: Zum Rechtsschutz Minderjähriger Gegen Geschäftliche Übervorteilungen. *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, vol. 48. (1980) 203–225.; Hans-Georg KNOTHE: *Die Geschäftsfähigkeit der Minderjährigen in geschichtlicher Entwicklung*. Frankfurt–Bern, Peter Lang Verlag, 1983. 53–68.; Francesco MUSUMECI: L'interpretazione dell'editto sui minori di 25 anni secondo Orfilio e Labeone. In: Silvio ROMANO (szerk.): *Nozione, formazione e interpretazione del diritto dall'età romana alle esperienze moderne. Ricerche dedicate al Professor Filippo Gallo*. II. Napoli, Jovene Editore, 1997. 39–58.; Cesare SANFILIPPO: *Istituzioni di diritto romano*. Rubbettino Editore, 192002. 60.; Francesco MUSUMECI: *Protezione pretoria dei minori di 25 anni e ius controversum in età imperiale*. [Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Catania] Torino, Giappichelli, 2013. XI., 262. S.; Elisabeth Christine ROBBA: *Die Drittwirkung der Minderjährigenrestitution im klassischen römischen Recht*. Berlin, Duncker & Humblot, 2014. 204 S.

szabálya. A tankönyvek és manuálék szerint eme törvény alapján csalás címén egy bárki által megindítható (tehát *actio popularis*) büntetőkereset (*actio legis Laetoriae*) járt az ellen, aki becsapott egy *minor*-t. Később a *praetor* a törvényre alapítottan, a *minor* szerződő partnere általi perlés esetére egy kifogást vezetett be, amelyet gyakran emlegetnek *exceptio legis Laetoriae* néven. A *minor* teljesítése esetére pedig *in integrum restitutió*t is adott, amennyiben a *minor* az általa kötött szerződésből (akár csalás, akár bármilyen okból) károsodott volna.²

A tankönyvek által pontosan, de meglehetősen szűkre szabottan ismertetett szabályozás a források tanúsága alapján két fázisban valósult meg.

1.1. A *minorok* védelmének szabályozási lépései: a *lex Laetoria* és a *praetori edictum*

Az első fázis maga a *lex Laetoria*, vagy másként *Plaetoria*³ volt. A Kr.e. III. század végére, illetve a II. század legelejére datálható⁴ törvény a *minorokat*, vagyis a 25 év alatti serdülteket részesítette többletvédelemben: jóllehet ők teljesen cselekvőképesek voltak, mégis lehetőség volt *curator* részükre történő kirendelésére.⁵ Ezzel párhuzamosan a nem ritkán az *actio legis Laetoriae* néven

² Ld. pl. BENEDEK Ferenc – PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Római magánjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2014. 146.; FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 152010. 227.; MAX KASER – ROLF KNÜTEL: *Römisches Privatrecht*. [Kurzlehrbücher für das Juristische Studium] München, C. H. Beck, 2014. 94.; SANFILIPPO i. m. 60.

³ Az elnevezések kapcsán említendő, hogy *Plaetoria* szerepel a Kr.e. 45-ből származó *Tabula Heracleensis*, másnéven *lex Iulia municipalis* szövegében (FIRA I, 112: „[...] queive lege *Plaetoria ob eamve rem, quod adversus eam legem fecit fe cerit, condemnatus est erit [...]*”), valamint a *Codex Theodosianus*ban (C. Th. 8, 12, 2: „[...] donec is, cuius facultatibus cesserit, annos *Laetoriae legis egressus legitimam compleverit aetatem [...]*”). *Laetoria*ként kerül említésre két, görög és latin nyelvű papiruszon (BGU II 378 „πυγγάνω γὰρ γεγραφοῦς [τ]οῦτο ἔτι ἐν τὸς ὄν τοῦ Λαιτωρίου νόμου”; BGU II 611 „[qui · ad ·] res · suás · age[n]das · legis · *Laetoriae* [utantur · au]xilió”) maradt fent. Nem elhanyagolható szempont, hogy szintén a Krisztus előtti I. századból származó két Cicero szöveg (Cic. de off. 3, (15), 61: „[...] *circumscriptio adulescentium lege Plaetoria [...]*”; Cic. ND 3, (30), 74: „[...] *inde iudicium publicum rei privatae lege Plaetoria [...]*”) is *Plaetoria* alakban hivatkozik erre a törvényre. A szekundér irodalom is megosztott a törvény elnevezése kapcsán; ld. pl. ROBBA i. m. 14.; illetőleg KASER i. m. 39.

⁴ A datálás kérdésében óvatosabb BUCKLAND i. m. 171.; DI SALVO i. m. 19. skk.; KNOTHE i. m. 53.; SANFILIPPO i. m. 60. Kezdetben Wacke is óvatosan foglal állást, először századra pontosan datálja a törvényt, később azonban Kr.e. 190-re teszi; ld. részletesen WACKE i. m. 204. és 206.

⁵ Éppen a *curator* rendelkezésének lehetősége is érvként szolgálhat amellelt, hogy a *minorok* teljesen cselekvőképesek voltak, mivel a *curator*, akit ma gondnoknak hívunk, az ügyvitel képtelensége esetén léphetett fel, amíg *tutort*, azaz mai fogalmaink szerint gyámot, az önjogú

emlegetett *popularis actio poenalis* indítására is lehetőség volt az ellen, aki becsapta a *minort*.

A szabályozás második fázisa a törvényi szabályozásra épülő *praetori edictum* praxisa, amely egyfelől bevezette az *exceptio* intézményét, másfelől az *in integrum restitutio* lehetőségét. Ebből látható, hogy kifejezetten *exceptio legis Laetoriae*-ről beszélni annyiban félrevezető, hogy nem a törvény alapozta meg a *minorok* által a formulába felvételre kérhető *exceptio* igényelhetőségét, hanem azt a *praetori edictum* tette lehetővé, akárcsak az eredeti állapot visszaállítását.

1.2. A szabályozás primér forrásbázisa

A Kr.e. III-II. század fordulójára datált *lex Laetoria* primér forrásai időrendben a *Tabula Heracleensis (lex Iulia municipalis)* szövege, a *Codex Theodosianus* egy fragmentuma, Cicero két szöveghelye; ezeken túlmenően pedig két, latin és görög nyelvű papirusz, a BGU II 611 és a BGU II 378 szövegei⁶ bírnak forrásértékkel.⁷ A *praetori edictum*ban (EP 10, 41) található szabályokat a *Digesta* 4. könyvének 4. titulusa tartalmazza; ezek a textusok az *edictum* szövegéhez kapcsolódó *responsumok* miatt is különösen érdekesek.⁸

serdületlen, illetve az önjogú nő mellé rendelték, a cselekvőképességüket pótlandó. Vö. Gai. 1, 144: *Permissum est itaque parentibus liberis, quos in potestate sua habent, testamento tutores dare: masculini quidem sexus inpuberibus, feminini uero inpuberibus puberibusque, uel cum nuptae sint.*

⁶ Vö. FIRA I, 112: „[...] *queive lege Plaetoria ob eamve rem, quod adversus eam legem fecit fe cerit, condemnatus est erit [...]*”; C. Th. 8, 12, 2: „[...] *donec is, cuius facultatibus cesserit, annos Laetoriae legis egressus legitimam compleverit aetatem [...]*”; Cic. de off. 3, (15), 61: „[...] *circumscripito adolescentium lege Plaetoria [...]*”; Cic. ND 3, (30), 74: „[...] *inde iudicium publicum rei privatae lege Plaetoria [...]*”; BGU II 378 „*τηγγάνω γὰρ γεγραφώς [τ]οῦτο ἐτι ἐντὸς ὧν τοῦ Λαιτωρίου νόμου*”, valamint BGU II 611 „*[qui · ad ·] res · suas · age[n]das · legis · Laetoriae [utantur · au]xilió*”.

⁷ Ehhez ld. KASER (1977) i. m. 39., 2. sz. jegyzet; WACKE i. m. 204., különösen pedig az 5. sz. jegyzet, irodalommal; DI SALVO i. m. 3., és 3. sz. jegyzet. Hasonlóan az újabb irodalomban MUSUMECI (2013) i. m. 10., különösen 3. számú jegyzet, bőséges irodalommal. Ellentétesen ld. legújabbban pl. ROBBA i. m. 14.

⁸ Ehhez ld. OTTO LENEL: *Das Edictum Perpetuum. Ein Versuch zu seiner Wiederherstellung.* Leipzig, ³1927. 116.

2. A Drusilla-per

Az ún. Drusilla-per főszereplője egy Tertia Drusilla nevű asszony, aki egy Valerius Apollinarius nevű, Karanisz⁹ helységben élt katona özvegye volt. A férj Kr.u. 119 és 128 között számos alkalommal vett fel kölcsönt egy Iulius Agrippianus nevű férfitől. A kölcsönök fedezeteként Apollinarius ingatlanokat kötött le zálogul. Mivel lejáratkor nem tudott fizetni, Agrippianus birtokba vette a zálogul lekötött ingatlanokat. Apollinarius feltehetően Kr.u. 129-135 között elhunyt; ezt követően az özvegye, Drusilla a saját és a gyermekei nevében eljárva legalább részben visszakövetelt egyes zálogtárgyakat Agrippinustól, Agrippianus fiától, aki a *legio II Traiana Fortis* katonája volt. A követelése alapja az volt, hogy a zálogul lekötött ingatlanok között volt olyan, ami az ő hozományának része volt, illetve ami gyermekei hagyatékának részét képezte. Az eljárás két szakaszra bontható, amelynek szakaszhatárát Agrippianus halála jelenti; utána a fia vette át a Drusillával szembeni alperesi pozíciót. Az ügy a fennmaradt papiruszok tanúsága szerint Kr.u. 148-ban még nem került nyugvópontra.

3. A corpus

A Drusilla-per anyaga egy nagyobb, Iulius Agrippinus személyéhez kötődő, 21 papiruszból álló archívum részre.¹⁰ A jelenleg Berlinben, Londonban, Aberdeenben, Genfben, Párizsban és Alexandriában megtalálható dokumentumok közül 16 szöveg képezi a Drusilla-per anyagát. Két szöveg kivételével a fennmaradó 19 textus minden kétséget kizáróan ehhez az archívumhoz tartozik.¹¹ Az archívumhoz tartozó dokumentumok túlnyomó többsége kimenő irat; Agrippianus,

⁹ Karanisz, görögül *Καρανίς*, a mai nevén Kom Osim a Fajjúm-oázis északkeleti részén található település, Arsinoé *nomosz*ban. A *nomosz* (νομός) közigazgatási egység volt az ókori Egyiptomban; a görög kifejezés kerületet jelent. A ptolemaida kort megelőzően az erre használt egyiptomi megfelelője a *szept* (határ) volt.

¹⁰ A dokumentumanyag irodalma körében kiemelendő Paul M. MEYER: *Papyrus Cattaoui*. II. Kommentar. *Archiv für Papyrusforschung*, III. (1906) 67–105.; Uő: *Zum Drusilla-Prozess*. *Archiv für Papyrusforschung*, III. (1906) 247–248.; Erwin SEIDL: *Rechtsgeschichte Ägyptens als römischer Provinz*. Sankt Augustin, 1973. 62., 1.9. pont; Herwig MAEHLER: *Neues vom Prozess der Drusilla gegen Agrippinus*. In: Detlef LIEBS – Joseph MODRZEJEWSKI (hrsg.): *Symposion 1977. Vorträge zur griechischen und hellenistischen Rechtsgeschichte*. Köln, 1982. 325–333.; Orsolina MONTEVECCHI: *La papirologia*. Milano, Vita e Pensiero, ²1988. 253., 36. pont.

¹¹ Ld. pl. MONTEVECCHI i. m. uo.

és fia, Agrippinus által különböző tisztviselőkhöz írt kérelmek. Ezek legtöbbször vagy egy véglegesnek szánt dokumentum tervezete, vagy másolat.

A *lex Laetoria*hoz konkrétan kötődő dokumentum egy Agrippinus által írt kimenő kérelem, amelynek címzettje Calpurnianus *iridicus*, és a dokumentum az Agrippinus és az unokatestvére, Saturninus között fennálló vitáról szól.

3.1. Mi a kapcsolat a *minorok* védelme és a Drusilla-per között?

Mint fentebb is látható volt, az archívum 21 dokumentumából 16 képezi az ún. „Drusilla-dosszié” részét. Maga a per egy legalább 15 éves intervallumot ölel fel (minden bizonnyal a Kr.u. 135–148. közötti időre tehető). Az archívum összes szövegéből 15 olyan van, ami az Agrippianus Kr.u. 139-ben bekövetkezett halála utáni időben keletkezett; ezek közül 12 foglalkozik a Drusilla-perrel. Két generációs archívumról van tehát szó, amely tartalmilag is kilóg a hagyományos keretből, mivel az archívum magját bírósági, hatósági iratok képezik, csupán a dokumentumok kisebb hányada magánlevél, vagy olyan levelezés, amely kölcsön, bérlet- vagy más, jellemzően vételiügylettel foglalkozna. Ami római jogi szempontból érdekesség teszi a Drusilla-peret, és az erről tudósító archívumot, az BGU II 378 jelű papirusz, amelyben a *lex Laetoria* elnevezés kifejezetten megjelenik a papirusz 21–22. soraiban.

3.2. A papirusz (BGU II 378)

A 33 cm magas, 34 cm széles¹² papirusz szövege Mitteis¹³ és Krebs¹⁴ rekonstrukciója alapján maradt fenn; mindkét kritikai kiadás apparátussal ellátja a szöveget. Időbeli elhelyezését a papiruszon szereplő személyek nevei adnak iránymutatást, akik közül kiemelkedik Claudius Neokydes (Κλαυδίου Νεοκύδους), aki a szövegben jelzett tisztséget Kr.u. 141-ben töltötte be.¹⁵ A szöveg második felében említett Lucius Valerius Proculus a *praefectusi* tiszt-

¹² Vö. BGU = *Aegyptische Urkunden aus den Königlichen Museen zu Berlin. Griechische Urkunden*. Band II., Berlin, 1898. 38. (a továbbiakban BGU II.)

¹³ Ludwig MITTEIS: *Grundzüge und Chrestomathie der Papyruskunde. Zweiter Band: Juristischer Teil, zweite Hälfte: Chrestomathie*. Stuttgart, Teubner, 1912. 67–68., apparátussal.

¹⁴ BGU II. 38. (az apparátust ld. uo. 355.)

¹⁵ Ehhez ld. MITTEIS i. m. 67., aki utal rá, hogy a datálást megkönnyíti, hogy a kérelmező ugyanaz, mint a *Papyrus Cattaoui verso* oldalán szereplő személy. Ld. még MEYER i. m. 94–95.

séget Kr.u. 145 és 147 között töltötte be. Jelenleg a papiruszt a Kr.u. 147. április 15—24. közötti időszak utánra datálják.¹⁶ A görög nyelvű papiruszlap feltalálási helye a Fajjúm-oázisban található Arsziñoé. A dokumentum 28 sort tartalmaz, a rostszalakkal párhuzamosan íródott, csak a *recto* tartalmaz szöveget.

[- ca.20 - Καλ]πουρνιανῶι δ[ι]καιοδότῃ
 [παρὰ Γαίου Ἰουλίου Ἀγριππίνου σ]τρ[α]τιώτου [υ] λεγεῶνος]
 [β Τ]ρ[αϊ]ανῆς Ἰσχυρᾶς (ἑκατονταρχείας) Πο]υβλικίου(*) Σευή[ρου
]
 [- ca.28 -] . . . [. .]υτῆς υ[- ca.11 -] . υ
 5 [οὔ] ἐπιδέ]δωκα τ[ῶ κ]ρ[ατί]στω [ῆ]γεμόνι βιβλειδίου(*) καὶ τῆς
 ὑπ' αὐτοῦ(*)
 [γενομένης] ὑπογρα]φῆ[ς ἀν]τίγραφον ὑποτάξας δέομαι, ἐάν
 [σου τῆ] τ[ύχη] δόξη π[ρὸς] τὸν [ἀ]ντίδικον Ἰ(*)ούλιον Σατορνῖνον
 [ἀκοῦ]σαί μοι[υ] . . ἀναπομπὴν καὶ {τ[ῆ]ν συν}
 [. . .] μεν[- ca.12 -]εσ . παρ' αὐτῶ οὕσαν. διε[υτύ]χ(ει)
 10 [- ca.11 -] . . ε.
 Ἀ[ρου]κίωι [Οὐ]αλερίωι Πρόκ]λωι ἐπάρχωι Αἰγύπτου
 παρὰ Γαίου [Ἰ]ο[υλίου Ἀγρ]ιπ[πίνου] στρατιώτου λεγεῶνος β
 Τραῖ(*)ανῆς Ἰσχυρ[ᾶς] (ἑκατονταρχείας) Σουλπ[ικίου] Σευήρου.
 περιγραφείς, κ[ύ]ρ[ι]ε]
 πρ[ὸς] τῆς . . [- ca.10 - Ἰου]λίου Σατορνειῖνου ἀνεπιτοῦ μου
 15 ἐντυγχάνω σ[ο]ι [- ca.10 -] μὲν [κ]ληρονόμος [τ]οῦ π[ατρός]
 μου Ἰ(*)ουλίου Ἀγριππινιαν[οῦ]. κακοπραγμόνως ὁ Σατορνειῖνος
 ἐπ[ο]ίησεν πρ[ὸς] με κατά[σ]τασ[ι]ν ἐπὶ Κλαυδίου [Ν]εοκύδου
 γε[ν]ομένου δικαιοδότου, ἀπαιτῶν με ἦν ἔλεγεν δεδωκ[έν]αι
 τῶ πατρί μου παραθήκη, ἐπενέγκας μου χειρόγραφ[ο]ν [. .] . υ
 20 χρ[υ]σίου μναῖ(*)αίω[ν] ὀκτώ , [ὄ]πὲρ ἀνάγκασέν(*) με γράψαι
 βία ἄκον-
 τα, τυγχάνω γὰρ γεγραφῶς [τ]οῦτο ἔτι ἐντὸς ὧν τοῦ Λαιτωρίου νό-
 μου, ἔτι δὲ καὶ ἐξισχύσας [μ]εταξὺ ἐκ παραλογισμοῦ ἐπ[ι]στολήν
 [τοῦ]
 κρατίστου δικαιοδότου Καλπουρνιανοῦ τῶ τοῦ Ἀρσινο[ί]του
 στρα-

¹⁶ Vö. Trismegistos TM 9141 <https://www.trismegistos.org/text/9141#text-content>; Berliner Papyrusdatenbank P. 7052 <http://berlpap.smb.museum/01922/>

τηγῶ, ὅπως ἐν[β]ιβασθῆ [εἰ]ς τὰ ὑ[π]άρχοντά μοι, ὄντα ἐν συ-
ντι-

25 μήσει τα[λά]ντων δέκα καὶ πρὸς, χάριν [τῶν προκειμ[ένων τ]
ο[ῦ]

χρυσίου [μναῖ]αίων ὀκτώ, διαπεμψά[μ]ενος ὁ Σατορ[νε]ῖνος
τὴν ἐπ[ι]στολήν διὰ δύο στρατιωτῶν [τοῦ κρατίσ]του
δικαι[οδότου].

(ἔτους) ι Φαρμουῦθι β[.].

Apparátus

^ 3. cf. BL 6.11: [Σο]υπλικίου (l. [Σο]υλπικίου) prev. ed.; ^ 5. l. βιβλίδιον; ^ 5. l. αὐτο<ῦ>; ^ 7. ἰουλιον papyrus; ^ 13. τραϊανη[σ] papyrus; ^ 16. ἰουλιου papyrus; ^ 20. μναῖαιω[ν] papyrus; ^ 20. l. ἠνάγκασέν.

Tartalmilag a papirusz egy beadvány, amelyet Gaius Iulius Agrippinus Calpurnianus *iuridicus*hoz (δικαιοδότης) intézett Iulius Saturninus ellen, aki a szöveg szerint Agrippinus unokatestvére (14. sor: ἀνεψιός). A beadványhoz csatol egy másik beadványt is; ez a 11. sortól olvasható (erre utal a 6. sorban az ἀντίγραφον szó is). Ennek címzettje Lucius Valerius Proculus *praefectus* volt. A kérelmező egy 8 *mina* arany értékű (vö. 20. sor: χρυσίου μναῖαίων ὀκτώ) kölcsönügylet teljesítése iránt indított végrehajtást panaszolja. A panasz oka, hogy a tartozásról szóló, egyoldalú nyilatkozatot tartalmazó okiratot (19. sor: χειρόγραφον) állítása szerint az unokatestvére, Saturninus, erőszakkal (ld. 20. sor: βίᾳ) csikarta ki belőle (ld. uo.: ἀναγκάζω).¹⁷

Agrippinus azonban ekkor még *minor* volt; a panasz szövegéből kitűnik, hogy feltételezése szerint ezért kiterjedt rá a *lex Laetoria* által biztosított védelem (vö. 21. sor: τηγῶν γὰρ γεγραφὼς τοῦτο ἔτι ἐντὸς ὧν τοῦ Λαιτωρίου νόμου). Saturninus azonban csalárd módon (ld. 22. sor: ἐκ παραλογισμοῦ) levélben fordult Arsizinoé *nomosz* kormányzójához (Καλπουρνιανοῦ τῷ τοῦ Ἀρσινοίτου στρατηγῶ), azért, hogy bocsássa be őt (24. sor: ἐνβιβασθῆ) Agrippinus vagyonaiba (uo.: εἰς τὰ ὑπάρχοντά μοι).

¹⁷ A papiruszon az ἀνάγκασέν alak szerepel, amely az apparátusban is látszó megjegyzés szerint helytelen; helyesen ἠνάγκασέν kellene, hogy álljon itt, mivel *indicativus aoristos activi singularis* 3. személyű alakról van szó.

4. Megállapítások

A bemutatott papirusz Antoninus Pius császár (Kr.u. 138–161.) uralkodásának idejéből származik. A *lex Laetoriát* a Kr.e. III-II. század fordulójára datálja az irodalom, Salvius Iulianus pedig Kr.u. 130 körül, vagyis Hadrianus uralkodása idején elkészítette az *Edictum Perpetuumot*, amely a *praetori* és az *aedilisi edictumok*, valamint a tartományi helytartók gyakorlatának összefoglalását tartalmazta. A *lex Laetoriára* épülő *praetori edictum* szabályai alapján a Digesta 4. könyvének 4. titulusa „*De minoribus viginti quinque annis*” címen tartalmazza az idézési törvény jogászainak *responsumait*. A respondeáló jogászok túlnyomó többségben az érett klasszikusok közül kerültek ki; az 50 fragmentum jobbra Ulpianustól származik, aki a Kr.u. II-III. században élt. A papirusz vélt keletkezési idejére tehát a *lex Laetoria*, és az ezen alapuló *praetori edictum* gyakorlata már teljes egészében kiforrott volt.

A vizsgált papirusz szövege szerint Agrippinus és Saturninus között jött létre egy pénzkölcsön, amelyben a fizetési kötelezettséget Agrippinus egyoldalú nyilatkozattal, *khirographummal* vállalta. Azt állítja ugyanakkor, hogy ennek a nyilatkozatnak a megtételére őt erőszakkal vették rá, és eredetileg Lucius Valerius Proculus *praefectustól* kért védelmet, mondván, hogy a *lex Laetoria* értelmében, kora okán rá kiterjed a védelem, mivel ekkor még *minor* volt. Ennek ellenére Saturninus csalárd módon levélben kérte Calpurnianustól a végrehajtás megindítást; a jelen papiruszban Agrippianus ez ellen él panasszal.

Ezek alapján látszik, hogy miként is működhetek a római jog szabályai, több ezer kilométerre Rómától: a klasszikus kor derekán, a törvényi szabályozás, és a már kikristályosodott *iurisdictiós* gyakorlat alapján hivatkozik a kérelmező a törvényre. Nem vitatott, hogy kiterjed-e rá a *lex Laetoria* szabályozása; a kérelmező a végrehajtási eljárás megindításának jogszerűségét vitatja. A *lex Laetoria* egész érvelésének kezdőpontján egy kiinduló hivatkozási alap: Agrippianus tényként állítja, hogy *minor* mivolta miatt a Saturninus által vele kötött szerződés eleve problémás volt – feltehetőleg azt kifogásolja, hogy tapasztalatlansága okán hajszolták bele ebbe az ügyletbe, amelybe egyébként apja örököséként került.¹⁸ Magában a panaszban mindössze két szó erejéig tűnik fel a törvény neve, mégis a mögötte rejlő *edictalis* és *responsum*-anyagot is szemlélve látszik, hogy hatalmas mennyiségű gyakorlati tudás miként válik egyetlen apró hivatkozássá.

¹⁸ Vö. a papirusz szövegében a κληρονόμος τοῦ πατρὸς μου Ἰουλίου Ἀγριππινιανοῦ fordulatot (15–16. sorok).

Lenyűgöző látni, hogy a szabályozás bölcsőjétől térben és időben eltávolodva, de mégis a Római Birodalomban mit is jelenthetett a jog a gyakorlatban. A felek ügyleteket kötöttek, amelyek kapcsán a felmerült vitáik rendezéséhez kérik a hatóság segítségét. Ráadásul, nem csak a konkrét papirusz, hanem az az egész ügy, amely Drusilla-per néven vált ismertté, érdekes betekintést nyújt a Kr.u. II. század derekának római jogéletébe. A római jogéletbe, mert bár a helyszín Egyiptom, a szereplők római neveket viselnek. Izgalmas azzal szembesülni, hogy római létükre miként alkalmazzák a római ügyleteket, használnak ezekhez a peregrinusok gyakorlatából átvett nyilatkozati formákat, miközben Rómától távol, görögül leveleznek a szintén latin nevű sztratégossal, aki Róma nevében végzi a terület kormányzását. A tankönyvekhez képest sokszínű az a kép, amely eme pár rövid forrás alapján megelevenedik előttünk. A fenti rövid elemzésből kitűnik, hogy a római jognak számtalan rétege van, amely kétezer év elteltével is alapot adhat érdekfeszítő vizsgálódások lefolytatására.

EGYSZER VOLT, HOL NEM VOLT... NÉHÁNY GONDOLAT A „HULLADÉKJOGRÓL” A KÖRFORGÁSOS GAZDASÁGRA VALÓ ÁTTÉRÉS ÜRÜGYÉN*

FODOR László**
egyetemi tanár (DE ÁJK)

Az Európai Unió a hulladékgazdálkodás újraszabályozásán keresztül igyekszik elérni az anyaghasználati (termelési – fogyasztási) láncok (hurkok) zárását. Nem egyszerűen a hulladéktól való megszabadulás a cél, hanem a társadalmon keresztüláramló anyagmennyiség csökkentése, azaz a természeti erőforrás termelékenység jelentős növelése. Az erőforrásokkal való hatékonyabb gazdálkodás, a megelőzés, a hasznosítás arányának növelése, s hogy minimalizáljuk az égetést és a lerakást. Az a tény áll a háttérben, hogy az anyaghasználati láncok többnyire lineárisak, s sokáig csak szivóhatásaiknak, illetve melléktermékeiknek a csökkentésére voltak előírások, de zárásukra, szűkítésükre nem.

A korábbi, hulladékgazdálkodási szabályozás koncepciójára építő, de azt jelentősen meghaladó, s immár a körforgásos gazdasági modellre¹ való átállást támogató, első európai uniós irányelvek 2018-ban és 2019-ben láttak

* E tanulmányt köszönetem kifejezésésképpen kétszeresen is az ünnepeltnek ajánlom, aki szakmai pályafutásomat – a környezetjog hazai tudományának első számú művelőjeként – kezdetétől fogva figyelemmel kísérte, segítette, s akivel immár jó ideje szerencsém van együtt is fáradozni a jogterület fejlesztésén. A tanulmány megírása során inspiráló gondolataiért pedig köszönettel tartozom Bendik Gábornak, Galli Miklósnak és Markó Csabának, akik ez idő szerint az Országos Környezetvédelmi Tanács tagjai.

** Egyetemi tanár, DE ÁJK.

¹ A körforgásos (vagy körkörös) gazdaság koncepciójának a fenntartható fejlődés céljával való kapcsolatára, s abban a jogi szabályozás szerepének jelentőségére ld. az ünnepelt tanulmányát. BÁNDI Gyula: A fenntarthatóságtól a körkörös gazdaság felé. EU stratégiák alakulása és ennek jogi következményei. *Fontes Iuris*, 2016/1. 13–21.

napvilágot.² Nemzeti jogba való átültetésükre egyes részterületeken már több kormányzati elképzelés született, amelyek közül a szélesebb közvélemény leginkább az egyszer használatos műanyagok forgalomba hozatalának betiltásáról szóló, T/10526. számú törvényjavaslatról szóló híradások révén találkozhatott.³ Ennek, a környezetvédelmi civilszervezetek szimpátiájával, s jelentős sajtóvisszhanggal kísért jogalkotási csomagnak a benyújtása, majd az utolsó pillanatban, az előterjesztés már kitűzött parlamenti vitáját megelőző napon (2020. május 19.) történt visszavonása közt olyan rövid idő telt el, hogy az a laikusokban is kétséget ébreszthet a szabályozási elképzelések megalapozottsága, illetve teljes támogatottsága felől. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium közleménye szerint azonban a kormányzat az elképzeléseket nem dobta a papírkosárba, az ügyet továbbra is fontosnak tartja,⁴ s a napirendről való levételt az életünk csaknem minden szegmensét átalakító pandémia magyarázza: „A gazdaság újraindításának egymásra épülő intézkedései során figyelembe kell venni, hogy a járványhelyzet hatásai következtében számos hazai iparági vállalkozás szorul segítségre abban, hogy lélegztételhez jutva stabilizálja működését.”⁵

Ez a példa is szemlélteti, hogy a hulladékgyűjtési szabályozás a természetét illetően igen összetett, de legalábbis Janus-arcú jogterület, amelynek követelményei az ökológiai értékrendet hivatottak a jogrendszeren belül érvényesíteni, miközben egyidejűleg a gazdaság szabályozásának lényeges, egyre meghatározóbb összetevőivé válnak.

A körforgásos gazdaság modelljére való átállás, illetve az annak megvalósítását szolgáló jogszabályok alapvető és lényeges változásokat, szemléletváltást fognak eredményezni, nem csak egyes gazdasági szereplők körében (mint a

² Egyebek közt az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/851 irányelve (2018. május 30.) a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/852 irányelve (2018. május 30.) a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv módosításáról; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/904 irányelve (2019. június 5.) egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről.

³ *Országgyűlési Napló*, 2018–2022. országgyűlési ciklus, Budapest, 2020. május 19. kedd 130/1. szám, 18046.

⁴ Ez összecseng az ITM által összeállított, *Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv 2020* c. dokumentumban foglaltakkal is, amely dokumentum, ha a szükséges szabályozásról nem is árul el konkrétumokat, az azok majdani társadalmi elfogadtatásához szükséges, közérthető propaganda funkciójának betöltésére alkalmasnak látszik. https://www.kormany.hu/download/9/d4/cl000/ITM_Klima_es_Termeszvetvedelmi_Akcioterv.pdf (2020. 05. 20.).

⁵ „A kormány támogatja az egyszer használatos műanyagok kivezetését és az ehhez szükséges technológiaváltást.” 2020. május 20., 14:50. ITM Kommunikáció. <https://www.kormany.hu/hu/innovacios-es-technologiai-miniszterium/fenntarthatosagert-felelos-allamtitkarsag/hirek/a-kormany-tamogatja-az-egyszer-hasznalatos-muanyagok-kivezeteset-es-az-ehhez-szukseges-technologiaivaltast> (2020. 05. 20.).

fenti példa szerint a műanyagipari vállalatoknál),⁶ hanem gazdaságunk és társadalmunk egészében. Olyan léptékű változásokról, illetve olyan meredek irányváltásról van tehát szó, amely felér egy rendszerváltással. Kivitelezése korántsem csak az uniós kötelezettségek teljesítése érdekében szükséges, hanem azért is, mert mind ökológiai, mind gazdasági szempontból hatalmas lehetőségek rejlenek benne Magyarország számára. A gazdasági-társadalmi nyereségek igazságos elosztása, s a minden váltással szükségszerűen együtt járó veszteségek minimalizálása érdekében ugyanakkor föltétlenül igényli az átállás, hogy érdemi párbeszéd alakuljon ki a szakmai, társadalmi és gazdasági partnerekkel; illetve hogy a magyar emberek hiteles, őszinte tájékoztatást kapjanak róla, hogy a saját részvételére mindenki felkészülhessen. A lényeg, mint általában, most is a kivitelezés részleteiben rejlik: a szabályozás mikéntjén múlik, hogy melyek is lesznek az átállás hatásai, s hogy azok milyen körben, mikor jelentkeznek.

E tanulmány megírásakor (2020 májusában) a kormányzati elképzelések egyes részletei látszanak. Egyrészt a jelenlegi szabályozási rendszer (eszközök, módszerek, intézmények) konzerválására irányuló törekvések láthatók. A hulladékgazdálkodás hatósági szervezetének reformja (egy új, hulladékgazdálkodási hatóság felállításának, a környezetvédelmi hatóságtól való elválasztásának terve), a hulladékelhagyás szigorú üldözése, és általában a szabályozás rendészeti-közigazgatási eszközeinek a megerősítése már ismert törekvésnek vehető, ha a részleteik tekintetében egyelőre nem is foglalhatunk állást. Másrészt ugyanakkor hiányolhatjuk azt, hogy a hazai jogalkotó az EU-nak a körforgásos gazdaság modelljéhez rendelt jogi aktusai⁷ szellemiségét tükröző elképzelésekkel még nem állt elő, amelyek tisztáznák a hulladékgazdálkodás működtetésére vonatkozó koncepció fontos kérdéseit, különösen a folyamat szereplőinek feladat- és felelősség-megosztását, a célok elérésének eszközeit, a kiterjesztett gyártói felelősségi⁸ rendszer működési módját, s nem utolsó sor-

⁶ Több ágazat egyes szabályozási kérdéseit is felveti a körforgásos gazdasággal kapcsolatban CsÁK Csilla – MARINKÁS György: A KKE országok hulladékgazdálkodási szabályozása és azok konformitása az uniós joggal. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/1. 2. kötet, 5–18.

⁷ Ezen jogforrások alapján néhány hazai szerző már vizsgálta a kiterjesztett gyártói felelősség-vállalási rendszerek szakpolitikai kérdéseit, illetve a szigorodó célértékek hazai teljesítésének a hazai esélyeit, tekintettel a fennálló hulladékgazdálkodási rendszer hiányosságaira. BARANYAI Gábor: Paradigmaváltás az európai hulladékjogban? – Észrevételek a kiterjesztett gyártói felelősség intézményesüléséhez. *Európai Tükör*, 2018/3. 93–115.; BARTA-GYURKÓ Brigitta: Az alternatív gazdasági modellek jelentősége környezetpolitikai szempontból. *Iustum Aequum Salutare*, 2019/4. 167–180.

⁸ A kiterjesztett gyártói felelősség elve már korábban, a hulladék keretirányelvben is megjelent. Egyebek mellett azt jelenti, hogy a hulladékgazdálkodás költségeit nem kizárólag az állam,

ban a jelenleg hatályos törvényi előírások, illetve a körforgásos logika közötti ellentmondások feloldását.

Ilyen körülmények közt (figyelemmel jelen ünnepi kötet szerkesztési elveire is) csupán néhány, a hulladékgazdálkodás rendjének szabályozásához kapcsolódó, időszerű kérdés felvillantására vállalkozhatom.

1. A jogalkotás egyes, koncepcionális kérdései

A körforgásos gazdaság eredeti koncepciója nem csak a hulladékról szól, hanem minden anyagáramról – beleértve a vizet vagy az energiát is – tekintettel a fenntarthatóság követelményére, a klímaváltozásra és a biodiverzitásra. A körforgásos gazdaság modelljét azonban az EU – legalábbis jelenleg – elsősorban a hulladékprobléma kezeléséhez, illetőleg azzal összefüggésben a gazdaság fejlesztéséhez kapcsolja. Várható, hogy a hazai jogalkotás is hasonló módon (tehát némi fókuszbeli szűkítéssel) közelít majd a tárgykörhöz, tekintettel a hazai szakpolitikai sajátosságokra is. Ez annál is könnyebben elképzelhető, mivel az előző évek jogalkotási termékei és azok gyakorlata bizonyítják, hogy a kormányzat felismerte a hulladékszektorban rejlő gazdasági potenciált, és átfogó intézkedéseket tett a hulladékpiac átrendezése, pl. a közszolgáltatással érintett szegmensben az állami szerepvállalás fokozása érdekében.⁹ A közszolgáltatás körén kívül azonban továbbra is számos hulladékgazdálkodó tevékenykedik a piacon, nem csekély szakismerettel, laboratóriumi kapacitással, egyéb eszközzel.

Véleményem szerint – ha nem is rövidtávon, de közép- illetve hosszú távon – a körforgásos gazdasági modellben való gondolkodást szélesebb körre, az érintettekkel partneri viszonyban, a piacgazdaság sajátosságait tiszteletben tartva kell kiterjeszteni. Ekkora kihívással jogrendszerünk talán százévente, ha egyszer, találkozik. Egy nyitott gazdaság szinte valamennyi szegmensében, valamennyi

az önkormányzatok, adófizetők stb. viselik, hanem elsősorban a hulladékká vált termékek gyártói. Az elv értelmezésére ld. HORVÁTH Zsuzsanna: *Fenntartható fejlődés: Fenntartható termelés és fogyasztás az Európai Unióban*. Budapest–Pécs, Dóm–Dialóg Campus, 2016. 191–199. Az EU új jogszabály-csomagja az elv érvényesítését szolgáló, együttműködési rendszereket, hálózatokat lát szükségesnek, amelyekben a gyártók legalábbis a hulladékáram koordinálásában, a kezelés finanszírozásában részt vesznek. Mindez nem zárja ki, hogy a tagállamok a kommunális hulladékok kezelését továbbra is állami/önkormányzati szervezetek révén biztosítsák.

⁹ HORVÁTH M. Tamás: A fáraó varázsol. A rezsicsökkentés beágyazottsága. *Politikatudományi Szemle*, 2016/3, 135–146.

szerep újratervezésére van szükség, egymásra épülő elemekből, folyamatokból, mechanizmusokból, amelyekre a jövőben még továbbiak épülnek.

Végigtekintve a 2012-ben kezdett, jóval szerényebb célkitűzéseket követő, hazai hulladékgazdálkodási „reformfolyamatot,” kudarcok sorozatával vagyunk kénytelenek szembesülni. A jelenlegi uniós célértékeket sem vagyunk képesek teljesíteni, a közszolgáltatási rendszer anomáliái¹⁰ pedig mind jogi, mind hatékonysági szempontból (vagy akár a magyar emberek elégedettségét nézve)¹¹ önvizsgálatra szólítanak. Ilyen helyzetben könnyen eshet a döntéshozó abba a hibába, hogy önbizalmát, illetve a társadalmi-gazdasági szereplőkbe helyezett bizalmát megkérdőjelezve, a jogállamiság, a piacgazdaság, az Alaptörvényben rögzített jogok rovására választ megvalósítási utat, tudni illik a centralizáció elmélyítésének útját. Ezzel szemben (nem csak az eredmények tükrében, hanem az EU Bizottsága által javasoltak fényében is)¹² még a centralizáció jelenlegi mértékét is eltúlzottnak gondolhatjuk (megjegyezve, hogy nem önmagában a centralizációban, hanem annak megvalósítási módjában lehet inkább megtalálni a problémák forrását).¹³

Korábbi kutatásaim során¹⁴ ugyanakkor azzal szembesültem, hogy a helyi szintű feladatellátásban és koordinációban komoly potenciálok maradnak kihasználatlanul. Pl. a különféle települési programokban prioritást élvező feladat az illegális lerakók felszámolása, már az 1990-es évek óta, de az önkormányzatok jelentős része nem rendelkezik forrással az elképzelések megvalósításához. Szükség volna ezért a települési önkormányzatok környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási feladatellátásához kapcsolódó finanszírozási illetve ösztönző rendszer kidolgozására. Komoly probléma, hogy a fejlesztési források allokálá-

¹⁰ Ezek egész sorára hívta fel a figyelmet a jövő nemzedékek szószólója, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működési problémáiról szóló, elvi állásfoglalásában. Budapest, 2018, 11. 06. AJB-4685-1/2018. https://www.ajbh.hu/documents/10180/2896961/a_hulladeggazdalkodasi_kozszolgaltatas_mukodesi_problemairoi.pdf (2018. 12. 10.). További problémákat gyűjt csokorba SZAMEK Gabriella: Hulladékgazdálkodás és önkormányzatok. In: BÁNYAI Orsolya – BARTA Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Budapest, Gondolat, 2018. 269–285.; GYURKÓ Brigitta: A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egyes kérdései. In: BÁNYAI–BARTA (szerk.) i. m. 197–211.

¹¹ KÁKAI László: Egyben hatékonyabb? Lakossági percepciók az állam és önkormányzat kérdésköréhez. In: *A helyi önkormányzatok fejlődési perspektívái Közép-Kelet Európában: Közös tanulás és innovációk*. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda, 2019. 346–367.

¹² BARTA–GYURKÓ i. m. 180.

¹³ BORDÁS Péter – BARTHA Ildikó – HORVÁTH M. Tamás: Jobban teljesít. Centralizáció és minőség. *Politikatudományi Szemle*, 2020/1. 73–96.

¹⁴ FODOR László: *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*. Gondolat, Budapest, 2019.

sa során sokszor a valós helyi igények rovására, divatszzerűen felkarolt ágazati megközelítések, és akár lobbyérdekek kerülnek előtérbe. Az önkormányzatok megerősítését indokolja az is, hogy a körforgásos gazdaság eredeti koncepciójának a megvalósítása – legalábbis a nagyobb városok és városkörnyékük esetén, de adott esetben akár kistérségi, megyei szintű együttműködések alapján – környezeti és gazdasági szempontból is a leghatékonyabban, a legkevesebb járulékos kiadással és környezeti teherrel területi szinten valósítható meg, helyi döntésekkel, együttműködésekkel, fejlesztésekkel – a központ támogatása mellett.¹⁵

A körforgásos gazdaság és a helyi önkormányzatok autonómiájának kérdéséhez szorosan hozzátartozik, hogy a körforgásos gazdaság akár szűkebb (uniós normákban is képviselt), akár tágabb (valamennyi anyagáramra kiterjedő) koncepciója csak úgy valósítható meg, ha a körforgásos szemléletet már a fejlesztési döntéseknél (pl. területfejlesztés, településfejlesztés, ágazati stratégiák, infrastruktúra-beruházások, termékinnováció), az új tevékenységek, létesítmények, termékek és szolgáltatások tervezése során alkalmazzák.

2. Az új, hulladékgyaldalkodási hatóság ügyéről

A kormányzati elképzelések hangsúlyos elemének tűnik egy új hatóság felállítása. Ezzel kapcsolatban okot ad a szkepszisre, hogy a közelmúltban nyomon követhettük a korábbi környezetvédelmi hatóságnak a kormányhivatalok főosztályaivá, osztályaivá zsugorodását; a környezetvédelmi szempontok gyakori háttérbe helyezését;¹⁶ a hatáskörök és az illetékességi területek többszöri újrászabályozását és az ebből fakadó bizonytalanságokat; a hulladékgyaldalkodás irányításában végrehajtott szervezetfejlesztések megkérdőjelezhető eredményeit; kérészerűtű és gyakran vitatható jogállású/jogkörű szervek létrehozatalát, amelyek távolról sem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.

¹⁵ A körforgásos gazdaság megvalósításában, csakúgy, mint a fenntartható fejlődés megvalósulásában (az uniós illetve nemzeti szinteken túl) a helyi, kisregionális szintek is fontos szerephez juthatnak. Vö. POMÁZI István – SZABÓ Elemér: A körforgásos gazdaság az Európai Unióban, Franciaországban és Németországban. *Magyar Tudomány*, 2019/8. 1201.

¹⁶ Utóbbiakhoz adalékként (s egyben a problémák rész megoldásaként) ld. a 4/2019. (III.7.) AB határozatot, amelyben a testület – az indítvány szerint vélelmezett, Alaptörvény-ellenes viszszaállítás megállapítása és szankcionálása helyett – alkotmányossági követelményt rögzített annak érdekében, hogy a környezeti illetve természeti érdekeket ne lehessen más érdekeknek alárendelni, illetve előírta még a jogalkotó számára, hogy kötelezze az eljáró közigazgatási hatóságokat arra, hogy kifejezett megállapítást tegyenek határozataik rendelkező részében az új környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról.

Az ambiciózus célok eléréséhez a hatóság humán- és tárgyi erőforrásainak megfelelő biztosítása, a modern technikai és tudományos eszközök alkalmazása is elengedhetetlen, és ennek érdekében nem elegendő a környezetvédelmi hatóságnál jelenleg ezen a területen dolgozó szakemberek átvétele, hanem jelentős létszámfejlesztésre, költségvetési forrás biztosítására van szükség. A szakterületen jellemző bizalmatlanság orvoslására szükséges, hogy a jogalkotó az említett feltételeket, a megfelelő szabályozási környezetet teremtsen meg, illetve a hosszútávon kiszámítható és átlátható működés is biztosított legyen, amelyek révén a szakpolitikai elvárások teljesülhetnek, s ráadásul e hatóság közmegejtélése egyértelműen pozitív lehet.

Súlyos hiba volna, ha mindez a környezetvédelmi hatóságok más hatásköreinek az ellátásához szükséges, amúgy is inkább fejlesztésre szoruló, személyi, illetve eszközkapacitások csökkenésével, a feladatellátás feltételeinek romlásával járna együtt.

A hulladékgazdálkodási hatósági hatásköröknek a környezetvédelmi hatásköröktől való leválasztása és új hatóság létrehozása tekintetében a jogalkotó szabadsága viszonylag nagyfokúnak mondható, és a hulladékgazdálkodási igazgatás terén akár hatékonyságjavulással járhat. Ugyanakkor gondoskodni kell a környezetvédelmi hatósággal való szoros és hatékony együttműködésről, amely a szakfeladat ellátásán túl azt is biztosítja, hogy az új szervezeti és eljárási rend ne okozzon indokolatlan adminisztrációs többletterhet az érintetteknek.

A hulladékgazdálkodásnak a környezetvédelemből való kiszakítása ellentétes irányú folyamatnak tűnik a környezetvédelem integrációjával szemben, amely integrációt vívmányként szokás értékelni (nem csak szakmai szempontból, hanem az említett bürokrácia csökkentése okán is), és számos konkrét jogi előírásban is megjelenik. E ponton kérdésként vethető fel, hogy pl. a felszámolási eljárás során a jövőben kétféle, környezeti terhekkel kapcsolatos nyilatkozatot kell majd tenni esetleg? Az egységes környezethasználati engedélybe (IPPC-engedélybe) a hulladékgazdálkodási engedély belefoglalható lesz-e még? A hulladékégetés és a hulladék elhagyása esetén két különböző – levegővédelmi és hulladékgazdálkodási – hatóság fog-e eljárni? Rendeződnek-e a hatásköri kérdések az önkormányzati környezetvédelmi/hulladékgazdálkodási hatósággal, vagy tovább bonyolódik a hatóságok, egyéb közfeladatot ellátó szervek és minisztériumok egymás közti viszonya?

Az egyébként mindenképp üdvözlendő volna, ha a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. (NHKV) által ellátott, és a már hivatkozott ombudsmani állásfoglalásban is kifogás tárgyává tett, közhatalmi jellegű feladatok hatósághoz, közhatalmi szervhez kerülnének.

3. A szabályozás koherenciájának igénye

Ha a jelenleg hatályos, hulladékgazdálkodási előírásokat vizsgáljuk (keresve a körforgásos gazdaságra való átállás szempontjából releváns, kapcsolódási pontokat), annak alapján egy igen ellentmondásos képet rajzolhatunk. A szakterület legmagasabb szintű előírásai egy versenyautó sebességével változnak (pl. az átfogó reform előtt álló Ht., a hulladékról szóló törvény¹⁷ 2020 tavaszáig csaknem 500 helyen módosult már). Az utólagos beavatkozások nyomait sok helyen szövegszerkesztési hibák is jelzik, esetenként a normavilágosság rovására. A legfontosabb jogszabályok esetenként még alapfogalmi szinten sincsenek egymással összehangolva, amiből gyakran nem csak jogdogmatikai viták származnak, hanem bizony felesleges bonyodalmak, jogalkalmazási problémák, bürokratikus kiadások is. A körforgásos gazdasághoz kapcsolt, uniós jogi aktusok hazai jogba ültetése kiváló alkalom lehet a koherencia-zavarok rendezésére, a korábbi és az új uniós elvárásoknak való, nagyobb mértékű megfelelés elérésére is.

Elsőként említem e körben, hogy a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 25 évvel ezelőtti keretszabályai (30. §) nem követik a hulladékra vonatkozó szabályozás koncepcionális változásait, különösen a védelmi doktrína („A hulladékok környezetre gyakorolt hatásai elleni védelem...”) helyett a hulladékgazdálkodás előtérbe kerülését, és a részletszabályok differenciálódását. A jelenség más szakterületeken is megfigyelhető (pl. levegőtisztaság- és vízvédelem), így számos esetben hiányzik a törvény és a végrehajtására kiadott rendelet összhangja. Az érintett esetekben indokolatlan, és többnyire az EU követelményeivel szembeeső volt, ha a speciális normákat a Kvt.-beli, avított keretszabályokhoz igazítanák. Szükséges lenne ezért a törvényi fogalomhasználat és a definíciók összhangba hozatala a korszerű, ágazati előírásokkal, így pl. a csomagolásról vagy a környezetvédelmi termékdíjról szóló szabályokkal.¹⁸ A termékeknek eszerint csomagolása van, a csomagolóanyag fogalma csak termék nélkül értelmezhető; a burkolóanyag fogalmát pedig (amellyel a Kvt. ugyancsak operál) jogszabályok nem definiálják. Indokolt lenne továbbá a Kvt.-ben is, kifejezetten megjeleníteni immár a körforgásos gazdaság koncepcióját – mégpedig a már elmondottaknak megfelelően nem csak a hulladékokra vonatkozóan, hanem már a törvény céljai között.

¹⁷ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról.

¹⁸ 442/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a csomagolásról és a csomagolási hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről; 2011. évi LXXXV. törvény a környezetvédelmi termékdíjról.

A körforgásos gazdaság koncepcióját ugyanakkor magától értetődően a 30. § szabályainak is tükröznie kellene a jövőben.

4. Zárszó

A körforgásos gazdaságra, a hulladékgazdálkodás rendjének újraszabására vonatkozó, kormányzati elképzelések vizsgálatából jelenleg meglehetősen homályos kép rajzolódik ki. Ahol erősebbek a kontúrok, ott az látszik, hogy a hulladékokkal kapcsolatos állami feladatok irányítását a környezetvédelemért felelős minisztériumtól (Agrárminisztérium) immár teljes egészében átveszi az Innovációs és Technológiai Minisztérium. Ennek pozitív hozadéka lehetnek a hulladékkal kapcsolatos, egyes szakpolitikai célok megvalósulása, specifikus jogszabályok hatékonyabb végrehajtása körében, de a mérleg csak akkor lehet pozitív, ha ugyanakkor a környezetvédelmi igazgatás torzója sem süllyed a sivatag homokjába.

Legalább ilyen érdekes kérdés, hogy hogyan változik az irányítási rendszerrel a nem közhatalmi jellegű feladatok szervezése, s még inkább az, hogy mit őriz majd meg a kiszakított ágazat a környezetvédelem értékelvűségéből, avagy teljes mértékben gazdasági racionalitások szerint irányítják majd. Amennyiben a hulladékra vonatkozó joganyag a gazdaság szabályozásának a szerves része, követelményei szükségszerűen osztoznak a gazdaság irányítását szolgáló, egyéb (pl. adózási, kereskedelmi illetve cégjogi stb.) előírások sorsán.

Csupán felvillantani van lehetőség olyan kérdéseket, mint, pl. hogy a környezetvédelmi ügyekben való közösségi részvétel előírásai hogyan érvényesülnek a továbbiakban, ha majd már nem a környezetvédelmi hatóság jár el? (Utalok itt a Kvt. 98. § (1) bekezdésére, és azzal összefüggésben az LB 4/2010 KJE döntésére). Kialakíthatók-e az új koncepcióban az állami és az önkormányzati feladatok egészséges arányai, illetve tovább tolódik-e az egykor helyi közfeladat ellátásának szervezése a központ irányába? Hogyan őrizhetők meg a rezsicsökentés „vívmányai” (ld. Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv), amikor a finanszírozási, ösztönzési, felelősségi rendszer hatékonysága szempontjából (a környezetpolitika racionalitásai szerint legalábbis) az ellentéte tűnik indokoltnak. Mi lesz a szolgáltatókat terhelő, lerakási járulék sorsa, amely átháríthatatlan volta miatt nem ösztönzi a lakosokat a szelektív gyűjtésre? Mennyiben lesz az új szabályozás kiszámítható, mennyire lesz rendszert- illetve szankcióközpontú, s mennyiben lesz támogató (nyitott a különféle fejlesztési irányokra)? Mennyiben tartja majd tiszteletben a megvalósításban résztvevők autonómiáját,

tulajdonát, személyes adatait? Tekintettel lesz-e arra, hogy a hulladékkal kapcsolatos tevékenységek illetve hatásfolyamatok csak komplex megközelítésben szabályozhatók? A hulladékelhagyás és egyéb jogellenes magatartások elleni, határozottabb (pl. büntetőjogi) fellépés mennyiben vezethet kellő eredményre? Előtte kiépülnek-e azok a ma még hiányzó rendszerek, amelyek biztosíthatják a hulladék körforgásban tartását (illetve javíthatók-e a már alkalmazott elemek, pl. a szelektív gyűjtés hatékonysága)? Javítható-e az szükségszerűen újabb elemekkel (pl. újabb különgyűjtési kötelezettségekkel) bővülő közszolgáltatás színvonala, ami ugyancsak összefügg az önkéntes jogkövetéssel? Mennyiben lesz szimbolikus a jogalkotás, s mennyiben állnak majd összhangban a kimondott célokkal a választott eszközök és a szabályozás tényleges hatásai? Kié lesz a kiskakas gyémánt félkrajcárja?

AKTUÁLIS JOGFILOZÓFIAI ÉS BIOETIKAI MEGFONTOLÁSOK AZ EMBERI ÉLETRŐL, HALÁLÉRŐL ÉS MÉLTÓSÁGRÓL

FRIVALDSZKY János*

1. Kortárs *mainstream* utilitarista és libertariánus bioetikai elméletek az emberi és nem-emberi életről, az ember alanyiságáról és a méltóságról

Kezdő megállapításként azt kell előre bocsájtanunk, hogy az utilitarista és a libertariánus bioetikai elméletek az élő emberi test létezését leválasztják az *emberi személyiség létéről*. Ennek következtében azt állítják, hogy az emberi test életében vannak oly életfázisok, amelyekben *e testhez nem kapcsolódik emberi személyiség*.

Az emberi személy létrejöttét az *utilitarista* elméletek minimálisan a fogantatástól számított 14. napra teszik, amikor az érzések észlelésének képessége minimális szinten már érvényesül, vagyis amikor a kezdetleges barázdálódás, a központi idegrendszer kezdeménye létrejön, legvégső időpontként pedig a fogantatástól számított 18. hétre, mikor teljes mértékben kifejlődött már a *központi idegrendszer*, amely ahhoz szükséges feltétel, hogy a magzat az örömet és a fájdalmat érezze.

A *libertariánus* elmélet az önmeghatározás képességét tekinti a személyi lét feltételének, részben a felvilágosodás-kori – például a locke-i – az ember 'saját személyén való jogának' és az ember Kant által megfogalmazott autonómiájának a félreértésével vagy talán inkább félremagyarázásával. Ez az elmélet az önrendelkezést tekinti tehát olyan kritériumnak, amelyhez a személy-státusz juttatása kötendő. Ennek megfelelően minimális szinten az agykéreg kifor-

* Egyetemi tanár, PPKE JÁK.

málódásának mozzanatához (22. hét) köti a személyiség létrejöttét, amely annak neurofiziológiai feltétele, hogy a *racionalitás* képességét gyakorolhassa, maximális mértékben pedig akkor ismeri el a személyiség létrejöttét, amikor az alanyban, illetve a „morális cselekvőben” az öntudat észlelésének/gyakorlásának képessége megjelenik (azaz az emberi élet születés utáni időszakában).

Az élet vége kérdése tekintetében pedig az mondható el, hogy a fenti elméletek *kizárják az alanyiség meglétét* azon individuumokban, amelyek *bár biológiai testben élnek, túlságosan szenvednek vagy másoknak okoznak túl sok szenvedést* azáltal, hogy nem tudják a szenvedésüket enyhíteni, öntudatlanok, azaz *nem rendelkeznek bármiféle agykéreg-tevékenységgel*, azaz *bár vegetatív funkcióik működnek, képtelenek az öntudatosságra, a racionalitásra és az erkölcsi döntésre*. A libertariánus és utilitarista elméletek tehát az emberi *test biológiai létezéséhez képest leszűkítik az alanyiség meglétét: a személyiség kialakulását az emberi test biológiai keletkezéséhez képest későbbre helyezik*, illetve az *emberi személyiség korábban megszűnhet az emberi test (biológiai) halálához képest*. Továbbá előfordulhat az is ebben a koncepcióban, hogy olyan emberi lények is élnek testükben biológiai értelemben életet, akiknek *személyiségét soha nem ismerik el* (nagyon súlyos központi idegrendszeri károsodással való születés esetén), vagy amely *személyiség valamely alapvető emberi funkciók gyakorlásának működésének megszüntével időlegesen* (tartós kóma, amelyből van esély a felébredésre) vagy *véglegesen megszűnik*. E teoretikus alapállások bioetikai és jogfilozófiai következménye az, hogy az emberi lények olyan kategóriáit tételezik, akik *bár biológiai értelemben élnek*, de *nem rendelkeznek személyiséggel* és így méltósággal sem. Az emberi embriók és a magzatok, de a csecsemők és a kisgyermekek sem rendelkeznek még alanyisággal. A kómába esett egyének, agykárosodottak, demensek, idősek, szellemi fogyatékkal élők, de a nagy fájdalommal élők sem személyek már.¹

A test és a személyiség szétválasztásának gyökerénél az a szemléletmódbeli alapállás található, hogy a *testet* e megközelítésmódot vallók *tárgyasították*, azaz *alanytalanították*, ami voltaképpen az *emberi méltóság emberi testből való kivételét* jelenti.² A *biológiai test* tárgyasítása a *test szcientista redukciós szemléletéből* fakad, amely szerint az térben kiterjedő, mozgó *organikus matéria*, azaz tér- és idő koordinátákban leírható, egymással kapcsolatban levő sejtcsoportok, illetve azok aggregátumainak összessége. Ezek szövetekké és

¹ Laura PALAZZANI: *La filosofia per il diritto. Teorie, concetti, applicazioni*. Torino, Giappichelli, 2016. 158.

² Uo. 159.

szervekké differenciálódnak biokémiai és genetikai információkat közvetítve egymás felé morfológiai, funkcionális és neurofiziológiai komplexifikáció szerint, amelyeket az *ok-hatás törvénye* szabályoz.³ Ezen redukcionista szemléletmód nem pusztán arra szorítkozik, hogy *leírja empirikus módon* a test működését, hanem azt állítja, hogy ez a tudományos az *egyetlen helyes leírási módja* a test mibenlétének, tagadván tehát azt, hogy létezhet ezt meghaladóan egy *másik dimenziója* is az emberi testnek. Ennek tarthatatlan egyoldalúsága rögtön nyilvánvalóvá válik, ha a *kegyeleti jogokra* gondolunk, amelyek olyan, immáron elhunyt személyhez tartoznak, aki nyilvánvalóan nem él már. Mennyivel inkább teljesen áthatja tehát az élő emberi személy testét e személy *méltósága annak minden létállapotában*. Sőt, majdhogynem a *mindenki által könnyen érzékelhető*, ugyanakkor a társadalom által *könnyen sérthető teste* jeleníti meg elsőrendűen a külvilág felé a *személyi méltóságát*. Nem is véletlen az, hogy az emberi méltóság védelmének a legrégebbi és egyben a leginkább bevett védelmi dimenziója az emberi személy *testének védelme* mindenféle kízással vagy más embertelen bánásmóddal szemben. Az ember ember-mivolta, méltósága, maga a *humanitás* elsőrendűen az emberi személy testének, minden ember testének – ideértve a bűnözőket és a terroristákat is – védelmében ölt normatív alakot, s írja elő az emberi méltóságnak az *emberi testben, azon keresztül történő abszolút jogi védelmét*. Az emberi személy ugyanis *testében él*, s ezért annak humanitását érintő sértése, megalázása az emberi személy-mivolt, azaz a méltóság sérelme.

A kegyeleti jogok léte újabb dimenzióban emeli fénybe az ember, akár holt testében is tetten érhető személyi méltóságot. Ezzel szemben az imént tárgyalt szcientista redukció képviselői azt vallják, hogy a kiterjedés és a mozgás *mechanikus mennyiségi* mérése révén tudományos empirikus módon megismerhető *tényadatokkal* lehet egyedül hiteles módon leírni, megragadni az emberi test mibenlétét, s ezért tagadják mindazon dimenziók és valóságok létét az emberben, amelyek így nem ismerhetőek meg, azaz az *emberi minőségek, a természeti lényegek* és az emberi *természetben rejlő célok* létezését.⁴

A most tárgyalandó *mainstream* bioetikai koncepcióban a puszta tárggyá redukált emberi test létezésének különféle stádiumaihoz társul az emberi alanyiség, másokban pedig az megszűnik létezni. Az *alanyiség* e koncepcióban tehát – mutat rá helyesen Palazzani – a mennyiségi dimenziójára csupaszított emberi test egyfajta *külső minősítésévé* válik. Ezen alanyiség létrejön az emberi bioló-

³ Uo.

⁴ Uo.

giai szervezet meghatározott szintjeire való fejlődésével, majd megszűnik az onnan való visszafejlődésével. E koncepciókban általános tendenciának tekinthető az ember alanyiségének „testetlenedése”,⁵ illetve, a másik oldalról, annak bizonyos emberi *biológiai funkciók* meglétéhez, azok *effektív gyakorlásához* kötése,⁶ s ugyanakkor azokban történő kimerülése. Azon egyéneket tekintik következőképpen személyeknek, akik *ténylegesen képesek bizonyos relevánsnak tartott funkciók gyakorlására: ezek a fájdalom érzékelésének képessége, amely megalapozza azt, hogy legyenek az alanyak (a fájdalom elkerülésére irányuló) érdekei, a racionalitás, az autonómia, az akarás és az önrendelkezés képessége. Azok minősülnek alanyoknak, akiknek testi működésében e funkciók meglétének külső megnyilvánulásai tetten érhetőek. Nem minden biológiai étellel bíró ember-kategória van e helyzetben, miközben nem pusztán emberek képesek – szerintük – e funkciók gyakorlására, hiszen bizonyos fejlett emlősök és nagyon magas szintű technológiával, mesterséges intelligenciával rendelkező robotok is produkálhatnak ilyen funkciókat, vagyis „nem humán állatok” és „poszthumán alanyok” is lehetnek személyek e bioetikai koncepcióban. Az utilitarista, amiképpen a transz- és poszthumanista irányzatok is, meg kívánják haladni az ember az állatokkal szembeni ontológiai magasabbrendűségének tézisének. Mivel az élőlények fájdalomérzékelő képességet tekintik a személyi lét központi elemének, így a legfejlettebb emlősállatok esetében is tételezik a személyi létet, ekképpen egyes képviselőik élesen kritizálják az ember és állat közötti antropocentrista „faji diszkriminációt”, amelyet az állatok kárára történő teljesen indokolatlan diszkriminatív különbségtetésnek tekintenek.⁷*

Szerintük a „nem emberi állat” és az „emberi állat” teste között nem tehető lényegi különbség, minthogy mindkettőjük szervezete képes a központi ideg-

⁵ Uo.

⁶ Tévednek mindazok, akik konkrét képességek gyakorlásához kötik az ember személyi létét, az ember alanyiségének (személyiségének), s ezért méltóságának meglétét. Még sajnós Martha Nussbaum is beleesik abba a hibába, hogy mivel – teljesen helyesen – azért küzd, hogy a fogyatékkal élők jogai ne elvont deklarációk legyenek, hanem hogy azok ténylegesen többlet képességgyakorlásban öltsenek testet, ezért inverz módon a képességek konkrét gyakorolhatóságához köti az emberi méltóság meglétét. Vö. János FRIVALDSZKY: Dignità, soggettività e capacità giuridica delle persone con disabilità - riflessioni critiche partendo da Martha Nussbaum. In: Paolo HERITIER (szerk.): Pierangelo Sequeri: *Deontologia del fondamento: Seguito da Verso una svolta affettiva nelle law and humanities e nelle neuroscienze*. Torino, G. Giappichelli Editore, 2016. 259–315.

⁷ Peter Singer például sérelmezve állapítja meg, hogy az újszülött élethez való jogát az alapozza meg, hogy biológiailag a *homo sapiens* fajba tartozik, ellentétben az (emlős) állatokkal. Ez szerinte igazolhatatlan és önkényes faji megkülönböztetés, melynek alapján az emberi fajnak az élethez való jogot tulajdonítják, amelyre azonban az állati faj(ok) nem jogosult(ak). Peter SINGER: *Animal Liberation*. London, Pimlico, 21995. 18.

rendszere révén a fájdalomérzékelésre, s ezért a kellemes külső ingert keresik, s a fájdalmasat pedig elkerülni igyekeznek. Már az imént említett kategóriaképzések is („nem emberi állat” és „emberi állat”) beszédesek: az *ember az erkölcsi bánásmód etikája szempontjából is csupán egy állati faj*, csak egy a fejlett emlősök fajai közül. Az utilitarizmus számára nem az emberi, hanem a külső ingerekre kellemes vagy fájdalmas érzetekkel reagálni képes érző test megléte a kulcskérdés, legyen az emberi vagy nem emberi (fejlett emlősállati) test, s ez az, ami az alanyiságot létrehozza.

A libertariánus koncepciókban pedig a *mesterséges intelligenciával* (vagy akár esetleg érzőképeséssel is?) rendelkező *robot is alanynak minősülhet*. Nem létezik tehát a *lényegét érintő* különbség az emberi lény biológia teste és a mesterséges intelligencia között, amennyiben mindkettő felmutatni képes az alanyra jellemző alapvető funkciók, vagyis az öntudat, a racionalitás és az önrendelkezés meglétét. A trans- és a poszthumanizmus képviselői kitérítik az alanyiságot az „emberi”-n és az organikus létezőn túlra oly módon, hogy az magában foglal új *virtuális, kibernetikus, szintetikus, nem organikus és nem élő alanyokat* is.⁸ Ezen általuk vázolt és vágyott jövőképben a *konvergens technológiák* (nanotechnológiák, biotechnológiák, informatika, kognitív tudományok) révén a biotechnológiai komponensek merő fogadóivá redukálódván *ki fognak üresedni a testek*. Azon igyekezetben történik ez, hogy elérjék és létrehozzák a „technohumán» létmódot (*condizione*), amely meghaladja a biológiai, fizikai és mentális korlátokat az ember és a gép fúziójában (*cyborg*), vagy automatizált és önállóvá tett gépek tervezésével, amelyek a hús-vér embert helyettesítik a halhatatlanság és a korlátlan tökéletesség ígéretével”.⁹

2. A szellemi lélek mindenkiben és mindenkor való megléte adja az ember lényegét és minden ember méltóságát

Tézisünként már előzetesen le kívánjuk szögezni, hogy helyes *morálfilozófiai és jogfilozófiai* szemléletben a *szellemi lélek* képezi az *emberi lét lényegét*, s adja az emberi személy *feltétlen méltóságát*. E szellemi lélek nem csupán, s nem is elsősorban a racionális-morális belátási, döntési és cselekvési tevékenységben érhető tetten, és még csak nem is az emberi élet értelmére irányuló kérdésfelvetés és az arra való válasz megtalálásának képességében, márpedig

⁸ PALAZZANI i. m. 160.

⁹ Uo.

az emberben a *logost* hagyományosan így értik. Eddig legfeljebb addig jutottak el a helyes irányban gondolkodók, hogy a méhmagzati és a csecsemőkorban az ember még nem rendelkezik azon agyi-idegrendszeri biológiai fejlettséggel, amely a gondolkodás szellemi funkciójának meglétéhez szükséges, azonban már a lelkük ebben a korban is készen áll arra, hogy *ezt a funkciót később majd gyakorolja*. Amiképpen a zongoraművész ilyenkénti minősége természetesen még nem változik meg, ha éppen nem áll rendelkezésére egy zongora, amin a képességét gyakorolhatná, vagy bemutatthatná, s így aktuálisan „nem tud” zongorázni.¹⁰ Mi azonban az *ember természeti lényegét adó szellemi lélek* létét nem abban látjuk, hogy *majd* képes lesz *effektíve gyakorolni azon szellemi-gondolkodási funkciókat*, amikkel a lelke potenciálisan már rendelkezik, csak még biológiai, központi idegrendszeri és egyéb biológiai fejletlenség miatt azok még nem nyilvánulnak meg. Meggyőződésünk szerint ugyanis a *lélek* a majd kifejlődő vagy éppen sohasem realizálódó *gondolkodási funkcióktól mentesen is teljesen jelen van* mind a méhmagzati emberben, mind természetesen a csecsemőben, még a központi idegrendszerében, agyi működésében genetikailag legsúlyosabban károsodott emberben is.¹¹ Nyilvánvaló, hogy a kifejlődött emberben a lélek a morális ítéletalkotás és gondolkodás számos formájában megnyilvánul (a *lelki*-ismeret működésétől a nemes erkölcsi eszmékért való *lelkésedés* képességéig bezárólag), azonban a szellemi lélek a *fogantatás pillanatától való azonnali jelenléte* teszi a biológiai értelemben létrejött egyedi embert filozófiai, azaz lényegi, voltaképpen (tulajdonképpen vagy „sajátképpen”) értelemben emberi lénnyé, személlyé. A lélek benne van és marad is az emberi létének, életének legvégéig. A szellemi lélek nem az elme, ekképpen *nem is azonos az agy fiziológiai-neurológiai működésével, s nem is lokalizálható oda helyileg, szervileg*. A *halál* éppen ezért nem csupán és *nem is elsősorban biológiai fogalom*, hanem az ember létével és mibenlétével összefüggő, *filozófiai* (és főképpen teológiai) módon megragadható valóság. A probléma abban áll, hogy az emberi személy e lényegi voltát adó emberi lélek fogalmát sokan a *pro-life* beállítottságú érvelésekben is kerülik, nem is szólva más jellegű szemléleti alapállásokról; s ha védeni kívánják a magzat életének

¹⁰ Robert SPAEMANN: *Tre lezioni sulla dignità della vita umana*. Torino, Lindau, 2018. 65.

¹¹ Robert Spaemann nagyon lényeglátóan ekképpen fogalmaz: „Ahelyett, hogy oda jutnánk, hogy ahol már nincsen semmilyen gondolkodási képesség, ott az emberi lény testi formája (*forma corporis*) eltűnik, csakis arra juthatunk, hogy amíg az emberi lény teste nem hal meg, a személyes lélek is jelen marad.” Ez utóbbi az egyetlen – írja –, amely a katolikus doktrínával összhangban van, majd hozzáteszi, hogy az egyetlen, amely az európai filozófia hagyománnyal kompatibilis. Ez utóbbi azért is figyelemre méltó állítás, mert a gondolkodás eszmetörténetek egyik legkiválóbb ismerőjéről van szó. SPAEMANN i. m. 67.

értékét, akkor valamilyen más minőséggel kívánják a valamiképpen emberinek tekinthető méltóságot abban megalapozni, jobbára azzal, hogy a magzat is az *emberi faj* tagja. Csakhogy egy biológiai adottság, a faj(ta)-jelleg nem alapozhat meg transzcendens, azaz *meta-fizikai minőséget*, amilyen pedig a szellemi lélek az emberben.¹² A legújabb morál- és jogfilozófiai gondolkodási tendenciák eredményeképpen sajnos az *emberi lélek*, a *méltóság* és a *személyiség* fogalmai immáron *delegitimálódtak* a tudományos diskurzusban. Előbb *metafizikai alapjuktól elszakítván kiüresítettek*, majd ennek következtében tartalmilag értelmezhetetlenné, s ezért *feleslegessé* váltak az emberről és így az *ember jogokról* való elméletalkotásokban. Az emberi ‘személy’ mibenlétének jogi diskurzusokban való teoretikus meghatározása alól mintegy „kiszaladt a talaj”, minthogy a jogi fogalom-használatokat alapvetően befolyásoló jog- és morálfilozófiai, illetve esetleg politikai filozófiai érvelésekben is *végzetesen problematikusává vált az emberi személy létének mibenléte*. Terminológiai innovációkkal, avagy szemléleti módosítások eredményezte újabb ember-redukcionizmusokkal (pl. az „agyhalál” koncepciója) e filozófiai probléma – ami leginkább gondolkodásbeli mélypontként azonosítható – immáron nem megoldható vagy orvosolható, sőt, ezek inkább összezavarták a hajdanvolt tisztánlátást. Pár évtizeddel ezelőttig ugyanis mindenki számára világos volt, hogy mi az emberi személy, s hogy annak a lelke valahol a „szívében van”, s hogy a szellemi dimenziója áthatja értelmét és gondolkodásmódját is. Ezzel szemben manapság mind a ‘személy’, mind a ‘lélek’ fogalmát kerülik a tudományos érvelésekben, sokszor még az életvédő okfejtésekben is, amikor az emberi jelleget kívánják hangsúlyozni a méhmagzat esetében. Ezért marad az „*emberi jelleg*” nyomatékosítása, vagy pusztán az (emberi) élet védelme szükségességének hangoztatása e méhmagzati stádiumban. Csakhogy az érvelésekben olykor még tetten érhető ‘méltóság’, amely az *emberi fajhoz* való tartozásból fakadna, hasonlóképpen filozófiailag nem jól meghatározott fogalom, mint amilyen szerintük a ‘személy’ fogalma is. Egyébként is Peter Singernek igaza lenne ekképpen: miért lenne egy *biológiai fajnak*, a *homo sapiensnek* méltósága, s a többiek pedig nem? A helyes megközelítés ezzel szemben az, hogy az *emberi embrió és a magzat azért rendelkeznek emberi méltósággal*, mert *emberi személyek*, mégpedig azért, hogy a *személyeknek a fogantatásuktól kezdve szellemi lelkük van*. Az emberi személyt nem észhasználat (és még csak nem is annak potencialitása), hanem a *méltóságát eredményező lelke teszi személyllyé*, s ez a létezők *lényegét* firtató

¹² Vö. NAVRÁTYIL Zoltán: *A varázsló eltöri pálcáját? A jogi szabályozás vonulata az asszisztált humán reprodukciótól a reprodukzív klónozásig*. Budapest, Gondolat, 2012. 264., 266.

filozófiai kutatás által is megállapítható, azon túl, hogy az Isten által teremtett emberi lélek létezése a keresztény teológia sarokköve.

3. Az ember méltósága a halálával összefüggésében és annak perspektívájából

Az ember életének és halálának jogi fogalma egyrészt annak biológiai-orvosi, másrészt a közbeszédben használt értelméhez szorosan kötődik. Az ember halála (a másik ember megölése, illetve halálának okozása vagy általában az alany halála) számos tekintetben jogi minőséggel, jogkövetkezmennyel bír, s mivel az ember létének végét jelenti, ezért alapjogokat, azok meglétét és gyakorolhatóságát szükségképpen érinti. Az ember létének, életének védelme minden jogrendszer alapja, értelme és célja, minthogy a jog *minimális* funkciója az ember védelme és az emberi társadalom fennmaradásának biztosítása.

A kortárs jogelméletre talán a legnagyobb hatást gyakorló, jogelmélettel foglalkozó jogász, Herbert Hart alapvetően hibásnak bizonyult elméleti rendszerének elméleti tanulságai arra mutatnak rá, hogy az emberi életet csak akkor lehet hatásosan jogi eszközökkel védeni, ha az *embert és annak életét*, valamint annak erőszakos elvételét is ontológiai, *metafizikai alapokon* ragadjuk meg teoretikusan, s akkor az életének védelme is, illetve az erőszakos halál megelőzésének kérdése is *természetjogi alapokon* fog állni.¹³

Az emberi élet jelentőségének összefüggésében szemlélt ‘halál’ fogalmának meghatározása azért is elemi jelentőségű, mert jobbra annak tudatosításán keresztül biztosítható az ember életének megfelelő védelme. Azonban a „*mi a halál?*” definiálása helyett, a redukcionista „*mikor következik be a halál?*” kérdés megválaszolása felé terelődött az utóbbi időben az orvosok, így a jogászok érdeklődése is. Ennek eredményeképpen a *halál teljesebb értelmű kérdése* elsikkadt, különösen, hogy manapság sajnálatosan az *emberi személy* és annak életének *helyes értelmű* fogalmi megadása sem áll a jogfilozófiai érdeklődés homlokterében. A halál jelenségének megértése ennek következtében annak beálltanak biológiai-orvosi vagy a hétköznapi gondolkodásban tetten érhető megközelítésére redukálódott. Azt láthatjuk, hogy az *orvostudomány aktuális állása* és az abban futó gondolkodási „paradigmák”, illetve az abban megjelenő *orvosi és egyéb emberi érdekek (szervátültetés megkönnyítése és felgyorsítása*

¹³ FRIVALDSZKY János: *A jogfilozófia alapvető kérdései és elemei*. Budapest, Szent István Társulat, 2019. 280–308.

a frissen halottá nyilvánított személyből, vagy éppen az életben tartás anyagi ráfordításának költségei) nagymértékben *meghatározzák a halálról való közgondolkodás alakulását*, ami pedig megszabja az ezirányú jogi gondolkodás főbb irányait is. Figyelemmel kell lenni arra, hogy a *jog tartalma legtöbbször érdekek ütközésekor* nyilvánul meg érvelésekben, jogeseteken keresztül, s e logika mentén fejlődik, változik. Következésképpen a halál jogi megítélése is elsősorban nem akadémikus viták tárgyaként formálódik. A jogász feladata azonban az, hogy e gyakorlati jogi és egyéb érdekek szövevényében tisztára csiszolja az emberi halál jogi szemléletű valóságát, különösen, hogy az ember *legalapvetőbb védelmének legkritikusabb eseményéről, vitális körülményeiről* van szó.

Amíg a *szívműködés és a légzés nem bizonyult funkcionálisan mesterségesen pótolhatóknak*, addig azok megszűnése jelentette a halál beálltát, manapság pedig, mivel ez már biztosítható, az *agyműködés kritériumainak megléte* tölti be ezt a funkciót, vagyis az előbbiek már nem elégséges kritériumok. Az agyhalál kritériumegyüttese révén azonosítható tehát manapság a halál beállta, ami sokkal inkább egy állapot, semmint egy pontosan meghatározható időpont. Már csak azért sem, mert az agyműködés neurológiai-fiziológiai, a *test működése szempontjából integratív funkciójának megléte binárisan nem állapítható meg*, azaz *egyértelmű és végérvényes kritériumként nem alkalmazható*, hacsak nem alkalmazunk egy különbségtételt az életfunkciókban úgy, hogy vannak magasabb, alapvetőbb és alacsonyabb szintű, kevésbé lényegi biológiai funkciók. Továbbá az agy halálának is többirányú, párhuzamos értelmei terjedtek el, nem is beszélve arról, hogy az „*agyi*” *működés sem lokalizálható egyetlen szervi helyre*, miközben az agy- és idegtudományok magát az így értett agyfunkciót *sokszor a teljes emberi létmóddal azonosítják, ami nagymértékű redukálása az ember életének*. Szükség van ennek következtében egyrészt *biológiai értelemben is egy jóval komplexebb szemléletmódra*, az összes szóba jövő élettani kritérium figyelembe vételével.¹⁴ A *teljes és visszafordíthatatlan agyhalál*, amely az emberi szervezet egységének felbomlását jelentené, *nem tűnik elégséges kritériumnak* a halál megállapítására, bár sokan, köztük még katolikus, jogfilozófiával és bioetikával foglalkozó jogászok is emellett teszik le a voksot.¹⁵ Ezen kívül égető szüksége van a jogásznak is arra, hogy az

¹⁴ Abigail MAGUIRE: Towards a holistic definition of death: the biological, philosophical and social deficiencies of brain stem death criteria. *The New Bioethics*, Vol. 25 No. 2019/2. 172–184.

¹⁵ Vö. Francesco D'AGOSTINO – Laura PALAZZANI: *Bioetica. Nozioni fondamentali*. Brescia, Editrice La Scuola, 2016. 119. Wolfgang Waldstein ezzel szemben vehemensen utasítja el ezt az állapotot jogfilozófiai és katolikus doktrínális érvekkel, a vonatkozó egyházi dokumentu-

emberi élet létezését ne a központi idegrendszeri és agyműködésbeli funkciók működésére szorítottan tekintse, hanem, hogy az életet és a halált magát is az *emberi léttel*, annak szellemi és lelki vonatkozásainak összhangjában, azokkal összefüggésében ragadja meg, mert egyébként nem tudja az *emberi személy-jelleget* semmiképpen sem konceptualizálni, aminek következtében pedig az emberi élettel ellentétes gyakorlatokat lesz kénytelen elfogadni.

Azt kívánjuk érzékeltetni, hogy azt a legkomplexebb összefüggésben szemlélt kérdést, hogy *mikor* következik be ténylegesen az ember halála, csakis akkor tudjuk megválaszolni, ha előzetesen fogalmilag azt tisztáztuk, hogy mit is jelent, *miben is áll az ember halála*, ami pedig csak abban az esetben tematizálható adekvát módon, ha már előzetesen tudatosítottuk, hogy *miben áll az ember élete, létének jogfilozófiai* módon is *releváns lényege*. Mivel azonban az *ember jogi fogalmának meghatározására* manapság már nem is törekednek a jogászok, mivel az emberi személy és az emberi méltóság fogalmaival nem tud mit kezdeni a kortárs jogi gondolkodás, ezért természetsszerűleg a halál fogalmi megragadása sem járhat biztos úton. Annál is kevésbé, mivel időközben az idegtudományok a *mesterséges intelligencia* kutatásának eredményeképpen olyan magas szintre fejlődtek, hogy már az *agyműködés is sok tekintetben kiválthatónak tűnik*, ezért *nincsen olyan biológiai-fiziológiai funkció az emberben, amit ne lehetne mesterségesen pótolni, előállítani*. Ezért tehát – ebben a koncepcióban – *semmi sem marad az emberben, ami igazán, sajátlagosan az 'emberi' lenne természeti lényege* szerint.

A *helyes jogfilozófiai gondolkodás* ezzel szemben az ember *filozófiai antropológiai lényegére* fókuszál, amelyben az emberi értelem, mint élet-értelem *túlmutat az ember agyműködésén*, s az ember *szellemi lelke*, ami az ember *igazi lényege*, *még ezt is meghaladja meta-fizikai jellegében: mindvégig jelen van, ameddig a konkrét egyén meg nem halt, de léte nem a biológiai test emanációja, származéka, így nem is detektálható természettudományos eszközökkel, pozitívista tudományos módszerekkel*. Ezért van szüksége a jogi gondolkodásnak is a morál- és a természetjogias jogfilozófiai gondolkodás e téren nyert alap kutatási eredményeire. Nézetünk szerint az emberi személy ilyen fogalmi megragadásából lehet csak helyesen definiálni az ember halálát és jogilag szabályozni az ezzel összefüggő jogi kérdéseket.

mokra hivatkozva, s az ezzel ellentétes értelmezési és értelemadási tendenciákra, azok hibás voltára is rámutatván, sokszor egyes vonatkozó dokumentumok keletkezési kontextusát is feltárva. Wolfgang WALDSTEIN: *A szívébe írva. A természetjog mint az emberi társadalom alapja*. Budapest, Szent István Társulat, 2012. 119–132.

AZ EU KÖRNYEZETI FELELŐSSÉG IRÁNYELV ÖSSZEHASONLÍTÁSA AZ USA SUPERFUND TÖRVÉNYÉVEL

FÜLÖP Sándor*

Brian Preston új-zélandi bíró egy konferencia megnyitóbeszédében sokak megörököződésére, majd ugyanezek egyetértő mormogása által kísérvé kijelentette: környezetvédelmi engedélyt csak környezetszennyezők kaphatnak. Ha valaki ugyanis nem szeretne egy bizonyos zöldfelületet megszüntetni, egy folyóba vagy a levegőbe szennyezőanyagot bocsátani, vagy éppen azt szeretné, hogy a globális felmelegedésre tekintettel egy bányában a szén ott maradjon a helyén, ezek végett nem folyamodhat környezetvédelmi engedélyért, ugyancsak furcsán néznének rá a hivatalnokok.¹ A fenntartható fejlődés törvényi szabályozásának vizsgálatakor – ehhez nagyban hasonlóan – mi is azt állapítottuk meg, hogy a környezetvédelmi jogszabályokat alapjában véve nem a környezetvédők, az ő szakembereik vagy hivatalnokaik fogalmazzák meg, hanem éppen ellenkezőleg, általában maguk a környezetszennyezők, az ő általuk fizetett jogászok, lobbisták és más szakértők.²

Nincs ez másként az elhagyott veszélyes hulladékokkal sem. Egyszer valaki kapott egy engedélyt arra, hogy a környezetre és az emberi egészségre veszélyt jelentő anyagokkal dolgozzon, megfelelő feltételek mellett, amelyet egy ideig betartott, majd csak kicsit szegett meg, de azt éveken keresztül, végezetül tönk-

* Egyetemi docens, NKE.

¹ Brian J. PRESTON: The effectiveness of the law in providing access to environmental justice: an introduction to the IUCN Academy of Environmental Law Colloquium 28 June 2013 Hamilton. New Zealand, 2013. 4. <http://www.lec.justice.nsw.gov.au/Documents/preston,%20brian%20-%20plenary%20paper%20environmental%20justice.pdf>, letöltve: 2020. június 1.

² FÜLÖP Sándor: A fenntartható fejlődés alapelvei. In: BARANYAI Gábor (szerk.): *Javaslatok a fenntartható fejlődés törvényi szabályozásához*. Budapest, NKE, 2019. 13.

rement, megszűnt, a tulajdonosok másfajta üzletbe fektették a pénzüket vagy ugyanabba az üzletbe csak máshol stb. Mindenesetre a szennyezés ott maradt, és lassan mindenfelé elszivárog a talajban, a felszín alatti vagy a felszíni vizekben. Az idő a szennyezésnek dolgozik.

Bándi Gyula, mint a jövő nemzedékek szószólója 2017-ben több állásfoglalásában, a hivatala által szervezett konferenciákon vizsgálta a környezeti felelősség kérdését. A sorozatot lezáró jogalkotási javaslatban leszögezte, hogy a hatékony környezeti felelősségi rendszer feltételezi az egyértelmű és kiszámítható anyagi jogi szabályokat, az előírásukat, betartásukat és kikényszerítésüket biztosító eljárási szabályokat és a mindezekhez szükséges megfelelő személyi állománnyal, tárgyi és pénzügyi eszközökkel rendelkező intézményrendszert. A javaslat kiemelten foglalkozik a szennyező fizet elvét a lehető leghatékonyabban elősegítő különböző pénzügyi garanciák kérdésével a különböző biztosítási konstrukciókkal, biztosítékokkal, céltartalékokkal és alapokkal.³ Ha a szennyező fizet elvéről beszélünk Európában, gyakran felmerül, hogy az amerikai Superfund törvény és az annak nyomán az érintett iparágaktól egy meghatározott hosszabb időszakban begyűjtött adókból képzett hatalmas pénzügyi alap milyen jelentős újítás volt és a mai napig például szolgálhat a működő és felhagyott, hulladékokkal szennyezett telephelyek megtisztításához. Ahogy azonban Bándi is rámutat, a környezeti felelősség rendszerét nem lehet egyetlen, mégoly látványos jogintézményre építeni, az ex ante és ex post környezeti jogi szabályok, sőt az összes közigazgatási rokonterület, a környezetvédelmi polgári jog és büntetőjog összehangolt működtetésére is szükség van egy jól felszerelt, magasan képzett, környezettudatos hatósági rendszer által.⁴

A következőkben röviden áttekintem, összehasonlítom az európai és az amerikai környezeti felelősségi rendszerek legfontosabb vonásait.⁵ Az Egyesült Államokban 1980-ban, az Európai Unióban 2004-ben alkottak átfogó jogszabályokat az ilyen környezetszennyezések felszámolására, a szennyező fizet elv jóval következetesebb érvényesítésére, azzal, hogy a szigorú intézkedések alkalmasak lehetnek a jogalanyok szemléletének, magatartásának a gyökeres megváltoztatására és ezzel az ilyen helyzetek megelőzésére is. A két szabályo-

³ A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezése a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítése érdekében, Budapest, 2017. december 7. [a továbbiakban: AJBH, 2017.] 2.

⁴ AJBH, 2017. 3.

⁵ A tanulmányban hivatkozott szakirodalmi adatok egy részének összegyűjtését a Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2020. évi Kiválósági Programjának támogatásával végeztem el.

zás, bár szinte szó szerint ugyanazt a célkitűzést fogalmazta meg, teljesen eltérő körülmények között született.

1. A környezeti felelősségi rendszerek kialakulása, célkitűzései

Az USA Átfogó Környezetvédelmi Válaszintézkedésekről, Kompenzációról és Felelősségről szóló törvénye (*Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, a továbbiakban: CERCLA*), amit az általa létrehozott célzott pénzügyi alapról Superfundnak is neveznek, alig kétéves, sietős, intenzív jogalkotási munka nyomán jött létre a Carter elnökség utolsó időszakában. Közvetlen előzménye a Love Canal katasztrófa volt, ami nagy felháborodást keltett Amerika szerte. Az ügy története egészen 1942-ig nyúlik vissza, amikor a Hooker Chemical Company egy a Niagara folyóhoz vezető csatornát kezdett használni, hogy a vegyi anyag hulladékaitól megszabaduljon. Ez annyira nem volt már akkoriban sem természetes, hogy a cég, miután beöntött 21 ezer tonna toxikus vegyi anyagot a csatornába, illetőleg a területén hordókban további jelentős mennyiséget elásott, 1953-ben „nagylelkűen” átadta a területet a Niagara School Board-nak azzal, hogy a továbbiakban az önkormányzati szervezet kezelje azt és természetesen viselje az ezzel járó felelősséget is. A tulajdonátruházási szerződésben éppen erre tekintettel részletesen felsorolták a területen és annak környékén található szennyező anyagokat is. Az új tulajdonos egy iskolaépületet és nagyjából száz családi házat épített a területen. Ezt követően, mintegy két évtized telt el, amíg a szennyező anyagok a csatornából és a felszín alatti hordókból bemosódtak a beépített terület talajába és a környező élővizekbe. A folyamatot a hetvenes években heveny esőzések gyorsították fel. A házak alagsorába beszivárgott a vegyszeres folyadék és szörnyű bűz árasztotta el a környéket. Az egészségügyi következmények nem kevésbé riasztóak voltak, 97 család áttekintő vizsgálata során azt állapították meg, hogy a vetélések és a születési rendellenességek száma többszöröse volt az átlagosnak. 1978-ban Carter elnök egy rendkívüli segélyösszeget állapított meg az érintett családoknak, az első olyan precedenst megteremtve, amikor nem természeti eredetű katasztrófa áldozatainak nyújt ilyen segítséget az állam.⁶

⁶ Joe AMADON: Eliminating Passive Disposal: Equalizing Liability Among Current and Prior Owners and Operators in the Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980. *Utah Law Review*, No.1., 2017. 207–208.

Az amerikai megoldással éles ellentétben az európai Környezeti Felelősségi Irányelv kialakulása egyes szerzők számítása szerint három-négy évtizedes folyamat volt (eltér, hogy honnan számítják magának az irányelv készítésének a kezdetét és ki mit tart csupán elhalt kezdeményezéseknek). Mindenesetre az Európai Bizottság még 1976-ban készítette az első javaslatot, amelyben a veszélyes anyagokkal dolgozó üzemek veszélyes üzemi felelősségét (*strict liability*) vetette fel. Egy további fejlődési fázis volt, amikor a nyolcvanas évek végén megjelenő első veszélyes hulladékös irányelv 11. cikke immár kifejezetten kötelezte a Bizottságot egy felelősségi szabályrendszer kidolgozására, amit a Bizottság az 1989-ben elkészült a “Veszélyes hulladékok által okozott kár miatt viselt polgári jogi felelősségről szóló irányelv” (*Directive on Civil Liability on Damages Caused by Hazardous Waste*) tartalmazó javaslattal tervezetével teljesített, majd ezt két évvel később, 1991-ben egy újabb formában is nyilvánosságra hozták. Az előkészítés utolsó tíz évére különösen jellemző volt az érintett ipari lobb csoportok aktív részvétele, amit egyes tagállamok, így különösen Nagy Britannia negatív hozzáállása is felerősített. A szakirodalomban a végül 2004-ben elfogadott irányelv hiányosságait, így egyebek között a kár szűkkörű meghatározását, a hatóságok passzív szerepét a kár felszámolásában és különösen a tagállamoknak adott rendkívül széles körű mérlegelési jogot, mind ennek a hosszas alkufolyamatnak tudják be, amelynek a végén a Bizottságnak már minden további halasztás elviselhetetlen arcvesztéssel járt volna, ezért könnyebben engedtek egyes tagállamok és az ipari lobbik nyomásának.⁷

A történelmi háttér ismeretében a két jogrendszer környezeti felelősségi rendszerének kialakulása és fejlődése a következőképpen tekinthető át. Amerikai oldalon a nagy sajtót és közfigyelmet kapott szennyezési esetek miatti jelentős társadalmi felháborodás és politikai akarat viszonylag gyorsan, viszonylag radikális és hatékony környezeti felelősségi szabályokat eredményezett. Európában, ezzel szemben, az elhúzódófolyamatban az általános közvélemény és a civil társadalom kisebb figyelme mellett a különböző kitermelő, ipari, biztosítási lobbierdekek jobban tudtak érvényesülni, először is a folyamat minél hosszabb elnyújtásában (a legkevesebb három évtized korlátozások nélküli időszak profitban szinte kifejezhetetlen nagyságú), illetőleg a születendő környezetvédelmi szabályok gyengítésében. Európa mellett szól ugyanakkor, hogy legalább a jogalkotók megfelelő jártasságra tettek szert ezalatt a hosszú időszak alatt, így az ELD-ben kevesebb ellentmondás zavarja a jogalkalmazást, mint a CERCLA

⁷ Emanuela ORLANDO: From Domestic to Global? Recent Trends in Environmental Liability from a Multi-level and Comparative Law Perspective. *Review of European Comparative & International Environmental Law (Wiley-Blackwell)*, Vol. 24., Iss. 3., 2015. 296.

esetében történt. Ezen kívül, a folyamat elhúzódása arra is jó volt, hogy az időközben megszületett amerikai szabályozást, sőt annak joggyakorlatát is figyelembe tudták venni, ennek egyébként számos jelét kimutatta a jogirodalom az ELD szövegében. Másfelől pedig, a kapkodva összeállított amerikai szabályt a kiváló ügyvédekkel dolgozó nagy szennyező vállalatok egyes esetekben ki tudták használni és ez a joggyakorlatot olyan irányba befolyásolta, ami az iparágak célzott felelősségéről inkább az általános költségvetési, adófizetői terhek irányába mutatott. A két rendszer ilyenformán tehát, furcsa vargabetűkkel, de mégis egymás irányába tart a kezdeti markáns eltérések ellenére. Aligha lehetne ez másképp az egységes világpiacon körülményei között.

Az Amerikai Kongresszus a CERCLA-t abból a célból hozta létre, hogy elősegítse a veszélyes hulladékkal szennyezett területek időben történő megtisztítását és biztosítsa, hogy ennek költségeit azok viseljék, akik felelősek a szennyezésért.⁸ Az ELD célkitűzése lényegében azonos ezzel: „A jelen Irányelv célja az, hogy egy keretet adjon a környezeti felelősséghez a szennyező fizet elvére alapozva és ezáltal megelőzze és helyreállítsa a környezeti károkat.”⁹

Ezen az alapvető hasonlóságon kívül meglehetősen kevés azonos vagy azonosan felfogott jogintézmény található a két jogszabályban. Nyilvánvaló azonban, hogy a lényegében azonos célkitűzésekből mind a két oldalon mégiscsak fakad két alapvető jogintézmény és néhány kisebb hasonlóság. Az egyik maga a fokozott, azaz vétkességre tekintet nélküli felelősség (*strict liability*) vagy a mi terminológiánkban, veszélyes üzemi felelősség, a másik pedig a közösségi részvétel középpontba állítása. Az a kezdetektől fogva ugyanis mindkét jogalkotó számára egyértelmű volt, hogy az érintett közösségek és civil szervezetek részvétele nélkül a környezetért felelős hatóságok nem fognak tudni megbirkózni a jelentős befolyással rendelkező nagyvállalatok képviselőivel. Végül, kisebb jelentőséggel bír, de a károk hármasszámítása is beletartozik még ebbe a közös körbe, de ez egyáltalán nem véletlen, hiszen az európai szabályozás bevallottan az amerikai mintát másolta ebben a tekintetben. Ennek megfelelően kell megtéríteni a környezetben okozott kárt alapvetően az elszennyezett

⁸ A CERCLA szövege nem tartalmazza a jogalkotói célkitűzéseket, azokat a kongresszusi előkészítő anyagok, különösen az ún. Randolph-Floridó kompromisszumos törvényjavaslat tartalmazták. Ld. Sándor FÜLÖP: Contribution of the Environmental Liability Directive and its US Counterparts to the Prevention and Handling of Environmental Damages. In: Bíró Tibor (szerk.): *Környezeti biztonság*. [Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok IV.], Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 15.

⁹ Directive 2004/35/CE of the European Parliament and the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage [a továbbiakban: ELD] 1. cikk.

területnek magának a feltisztításával, ugyanakkor, ha a helyszínen nem megy, akkor más, lehetőleg az eredeti helyszínnel ökológiailag összefüggő területen kell azzal egyenértékű jóvátételt elérni, illetőleg, harmadikként még azt a kárt is meg kell téríteni, ami a kár bekövetkezése és a károk helyreállítása között eltelt időben kieső ökológiai szolgáltatások értékével azonos.

Az ELD és a CERCLA közötti különbségek legfontosabb vonása talán, hogy míg az amerikai rendszer nagy ambíciókkal látott neki egy erős felelősségi rendszer kialakításának, addig az európai rendszer a hosszas alkudozás eredményeképpen eleve súlyos kompromisszumokkal terhes. A környezeti elemek meghatározása például a CERCLA-ban lényegében teljes körű, a vízre és a talajra, illetőleg a levegőre is kiterjed. A környezet definíciója az az amerikai jogban nem tartalmazza ugyan az élő természet elemeit, de ez a szabályozás teljeskörűségét nem befolyásolja, hiszen aligha képzelhető el, hogy egy jelentősebb környezetszennyezés kizárólag valamilyen állat- vagy növényfajt érintsen, a szakirodalom és a bírósági gyakorlat ennek megfelelően egyértelműen a CERCLA alá sorolja a természetben bekövetkezett károkat is. Európai oldalon viszont teljes mértékben hiányzik a levegő a védett tárgyak közül és a talaj védelme is gyengébb, egyes esetekben pedig a veszélyes üzemi felelősség nem terjed ki még ezekre sem.

A felelőssé tehető személyek köre jelentősen bővebb a CERCLA alapján, mivel az egyetemleges felelősség rendkívül nehezen kerülhető el, az okozatosság vélelmezése, illetőleg a tulajdonosi felelősség is széles körűvé teszi azon személyek körét, akiktől a hatóság az adott szennyezett terület feltisztítását vagy a hatóság által elvégzett munkálatok költségeinek a megtérítését követelheti.

A szabályozás időbeli hatálya az EU-ban általában a 2007-es dátumhoz kötődik, az amerikai jogban viszont csak a bizonyítási lehetőségek képeznek természetes korlátot az ún. történelmi szennyezések felszámolása során a felelősök elszámoltatásában. Egyáltalán nem kell itt a visszaható hatás alkotmányosságáról vagy a jogállamisággal való összeegyeztethetlenségéről értekezni. Jóllehet a veszélyes hulladékot akár évtizedekkel ezelőtt rakták le egy adott területen, a hulladék most van ott, a veszéllyel most kell valamit kezdenie a társadalomnak.

Az európai jog lemaradása a történelmi, másképpen az „árva” szennyezésekkel (*orphan sites*) annál is inkább sajnálatos, mivel az ELD-ben a környezeti kár progresszívabb megfogalmazása, éppenséggel lehetővé tenné, hogy az ilyen helyszíneket gond nélkül megtisztíttassák a jelenlegi tulajdonosokkal vagy a korábbi szennyezőkkel. Az európai jogban ugyanis a szabályozás tárgya a környezeti kár (*damage*), az amerikaiban viszont a lerakás bonyolult kazuisztikával

kialakított fogalma (*disposal, release*). A következőkben az egyes különbségeket és hasonlóságokat elemzem részletesebben.

2. A védett jogtárgyak köre

A CERCLA rövid, mégis átfogó környezet definícióját a jogirodalom és a joggyakorlat egyértelműen a lehető legszélesebben értelmezi, ide tartozik tehát a földterület, a földfelszín alatti rétegek, az összes felszíni és felszín alatti víz, külön kihangsúlyozva az ivóvizeket, továbbá az élővilág a maga teljességében, azzal, hogy ezeknek az Amerikai Állam, helyi önkormányzat vagy indián önkormányzat tulajdonában vagy kezelésében kell lennie. Ez a törvényi megkötés csak kihangsúlyozza a környezeti felelősség közjogi jellegét, azonban a jogértelmezés itt is teljesen kitágítja a fogalmat azzal, hogy a felsorolt környezeti elemek védelme közösségi érdek, ezért pedig az állam feladata, függetlenül attól, hogy ki a tulajdonosa vagy van-e egyáltalán tulajdonosa.¹⁰

Az EU környezeti felelősségi joga a vizekre és a földterületekre, valamint a védett élőhelyekre és fajokra terjed ki, tehát a levegő, a természeti védettség alatt nem álló élővilág védelmére nem, továbbá a talaj védelme csak feltételes, illetőleg közvetett, csak annyiban tartozik ide, amennyiben az emberi egészség védelme érdekében szükséges. Felvetődik még időnként a védelem nevesítésének szükségessége a kulturális örökség egyes tárgyaira, a tájra és a tengeri látképekre is.

Ugyanakkor, ennek a szűkebb körű védelemnek a tekintetében a modernebb szabályozás kikerüli a tulajdon, birtoklás, kezelés stb. bonyolult kérdéseit és eleve ezektől teljesen függetlenül rendeli el a védettséget. A jogi bonyodalmaktól azonban az ELD jogtárgy megfogalmazása sem mentes, mivel az Irányelv tovább utal a Víz Keretirányelvre és az Élőhelyek, valamint a Madárvédelmi Irányelvekre. Ez egyfelől kimutatja azt a törekvést, hogy az EU környezetjogán belül lehetőleg egységes fogalomrendszerrel dolgozzanak, de egy alacsonyabb szinten mégiscsak koherencia problémákat vet fel, hiszen a természetvédelmi és a vízügyi irányelvek nem éppen egyszerű fogalomrendszere nyilvánvalóan nem illeszkedhet tökéletesen a Környezeti Felelősség Irányelv rendszerébe. A Víz Keretirányelv a saját rendszerében például megkülönbözteti a vizek és a víztestek fogalmát, ez a megkülönböztetés azonban nehezen értelmezhető a környezeti felelősség jogában, ennek megfelelően az is kiderült, hogy az egyes

¹⁰ ORLANDO i. m. 292.

tagállamok eltérő módon és mértékben határozzák meg a saját, ELD-t végrehajtó jogukban a víz fogalmát.¹¹ A földterület fogalmát viszont az ELD nem adja meg és nem is utal más EU jogszabályra ebben a tekintetben¹². A szakirodalom értetlenül áll különösen a földterület fogalmi tisztázatlansága és korlátozott védelmével szemben. Az európai környezetjog néhány vezető művelője közös, rövid cikkükben felteszik a kérdést: vajon mennyivel kevésbé veszélyes egy talajszennyezés az élőhelyek és a vizek szennyezésénél és egyáltalán elkülöníthetők-e ezek a környezeti elemek, ha a szennyeződésről, a szennyeződés terjedéséről van szó.¹³

Az Európai Bizottság DG ENV szervezeti egysége rendszeresen megrendezi a Környezeti Felelősség Irányelv végrehajtásában érdekelt konferenciáját, az ún. Stakeholders Találkozókat. Elsősorban a környezeti felelősség témakörében nagyon is otthon lévő meghatározott ipari, kitermelő, biztosítási vállalatok, vállalatcsoportok és érdekképviseltek jelennek meg ezeken (az általában kétszáz fő körüli rendezvények jórészt önköltségesek, és természetesen ez az a réteg, akinek ez nem probléma), a gazdagabb és a témára odafigyelő tagállamok néhány környezetvédelmi vagy rokonterületi közigazgatási szakembert, hivatalnokot is el szoktak küldeni, illetőleg a DG ENV finanszírozza alkalmanként 3-4 civil környezetvédelmi szakember részvételét is. Ezzel együtt, a Stakeholders Találkozók nem egyszer fogalmazzak meg progresszív véleményt, egyebek között az ELD tárgyi hatályával kapcsolatosan is. A jogi rigorozitást kritizálva például a résztvevők értetlenségüket fejezték ki, hogy vajon racionális-e mereven kizárni a magánszemélyeket és üzleti érdekeltségeiket ért károk érvényesíthetőségét az európai környezeti felelősségi rendszerből.¹⁴ Az egészségi, személyes és tulajdoni, üzleti érdekek sérelmét teljesen különböző jogi csatornákon lehet ma csak érvényesíteni Európa szerte, az ELD csak a „tisztá környezeti károk” érvényesítésére szolgálhat. Ez a megoldás az erőforrások pazarlásához, esetenként fontos adatok, bizonyítékok elsikkadásához és súlyos személyes sérelmek orvosolhatatlanságához vezetnek. Megjegyezhetjük, hogy elméletileg sem teljesen indokolt a merev elkülönítés, hiszen az ELD (és a

¹¹ REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive, Commission Staff Working Document, 14.4.2016 SWD2016 121 final 39. [a továbbiakban: REFIT]

¹² Pedig tisztázásra szorulna egyebek között a termőföld, mint jogi kategória és a talaj, mint természetvédelmi kategória összefüggése. Ld. FÜLÖP Sándor: Az állam jogalkotó tevékenysége a fenntarthatóság érdekében: a környezetvédelmi jog és rokonterületei. In: BARANYAI Gábor (szerk.): *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai*. Budapest, 2018. 230.

¹³ Gerd WINTER – Jan H. JANS – Richard MACRORY – Ludwig KRAMER: Weighing up the EC Environmental Liability Directive. *Journal of Environmental Law*, Vol. 20., Iss. 2. (2008) 173.

¹⁴ 2. ELD Stakeholder Konferencia, Brüsszel, 2017.

Superfund is) eleve a közjogi és magánjogi eszközök keveredéséből jött létre. Hiába közigazgatási jogintézmény, a veszélyes üzemi felelősség (strict liability) miatt le sem tagadhatná, hogy születése idején a polgári jognak is valahol a közelben kellett lennie. Ugyancsak rendszeres kritika éri az Irányelvet a levegő kihagyása miatt, hiszen a tiszta levegőnek egyre jobban felismerjük a közegészségügyi hatásait és kapcsolatrendszerét más környezeti elemekkel (kiülepedés stb.).¹⁵ A Bizottság álláspontja ezzel kapcsolatban ugyanakkor az, hogy az ELD szerinti környezeti felelősség kiterjesztése a levegőre rendkívül bonyolult technikai kihívásokat jelentene a szennyezők, illetőleg a lehetséges felelős személyek feltárása terén, továbbá a változtatásnak kiszámíthatatlan hatása lenne az egyébként is gyengén fejlődő környezeti felelősségre szakosodott biztosítási piac és általában a pénzügyi biztosítékok alakulására.¹⁶ Ezzel együtt néhány tagállamban a környezeti felelősség joga egyértelműen kiterjed a levegőre is.¹⁷

3. A védett jogtárgyat fenyegető tényállás

Ehhez a fejezethez a jogi, hivatalnoki bükkfanyelv szótárából kellett címet választanunk, mivelhogy az európai 'kár' és az amerikai 'kibocsátás' fogalmak legegyszerűbb közös fogalmának ez látszott.

Az ELD alapján a jogszabály hatálya alá tartozó környezeti kár akkor állapítható meg, hogy ha egy természeti erőforrásban mérhető hátrányos változás áll be vagy a természeti erőforrás ökológiai szolgáltatása mérhetően csorbul.¹⁸ A kár fogalmát tovább cizellálja az európai jog mindegyik természeti erőforrás fajta tekintetében, mégpedig, ahol lehet, a vonatkozó természetvédelmi és vízvédelmi irányelvek alapján, míg a talajban beállt károsodás ahhoz képest számít környezeti kárnak az Irányelv szerint, hogy jelent-e jelentős kockázatot az emberi egészségre. Mindezekon túlmenően az Irányelv I. melléklete további kritériumokat sorol fel a kár jelentőségének megállapításához.

Az ökológiai szolgáltatások koncepciója mindazonáltal ellentmondásokkal terhes, ezért az ELD környezeti kár fogalma elméletileg megkérdőjelezhető. Az ökoszisztéma szolgáltatás elképzelés kiindulópontja az, hogy a társadalmi és gazdasági döntéshozókat a korábban külső tényezőkként, externáliákként

¹⁵ FÜLÖP (2018) i. m. 208.

¹⁶ REFIT i. m. 41.

¹⁷ Például Magyarországon és Olaszországban.

¹⁸ ELD i. m. 2. cikk (2) bekezdés.

kezelt természeti feltételek figyelembevételére kellene szorítani, mégpedig úgy, hogy pénzben is kifejezhető értéket rendelünk hozzájuk. Alapvetően négyféle ökoszisztéma szolgáltatást ismerünk:

- *szabályozó* szolgáltatások: az egyes társadalmi-gazdasági működések irányítása, így a hőmérséklet, a csapadékmennyiség, az árvizek elleni védelem, illetőleg az, hogy az integritását megőrzött természet képes arra, hogy kordában tartsa az emberre is veszélyes betegségek és a kártevők terjedését,
- *termelő vagy ellátó* szolgáltatások: olyan termelési és fogyasztási javakat szolgáltatnak, mint például a tiszta víz, élelmiszer nyersanyagok, takarmány, faanyag,
- *támogató* szolgáltatások: a növekedésnek és természetnek alapot biztosító talajképződés, a fotoszintézis, valamint a tápanyagok körforgása,
- *kulturális* szolgáltatás: az emberek épülésére, lelki gazdagodására szolgáló tényezők, így például a természet által nyújtott spirituális élmények, a szépség, a művészeti inspiráció és felüdülés.¹⁹

A mainstream, neoklasszikus közgazdaságtanban az ökoszisztéma szolgáltatások „elszámolása” persze nehézségekbe ütközik,²⁰ különösen a negyedik szolgáltatásé, míg az ökológiai közgazdaságtan könnyebb helyzetben van, hiszen a pénzben közvetlenül ki nem fejezhető javak is megjelennek benne. Ugyanakkor az ökológiai közgazdaságtan képviselői kilépnek a jelenleg bevett társadalmi-gazdasági rendszereink keretei közül. Olyannyira, hogy az irányzat sok kiváló képviselője magával az ökológiai szolgáltatás kifejezéssel sem ért egyet, mivel a jelenlegi társadalmi-gazdasági rendszer „tulajdonosai”, „megrendelői” még azt hihetnék, hogy ha képesek voltak kifizetni az egyes természeti erőforrásokat, akkor bármit tehetnek velük. Vida Gábor professzor szerint egyébként, az ökológiai szolgáltatások többségéért a mai napig nem is fizetünk semmit, ha pedig nem fizetünk értük, akkor ezek nem is szolgáltatások, hanem inkább adományok.²¹ Mindenesetre az EU jogalkotó számára az elvont, holisztikus fogalom alkalmasnak látszott és látszik is arra, hogy segítségével meghatározassuk azokat az eseteket, ahol a környezeti felelősség rendszerének mozgásba

¹⁹ Walter V. REID – Harold Alfred MOONEY: *Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, DC. Island Press, 2005. [a továbbiakban: MEA] 7. old.

²⁰ MARJAINÉ SZERÉNYI Zsuzsanna: Az ökoszisztéma-szolgáltatások közgazdaság-tudományi megközelítése. *Magyar Tudomány*, 2011/7. 788-789.

²¹ VIDA Gábor: A természet beárazása, ökoszisztéma szolgáltatások. YouTube előadás, 2015. október. https://www.youtube.com/watch?v=_YeYKCDolIc (letöltve: 2020. június 4.)

kell lendülnie. Emellett, ahogy látni fogjuk, az ökoszisztéma szolgáltatások kiinduló pontul szolgálnak a konkrét károk számításánál is.

További nehézséget jelent, hogy az ökoszisztéma szolgáltatások koncepció a Víz Keretirányelvben, ahová egyébként az ELD a vízzel kapcsolatos definíciók szempontjából tovább utal, nehezen értelmezhető. A Natura 2000-es szabályok ezzel szemben könnyebben harmonizálhatók az ELD-vel a környezeti kár és az ökológiai szolgáltatások tekintetében, hiszen eleve a biodiverzitást helyezik a szabályozásuk középpontjába, ami az élő rendszerek integritása, működőképessége kapcsán lényegében az intakt ökológiai szolgáltatásokra való képességet is magába foglalja.

Az ELD környezeti kár fogalma, bár kínálná magát egy statikus értelmezésre, kifejezetten tartalmaz egy idői dimenziót is, ami szerint „nem számít károkozásnak” az Irányelv szerint az, amit 2007 április 30 előtt okoztak. Oldja ezt az ellentmondást az, hogy az ezelőtt 30 évig bezárólag keletkezett és mind a mai napig veszélyt, fenyegetés jelentő környezeti károokra az ELD szabályai mégiscsak kiterjednek.²²

A CERCLA rendszerében kár helyett a ‘kibocsátás’ két egymást részben fedő fogalma (‘disposal’, ‘release’, utóbbi tartalmazza előbbit és azon kívül még néhány elemet) szerepel. A kárhoz képest dinamikus fogalom, emiatt a joggyakorlatban számos értelmezési és bizonyítási problémát vet fel, amellet jobban kötődik a kibocsátó személyéhez, ami szintén bonyolítja a dolgot. A jelen idejű szennyezésekkel kapcsolatban kisebb a probléma, a régi szennyezésekkel, amelyek viszont például passzív terjedés, szivárgás, vagy éppen a földfelszín aktív megbolygatása miatt most is környezeti problémát jelentenek, ez a fogalom nagyon magasra állítja a felelősség megállapíthatóságának a mércéjét.

Az amerikai jogi kultúra ismerőit nyilván nem lepi meg, hogy a kibocsátás és különösen a passzív terjedés esetei az egyes kerületi bíróságok gyakorlatában eltérő mértékben vezetnek a felelősség megállapíthatóságához. Egyes bíróságok előtt csak az aktív, nyomon követhető tevékenységből eredő szennyezés minősül kibocsátásnak, míg máshol ragaszkodnak a törvény szoros nyelvtani értelmezéséhez és az összes felsorolt terjedési módot kibocsátásnak nevezi, függetlenül attól, hogy ki, mikor és hogyan tehető érte felelőssé.²³

A CERCLA az említett elemekre bontott ‘kibocsátás’ (*disposal*) definíció kapcsán utal a Szilárd Hulladék Lerakás Törvényre, ami a következő elemekből rakja össze a fogalmat: [1] kiöntés, [2] lerakás, [3] besajtolás, [4] felhalmozás,

²² ELD i. m. 10 cikk.

²³ AMADON i. m. 209.

[5] túlfolyás, [6] szivárgás vagy [7] bármilyen szilárd vagy veszélyes hulladék elhelyezése a talajon vagy vizekben.²⁴ A kibocsátás másik fogalma (release) 12 leíró elemet tartalmaz: [1] túlsorgás, [2] szivárgás, [3] beszivattyúzás, [4] bebocsátás, [5] kibocsátás, [6] kiürítés, [7] kirakás, [8] bepréselés, [9] csomagolásból kiszabadulás, [10] átázás, [11] lerakás, illetőleg általában véve [12] kibocsátás (*disposing*).²⁵

A kibocsátás pontos megfogalmazásán az egyes ügyekben nagyon sok múlik a résztvevők számára is, azonban a veszélyes hulladékokkal szennyezett, a környezetet károsító, veszélyeztető területekkel kapcsolatos társadalmi érdekek is a lehető legpontosabb körülírást teszik indokolttá. A fő vizsgálati pont itt a gyakorlati ügyekben általában az, hogy a már a területen lévő veszélyes hulladék későbbi passzív vagy egy új tulajdonos által aktívan előidézett kiszabadulása mennyiben számít kibocsátásnak. Előállhat olyan helyzet is, ahol a jóhiszemű új tulajdonos elkezd feltisztítani a területét, ezzel persze elkerülhetlenül új szennyeződések is keletkezhetnek, ami által akár egyetemlegesen felelős lehet az összes, évtizedek alatt több tulajdonos által felhalmozott veszélyes hulladékok okozta szennyezésért.²⁶ Ezek a kérdések nyilvánvalóan szorosan összefüggenek a felelőssé tehető személyek körével is, illetőleg a környezet védelme szempontjából más oldalról szintén rendkívül fontos barnamezős fejlesztésekkel.

4. A helyreállítás költségei

Mindkét vizsgált jogban elválik egymástól a környezeti kár és a költségek fogalma. Előbbi az eljárási gépezet megindításához szükséges elvont jogi kritérium, ami, mint láttuk kapcsolódik az ökoszisztéma szolgáltatások vitatott koncepciójához, míg utóbbi a felelősnek talált személyek pénzügyi vagy legalábbis pénzben pontosan kifejezhető kötelezettségeiről szól. A költségek jó esetben a megelőzés költségei lehetnek, másfelől a helyreállítás, méghozzá a minél előbb történő helyreállítás maga is a további károk megelőzését szolgálja, sőt általában ez az elsődleges feladata. A környezeti károkkal kapcsolatos kiadásokon kívül jelentős tételt jelenthetnek még az igazgatási, eljárási költségek, különösen az amerikai oldalon. A Superfund rendszer egyik fontos vonása

²⁴ RCRA § 1004(3), 42 U.S.C. § 6903(3).

²⁵ CERCLA § 101(22), 42 U.S.C. § 9601(22).

²⁶ William R. WEISSMAN – Michael J. SOWINSKI Jr.: Revitalizing the Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act: Harmonizing the Liability Defence Language to Achieve Brownfield Restoration. *Virginia Environmental Law Journal*, Vol. 33. 2015. 326.

éppen az, hogy a potenciálisan felelős vállalatok, ha tehetik, sietnek maguk felszámolni a kárt, mert ha azt a környezetvédelmi hatóság intézi, sokkal többbe fog kerülni. Nem szerepel viszont a környezeti felelősségi rendszerek költségeiben a bírság vagy egyéb közigazgatási szankció, mivel az teljes mértékben a polgári jogi felelősséggel határos ELD és CERCLA modellen kívül esik. Jelentős vizsgálódási terület lehet az, hogy ugyanazon kárral szemben vajon helyes-e, igazságos, jogszerű-e (sőt, alkotmányos-e), hogy ha a környezeti hatóság egyik intézkedésével a környezeti kár felszámolására, megelőzésére kötelezi a vállalatot, majd a következő napon kézbesít neki egy több százmillió bírságot is. Hosszasan lehetne érvelni akár a *ne bis idem* elve mentén, akár ellenkezőleg az ágazati jogellenesség vagy még inkább az officialitás elveinek a segítségül hívásával és akkor még nem beszéltünk arról, hogy még mindig ugyanazon kár miatt az érintett magánszemélyek, esetleg önkormányzatok a közösségük képviselőitől szintén felléphetnek a vállalat ellen vagy nem tettünk említést a releváns döntéseket meghozó vezetőkkel szemben folytatható szabálysértési vagy büntetőjogi eljárásokról. Mindenesetre, ha a rendelkezésre álló összes jogi eszközt felhasználnák az ilyen esetekben, az meglehetősen lecsökkentené a környezetszennyező vállalati strtégiák vonzerejét. A rendelkezésre álló jelenlegi tanulmány kereteibe ezek az izgalmas kérdések most nem férnek bele, azonban a szerző örömmel vállalja, hogy részletesen kidolgozza majd őket Bándi Professzor következő évfordulós kötetébe.

Ahogy a környezetvédelem terén gyakran, a vállalatok nem csak megszervezik a környezeti kárral kapcsolatos eljárásokat, de a krízisből megfelelő kreativitással és szemlélettel kedvező változásokat is elérhetnek, akár rövidebb távon is. Kényszerűségből vagy nem, új technológiákat, eljárásokat, általában véve új üzleti, termelési politikát kell meghonosítaniuk.²⁷

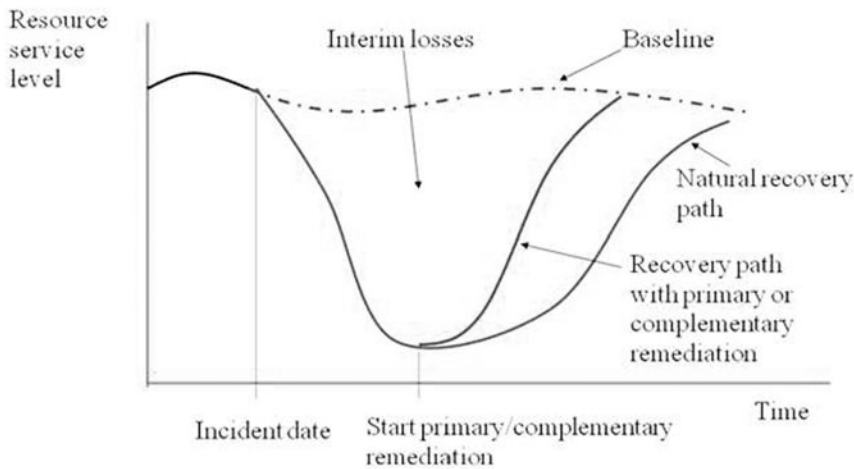
A szűkebb értelemben vett környezeti károk számításában a CERCLA, illetőleg a számára mintául szolgáló Olajszennyezési Törvény (OPA) progresszívan eltértek a korábbi egyszerű modellektől, azzal, hogy a helyreállítás, környezeti rehabilitáció teljes költségét számolták, ideértve a károkozás és a helyreállítás között eltelt időre számolt közbenső költségeket is.²⁸ A kárszámítás terén érdekes módon az amerikai jogban is megjelenik az ökológiai szolgáltatások koncepciója, azaz valóban “aprópénzre váltják” a természeti károkat, amelyeket alapján véve az érintett közösségek számára képviselt értékből, helyettesítő

²⁷ SHIMAMOTO, Kenichi: Accumulative pollution, environmental regulation and environmental costs: dynamic approach. *Interdisciplinary Description of Complex Systems*, 17(1-B), 2019. 115.

²⁸ Oil Pollution Act (“OPA”), 33 USC §§ 2701ff., Section 1006(d)(1).

értékből vezetnek le.²⁹ Az ökológiai szolgáltatások értéke ebben a rendszerben akár alacsonyabb is lehet, mint a tényleges és teljes helyreállítási költség (*in integrum restitucio*), de a fordítottja is igaz lehet. Egyes esetekben a társadalmi érdekek is azt diktálják, nem beszélve a kötelezett vállalat érdekeiről, hogy a károkozás helyén csak a szükséges mértékben végezzenek helyreállítást, azonban az ott még nem teljesen eredeti állapotban lévő ökológiai funkciókat egy más területen történő további beruházással egészítsék ki.³⁰ Ezzel el is érkeztünk a környezeti károk helyreállítási költségeinek a tényleges helyreállítás (*primary compensation*) és a közbenső károk (*interim compensation*) megtérítése mellett harmadik fajtájához, a helyettesítő helyreállításhoz (*complementary compensation*).

Ezt a hármas rendszert vette át az ELD is, amit a Bizottság Környezetvédelmi ügyosztálya a következőképpen ábrázolt:



Forrás: REFIT i. m. 8.

A konkrét kárösszegek kiszámításánál Európában háromféle megoldást alkalmaznak. Az elveszett és pótolni szükséges ökológiai szolgáltatások nyers megfeleltetését (*service-to-service*), az elveszett természeti erőforrásokból kiinduló számítást (*resource-to-resource*) valamint a kifejezetten pénzületi értékekre való átszámítással operáló módszert (*value-to-value*). A felsorolt módszerek egyre konkrétábbak, ami gyakorlati alkalmazásukat elősegíti, azon-

²⁹ ORLANDO i. m. 293.

³⁰ Uo. 293–294.

ban fokozatosan eltávolítja őket az alapvetően holisztikus, újszerű ökológiai szemlélettől. A második módszer tehát egyszerűen megszámlolja, a kiválasztott reprezentatív fajokból hány egyed pusztult el és azokat hogyan lehetne pótolni (x számú madarat x számú madárral, x számú halat x számú hallal), eszerint tehát a helyreállítási munkálatokat addig (és csak addig) kell folytatni, amíg ez a leegyszerűsített egyenlet helyre nem áll. A harmadik módszer igyekszik megugorni azt az akadályt, miszerint a fák és halak értéke ugyan kifejezhető valamilyen pénzüsszegben, de adott esetben rájövünk, hogy a pénz mégsem tudja őket teljesen helyettesíteni, sőt egyáltalán nem. A gordiuszi csomót azzal igyekszik átvágni ez a módszer, hogy felméri, hogy az adott elveszett ökológiai szolgáltatásért az emberek általában mennyit volnának hajlandók fizetni („*willingness to pay*”, azaz WTP módszer) vagy éppenséggel mekkora összegért volnának hajlandók lemondani róla („*willingness to accept*” azaz WTA módszer). Az ELD rendszere alapján véve a középítő módszert ajánlja, de ha az valami miatt kivihetetlen, más értékelő módszerek alkalmazását is megengedi.³¹

5. A felelős személy kiválasztása

Az EU hosszú egyeztetésekkel kialakított környezeti felelősségi szabálya e tekintetben is szűkebb körű, mint az amerikai. Elsődleges felelősökként a meghatározott iparágakban üzemek működtetői, szakmai tevékenységek professzionális folytatói jöhetnek szóba az átfogó (mindenesetre, általános jelentésénél azért átfogóbb) „üzemeltető” terminus használatakor. A lényeg az üzleti tevékenységen, vállalkozáson van, attól viszont már függetlenül, hogy azt milyen vállalkozási formában, magán- vagy közérdekből, profit vagy non-profit jelleggel folytatják. Másodlagosan, harmadik személyek, akik tehát az adott tevékenységi körön kívül vannak, azonban ők okozták a károsodást, szintén felelősök lehetnek, feltéve, hogy az üzemeltető minden szükséges biztonsági intézkedést megtett. Ilyen harmadik személy okozóként adott esetben egy közigazgatási szerv is szóba jöhet, amennyiben az általa kiadott kötelező rendelkezés vezetett a környezeti kárhoz, bár ez véleményem szerint azért nem túl életszerű. Minden típusú másodlagos felelősség érvényesüléséhez azonban

³¹ ELD i. m. II. Melléklet, 1.2.3 pont – hivatkozza és az értékelő módszereket összefoglalja REFIT i. m. 20.

az kell, hogy az elsődleges felelős éljen az Irányelv 8. cikk (3) bekezdésében megjelölt kimentési okkal.

További másodlagos felelősségi körök is ismertek természetesen az európai jogban is, azonban ezek nem kötelező érvényűek, a tagállamok egyedi mérlegelésétől függ a bevezetésük. Ennek megfelelően mód van az ingatlantulajdonosok, illetőleg jogutódok felelőssé tételére is.³² A Bizottság adott esetben azonban további gondos ellenőrzésnek vetheti alá az ilyen tagállami intézkedéseket, egyfelől az egész európai jogrend, a közös piac és a versenysemlegesség szempontjaiból, másfelől az Irányelven belüli koherencia fenntartása érdekében (pl. fenntartja-e a tagállami jogszabály az okozatosság követelményét, illetőleg figyelembe veszi-e, hogy van-e az adott ügycsoportban, ügyben elsődlegesen felelős üzemeltető).³³

Szintén nem foglal állást az ELD a környezeti felelősség egyik legfontosabb kérdésében, az egyetemlegességben, a döntést a tagállamokra hagyja.³⁴ A környezeti kárhelyzetek tipikusan hosszabb időn keresztül, többes, általában változó összetételű okozói kör miatt állnak elő. A hatóságok számára lényegében megoldhatatlan helyzetet eredményezne, ha külön-külön fel kellene tárnia az ilyen többes okozói helyzetek minden egyes részletét, teljes történetét. A szakértői költségek az egekig emelkednének, az idő számolatlanul telne, a szennyezés a földön, a felszín alatti vizekben, az élő szervezetekben közben szabadon terjedhetne, végül pedig a megállapított fő felelősök odébbállnának, megszűnnének, máshol alakulnának újjá, stb.. A megosztott, részletesen kiszámított felelősség mellett ezzel együtt mind a mai napig sok szerző és még több ipari lobbista érvel a társadalmi igazságosság (fairness) és a jogállamiság érvrendszerét több oldalról is felhasználva. Ezek természetesen igen súlyos érvek, azonban az egyéni, vállalati szinten igazak csupán, túlságosan elterjedt alkalmazásuk társadalmi szinten éppenséggel igazságtalanságokhoz vezetne, nem beszélve a jövő nemzedékek és – ízlés szerint – a természet elvont önértéke szempontjairól. Mindenesetre Európában majdnem az összes ország eljutott oda, hogy az egyetemlegesség a környezeti kár ügyekben mellőzhetetlen, az egyéni, vállalati szintű igazságosság érvényesülését időben eltolva, a redressz igények érvényesítésére hagyják. Mindezonáltal néhány EU tagállam az ELD

³² ELD i. m. 16. § (1) bekezdés.

³³ ECJ C-534/13

³⁴ ELD i. m. 9. cikk.

átültetése és végrehajtása során mégiscsak ragaszkodott az arányos kárfelelőség elvéhez (Dánia, Finnország, Franciaország és Szlovákia).³⁵

A CERCLA, kialakulásának körülményeit tekintve, egyáltalán nem véletlenül, nem szűkmarkú a lehetséges, tehát adott esetben a környezetvédelmi hatóság által választható felelősök meghatározásakor. Az ún. Potenciálisan Felelős Felek (PRP) négy körből kerülhetnek ki:

- (1) a jelenlegi tulajdonos és a szóban forgó hajó vagy üzem jelenlegi üzemeltetője,
- (2) bárki, aki egy terület bármely veszélyes anyaggal történő szennyeződés idején tulajdonosa vagy az ott elhelyezett üzem üzemeltetője volt,
- (3) bárki, aki szerződés, megállapodás alapján vagy más háttérrel a veszélyes anyagokat a területen lerakta vagy kezelte, ideértve azt is, aki ilyen tevékenységeket szerződésben stb. megengedett, továbbá
- (4) bárki, aki veszélyes anyagot átvett avégett, hogy a területre szállítsa.³⁶

Az Amerikai Szövetségi Környezetvédelmi Hatóságnak (EPA) két választása van ebben a körben: vagy valamelyik PRP-t kötelezi (bármelyik körből) a terület feltisztítására vagy maga végzi el a munkát és a költségeket követeli a kiválasztott felelős féltől.³⁷ A kötelezettség mindkét esetben alapvetően egyetemleges, ami alól a felelős felek csak igen nehezen tudják kimenteni magukat, az amerikai joggyakorlat rendkívül nehezen hajlik a megosztott kárfelelősségre, még akkor is, ha egyébként az összes lényeges károkozó ismert és elérhető. A legtöbbször sikertelen, mégis, a tét nagysága miatt igen gyakran megkísérelt kármegosztási perekben a felperesek a környezeti hatóság döntésével szemben általában a kérdéses területen töltött idő rövidségével, illetőleg a szennyezéstől való távolságukkal érvelnek, mivel törekednek a lehető legegyszerűbb, legmeggyőzőbb érveket kiválasztani, egyrészt a bíró könnyebb meggyőzőhetősége, másrészt a szakértői költségek leszorítása érdekében. Ha az általuk kezelt anyagok mennyiségére, tulajdonságára, terjedési, keveredési lehetőségeinek a tárgyalására kerül a sor, az már nem sok jóval kecsegtet számukra, éspedig a legtöbb környezeti felelősségi ügyben a bonyolult tényállás ezek vizsgálatát is megkívánja. Mindezek alapján az egyébként a CERCLA jogalkotó által is meghivatkozott szokásjogi összefoglaló kodifikáció, az ún. *Re-statement (Second) of Torts* és a vele járó méltányossági szempontok nem működnek megfelelően,

³⁵ REFIT i. m. 14.

³⁶ 42 U.S.C. § 9607(a) (2012).

³⁷ CERCLA 106.14 § vagy 107.15 §.

a szakirodalom szerint a Superfund helyek ügyei inkább az egyetemlegesség vélelmezése irányába mutatnak (*presumptive joint and several liability*).³⁸

Külön kell szólnunk a tulajdonosi felelősségről, ami az ELD-ből kimaradt (bár egyes tagállami jogok, így a magyar is, valamilyen formában tartalmazták), viszont a CERCLA következetesen az üzemeltetőkkel egy sorban szerepelteti az érintett ingatlanok tulajdonosait, mind a jelenlegi, mind pedig a korábbi tulajdonosokat, ha a szennyezés alapján releváns és az ügy szempontjából szükséges. Ráadásul az amerikai jogban tulajdonos alatt nem csak a tulajdonjogi jogcímmel rendelkezőket értik, hanem egy sor jogi helyzetet is egyenrangúnak tekintenek a tulajdonjoggal. Valójában bárki, aki teljes kontrollt gyakorol az ingatlan felett a kérdéses időszakban, a tulajdonossal egyenrangúnak tekintendő, legyen az egy bérlő vagy más jogcím alapján az ingatlant használó személy.³⁹ Az ugyanakkor már az amerikai bírósági gyakorlatban is gondot okoz, ha a valaki az ingatlant megfelelően erős jogcím nélkül (de jogszerűen) birtokolja, pl. megbízott, az ingatlanon hosszabb ideig tartózkodó vállalkozó. Ilyenkor a bíróságok vizsgálják az ingatlan feletti kontrol erősségét, más, jogcímmel rendelkezőkkel történő összehasonlításban, vagy a tulajdonhoz kapcsolódó részjogosítványok többségének a meglétét, illetőleg hiányát. A különböző megközelítések miatt megtörténik, hogy egyes körzeti bíróságok az alájuk tartozó államok tekintetében más körzetektől eltérően ítélik meg például a bérlők szerepét.⁴⁰

A tulajdonosi felelősség kérdéskörét vizsgálta egy Európai bírósági döntés,⁴¹ amelynek kapcsán De Sadeleer megállapította, hogy a bírói gyakorlat a kontinensünkön túlságosan merev a tulajdonosi felelősség megállapíthatóságával szemben, mivel az Irányelv sarokpontjával, a szennyező fizet elvvel nem tartják összeegyeztethetőnek.⁴² Ha a tulajdonos semmilyen, az Irányelv III. mellékletében felsorolt körbe eső foglalkozás szerű, szakmai, üzleti tevékenységet nem végez, aligha minősíthető üzemeltetőnek bármilyen megközelítésben is. Ennek megfelelően a bíróság az olasz jog szerinti tulajdonosi felelősséget az ELD elveivel ellentétesnek minősítette. De Sadeleer megjegyzi ezzel kapcsolatban,

³⁸ Joshua M. GREENBERG: Superfund and Tort Common Law: Why Courts Should Adopt a Contemporary Analytical Framework for Divisibility of Harm. *Minnesota Law Review*, Vol. 103., 2018. 1026.

³⁹ Kiersten E. HOLMS: This Land Is Your Land, This Land Is Mined Land: Expanding Governmental Ownership Liability Under CERCLA. *Wash. & Lee L. Rev.*, Vol. 76. (2019) 1048.

⁴⁰ Uo. 1029.

⁴¹ Case C-534/13, Fipa.

⁴² ELD i. m. 2, 6, 7 és 8.1 cikkek.

hogy ez nem mást jelent, hogy minden ilyen esetben az államra és az adófizetőkre marad majd a szennyezés feltisztításának, kezelésének az összes terhe.⁴³ Valóban, a már többször hivatkozott magasabb szintű társadalmi érdekek és racionalitás alapján a tulajdonosok kötelezése a környezeti károkért való felelősség viselésére célszerűnek, sőt az európai jogelveknek megfelelőnek tűnik. A tulajdonjog nem csak jogokkal jár, hanem felelősséggel is, amely körben alapvető kötelezettség a tulajdon gondos átvizsgálása a tulajdonszerzéskor. Ez az átvizsgálás nem csak a földterület és az épületek bejárását, szemrevételezését jelenti, hanem adott esetben a tulajdon tárgyának a történetében is el kell mélyedni, fel kell figyelni arra, hogy ha azon korábban veszélyes anyagokkal, hulladékokkal dolgoztak. Minden ilyen esetben gyanakodni kell a talaj, a felszín alatti vizek szennyezettségére és csak megfelelő feltételek mellett szabad a tulajdont átvenni. Ezt követően sem hagyhatja magára a tulajdonos a birtokát, "hivatalból" tudnia kell arról, ha azon akár legálisan (pl. egy hosszabb időre ellenőrzés nélkül hagyott bérlő) vagy illegálisan veszélyes anyagokat tárolnak, leraknak, kezelnek stb. A környezeti károkért való tulajdonosi felelősség emiatt egy újfajta, komplex tulajdonosi felelősség meghonosításához, a társadalmi-gazdasági életben, a köztudatban való elterjesztéséhez is hozzájárulhat.

6. Felelősség vétkességre tekintet nélkül

A veszélyes üzemi felelősség az egyes ingatlanokon lévő környezetre veszélyes anyagok elhelyezése, károkozása miatt az ELD és a CERCLA közös központi eleme, tulajdonképpen ezért is beszélhetünk a rengeteg különbség mellett mégiscsak azonos jogintézményről és ez teszi lehetővé, hogy a két rendszer adott esetben tanuljon egymástól, egymásra tekintettel fejlődjön. Ezzel együtt jelenleg azt a folyamatot figyelhetjük meg mind a két oldalon, hogy a felelősség szigorúsága nem teljes. Európában eleve kódolva volt, hogy önmagában a vétkesség nélküli felelősség nem old meg mindent, az Egyesült Államokban pedig azt figyelhetjük meg, hogy hogyan próbálják a vétkességre tekintet nélküli felelősség bástyáit a vállalatokkal szembeni méltányosság nevében lebontani. Az Egyesült Államok joggyakorlatában felmerült a "fizetési képesség" koncepció, amely csak abban a mértékben kívánna kötelezni a károkozó vállalatokat kártérítésre, ami még nem lehetetleníti el, teszi rendkívül nehézvé a további

⁴³ Nicolas DE SADELEER: Case Note, Preliminary Reference on Environmental Liability and the Polluter Pays Principle: Case C-534/13, Fipa. *RECIEL*, Vol. 24., Iss. 2., 2015. 236.

működésüket. A különösen a kisebb vállalatokat védő méltányossági koncepció elsősorban azzal érvel, hogy a kis és közepes vállalatok (KKV) hordozzák az innováció lehetőségét, bennük fejlődhetnek ki a jövő progresszív gazdasági lehetőségei. A szakirodalom nem egyöntetűen lelkes ettől a megoldástól, a KKV-kat nyilván sokféleképpen lehet támogatni, a felelőtlen környezetszennyező magatartásuk feletti szemet hunyás nem biztos, hogy ennek a legjobb módja. Különösen nem volna helyénvaló ez az engedékenység az olyan esetekben, amelyek bizony ebben a körben a leggyakoribbak, hogy csak a felelősségre vonás idejére “szegényedik el” a vállalat, a szennyezés idején még bőven meglett volna a lehetősége arra, hogy megfelelő beruházásokkal elkerülje azt, vagy legalábbis megfelelő pénzügyi biztosítékokat szerezzen arra az esetre, ha veszélyes anyagokkal folytatott tevékenysége balul sülne el.⁴⁴

A vétkesség nélküli szigorú felelősség kimondásával azonban a felelősség érvényesítésének rendszere korántsem teljes. Aronovsky szerint például a vétkesség nélküli felelősség (strict liability) minden kétséget kizáróan együtt kell járjon a károsult környezet és a károk helyreállításán dolgozó hatóságok helyzetének a további megerősítésével, továbbá szükség van a vétkességre tekintet nélküli, egyetemleges visszaható hatályú, azaz a szennyezés bekövetkeztének idejétől függetlenül az így előállt helyzet megoldásának szükségességén alapuló közigazgatási felelősségi rendszer megerősítésére.⁴⁵ A későbbiek során a kimentések ugyancsak rendkívül sokrétű rendszere kapcsán látni fogjuk, hogy a környezeti felelősségi jog ilyen viszonylag teljes eszköztára sem eredményez teljesen egyértelmű helyzetet, az amerikai környezetvédelmi hatóságnak is nehéz dolga van a felelősség tényleges érvényesítése során.

7. Egyetemlegesség

A potenciális felelősök egyetemlegességét feltételező, a CERCLÁ-n alapuló joggyakorlatban a felelősség arányos megosztása szokásjogi, polgári jogi alapon elvben lehetséges, de, ahogy már utaltunk rá, a bíróságok többsége ezt nehezen tartja összeegyeztethetőnek a törvény céljával és szellemiségével, azaz a szennyezett területek minél hatékonyabb és gyorsabb feltisztításával, mégpedig nem az állam és az adófizetők pénzéből. Valójában az egyetemlegesség alól csak

⁴⁴ Nicholas S. DUFAY: Too Small to Fail: A New Perspective on Environmental Penalties for Small Businesses. *The University of Chicago Law Review*, Vol. 81., 2014. 1797.

⁴⁵ Ronald G. ARONOVSKY: Foreword: CERCLA and the future of liability-based environmental regulation. *Southwestern Law Review*, Vol. 41., 2012. 582.

a legegyszerűbb, legnyilvánvalóbb megítélésű ügyekben van lehetőség.⁴⁶ A jogirodalomban azonban elszaporodtak az olyan nézetek, amik szerint inkább igazságos lenne ha az elhagyott, „árva” területekért (*orphan sites*) a kárt széles körben terítenék, minthogyha a kár töredékéért felelős károkozónak kellene állnia az egész számlát.⁴⁷ Ezek a szerzők azonban véleményem szerint figyelmen kívül hagyják, hogy az egyetemlegesség alapján véve eljárásjogi intézmény, nem telepít anyagi jogi felelősséget egy „ártatlan” károkozóra, hanem csak a károkozókra hagyja a hosszadalmas pereskedést a kárfelelősség megosztásáról, hogy a szennyezett területet minél előbb megtisztíthassák. A környezetvédelmi ügyekben meglévő technológiai szükségszerűségek, az érintett közösségek, a közegészségügy érdekei és az egyéni méltányosság alapvetően nem sérül az egyetemleges kötelezés révén, ez tűnik még a leginkább élhető és racionális kompromisszumnak. Finomítások természetesen elképzelhető, például az, hogy a szélsőséges eseteket, amikor valóban a szennyezésnek csak egy minimumáért lenne felelős valaki, vegyük ki az egyetemlegesség köréből. Ilyen *de minimus* mentességet azonban jelenleg sem az amerikai írott jog, sem a joggyakorlat egyelőre nem ismer a környezeti felelősségi ügyekben.⁴⁸

Gyakran hivatkozzák ugyanakkor a Burlington Northern ügyet, ahol három fizetőképes felelős volt – egy EPA/DTSC nevű vállalat, a Shell, és az állami vasúttársaság – ami kifejezetten alacsony szám például egy tipikus ipari hulladéklerakóhoz, ahol több száz is lehet. A Burlington üzem egy viszonylag kis telephelyen volt, a szomszédos területeken pedig semmilyen ipari tevékenység vagy más szennyezés nem folyt. Ráadásul mindössze háromféle szennyezőanyag fordult elő a területen, amiknek a forrását a talajmintákból a szakértők meglepő pontossággal be tudták azonosítani. A vasúttársaság területe alatt pedig szerencsés módon egy agyaglencse volt, ami nagyrészt kizárta, hogy onnan a felszín alatti vizeket bármi is elszennyezhetne volna, ráadásul egyértelműen a szomszéd területekről történt a szennyezés, a vasúttársaság területe legfeljebb közvetetten szennyeződhetett. Mindezek alapján a bíróság megosztatónak ítélte a kárt, a vasúttársaságot mindössze a teljes összeg 7%-ának a megfizetésére kötelezte.⁴⁹ A Burlington ügyön fellelkesülve az elemzők egy új szemlélet nyitányáról írtak, az EPA által egyetemlegesen kötelezett vállalatok pedig nagy számban indítottak pereket, azonban csalódnuk kellett, a fentiek

⁴⁶ GREENBERG i. m. 1010–1011.

⁴⁷ Uo. 1035.

⁴⁸ Derek WETMORE: Joint and several liability after Burlington Northern: alive and well. *Virginia Environmental Law Journal*, Vol. 32., 2014. 42.

⁴⁹ Uo. 45.

tükrében ez az ügy inkább ritka kivétel volt, mint új főszabály. Az érintettek száma, a szennyezőanyagok korlátozott köre és hatásmechanizmusa, azon kívül egy sor közvetítő tényező, úgymint a felszín alatti vizek áramlási iránya, keveredése, a szennyeződés terjedési sebessége, a természetes tisztulás eltérő mértéke nagyban meghatározza az egyes felelősségi arányokat. Ráadásul az ilyen többnyire több évtizedes múltra visszatekintő területekkel kapcsolatban a hatósági feljegyzések, egyéb dokumentumok általában hiányosak, az egymást követő tulajdonosok, használók által okozott szennyezés története, eredete homályba vész.

Ami az EU-t illeti, az egyetemlegesség semmilyen formában nem szerepel az ELD szövegében, bár egyes tagállamok alkalmazzák. A többes okozás problémája terén, ahol a mi kontinensünk esetleg érdemben hozzá tud tenni egy globális környezeti felelősség diskurzushoz, az a diffúz források kezelése, azaz a közlekedési vagy a mezőgazdasági eredetű szennyezések nagy része. Ebben az esetben a szennyező fizet elvének közvetlen alkalmazása társadalmilag nem lenne hatékony, illetőleg nem is volna kifizetődő. Az ELD is kimondottan csak a jelentős, mérhető és egyes szennyezőkre vagy felelősökre visszavezethető szennyezésekkel foglalkozik.⁵⁰ Ellenben igenis kezelhetők ezek a problémák és kezelniük kell őket olyan új jogi technikákkal, mint az út, vasút vagy légiközlekedési pályákat fenntartókkal szembeni felelősség szigorú érvényesítése, amelynek alapján megfelelő közlekedésszervezési intézkedések bevezetésére kényszerülnek, vagy az agrárium területén a jó gyakorlat kódexek, illetőleg a különböző támogatási rezsimek környezetvédelmi szempontok alapján történő átalakítása, amiben az EU Közös Agrárpolitikájában komoly törekvések vannak.⁵¹

8. Kimentések

Ami az európai jogot illeti, a kimentés esetei különböznek azoktól az esetektől, amelyekre az ELD nem vonatkozik egyáltalán, azaz, nem is merül fel a felelősség lehetősége, ami alól az eljárás alá vont vállalatnak ki kellene mentenie magát. Ilyenek egyebek között az elháríthatatlan külső erő (*vis maior*), fegyveres konfliktus, a nukleáris balesetek és több nemzetközi szerződés hatálya alá

⁵⁰ ELD i. m. 2. cikk (1) és (2) bekezdés, valamint 4. cikk (5) bekezdés, továbbá 11. cikk (2) bekezdés.

⁵¹ REFIT i. m. 10.

tartozó káresemények.⁵² A kimentésre általában a másodlagos kötelezettségek kapcsán szoktak hivatkozni, bár ennek kevés gyakorlati jelentősége van, hiszen nyilván az a kötelezett, amelyik komoly esélyt lát arra, hogy valamilyen jogi hivatkozással szabaduljon a felelősség alól, nem fogja teljesíteni az elsődleges kötelezettségét, azaz nem tisztítja fel maga a szennyezett területet. Az európai jog szerint a kötelezettnek mentesülnie kell a felelősség alól, ha egyértelműen bizonyítani tudja, hogy a kárt meghatározott harmadik személy okozta, illetőleg kötelező hatósági utasításnak engedelmeskedve okozta a kárt. A harmadik személy által való okozásra hivatkozás akkor lehet sikeres, ha a kötelezett egyébként a maga részéről mindent megtett a kár megelőzésére, illetőleg mérséklésére. Felmenthető a kötelezettség alól a továbbá a felelős személy az egyes tagállami jogok rendelkezései vagy hatóságaik mérlegelése alapján, ha a tudomány jelenlegi állása szerint a tevékenysége nem járhatott veszélyes szennyeződéssel vagy ha a tevékenységét hatóság kifejezetten engedélyezte. Amennyiben a kimentés sikertelen, az eljárás alá vont vállalatok következő stratégiai lépése általában a kármegosztás kezdeményezése.⁵³ Természetesen, ha a szigorú felelősségi körön kívül esik a káresemény, a vállalat a felróhatóság hiányával is sikeresen védekezhet.

Egy másik rés az európai környezeti felelősségi rendszerben, hogy a hatóságnak vagy az állami szervezetnek kötelessége a szennyezés feltisztítása, ilyenformán egyes esetekben a szennyező vállalat másodlagos felelőssége fel sem merül. Ha az elsődleges felelősségét nem teljesítette, az ELD-n és a tagállami szintű végrehajtási szabályokon kívüli környezetvédelmi közigazgatási jogi eszközöket kell vele szemben alkalmazni. Harmadikként említhető probléma, amivel a felelősség érvényesítése során szembe kell nézni, az, hogy még a vétkesség nélküli felelősség körén belül is, a bonyolultabb tényállású szennyezési ügyekben a hatóságok képtelenek lehetnek bizonyítani az okozatossági összefüggést a felelős tevékenysége és a kár között. Figyelemre méltók ebben a tekintetben az ENSZ Környezetvédelmi Programja által kiadott Iránymutatás⁵⁴ I. és II. mellékletei, amelyek felsorolják azokat a tevékenységeket, illetőleg azokat az anyagokat, amelyek tipikusan a környezeti felelősség alá tartozó ügyekben szerepelhetnek. Ily módon az Iránymutatás nagy szakmai tekintélyű bizonyítási forrásként, mérlegelési segédeszközként szolgálhat az okozatosság feltárásában.

⁵² ELD i. m. 4. cikk

⁵³ WINTER et al. i. m. 169–170.

⁵⁴ Liability and compensation regimes relating to environmental damage: a review by UNEP Division of Environmental Policy, December 2003, 5.1 pont.

Az Európai Bizottság által 2016-ban végzett REFIT elemzése áttekintette az opcionális kimentési lehetőségek alkalmazását a tagállamok sorában. 15 közülük mind a két választható kimentést beültette a jogrendszerébe, míg a többiek csak egyiket vagy éppen egyiket sem. Ugyanakkor azok az államok, amelyek bevezették a választható kimentési esetek, a 2013-as országjelentésükben áttekintett több mint hat éves periódus alatt mindössze egyetlen hatósági határozaton alapuló kimentéses esetről számolt be, míg a tudomány állására történő hivatkozás („*state-of-art defense*”) senki sem hivatkozott ebben az időszakban. Nem véletlen tehát, hogy a Bizottság azt állapította meg, hogy ezeknek a kimentési eseteknek a létezése vagy kihagyása az adott jogrendszerekből semmilyen módon nem befolyásolja azt, hogy hány és milyen hatékonyságú környezeti felelősségi ügyet tudtak befejezni.⁵⁵

Hasonlóan az európai megoldáshoz, a harmadik személy által okozott kár Amerikában is kimenti a felelősség alól a szennyezésért egyébként felelős személyt, az elháríthatatlan külső erő és a háborús cselekmények viszont nem kivételként, hanem kimentési okként szerepelnek. Mivel a törvény alkalmazása alóli kivételeket hivatalból kell észlelnie a hatóságnak, a kimentési ok esetében viszont a bizonyítási teher a felelősség az eljárás alá vont személyen nyugszik, ez a különbség korántsem csak formai. A harmadik személy által okozott kár köre az amerikai jogban kiegészült az ártatlan ingatlantulajdonos (innocent landowner) védekezési lehetőséggel, ami a korábban látottak alapján, mivel a tulajdonosi felelősség általában véve hiányzik, az EU jogban fel sem merül. A CERCLA széles körű felelősségi rendszere azonban, a kiegyenlítődéssel felé haladva, szinte igényelte ennek a kimentési lehetőségnek a kimunkálását. Általánosságban is ki lehet talán mondani, hogy az egységesült globális gazdasági rendszerben aligha lehetett volna sokáig fenntartani a két nagy gazdasági tömb gyökeresen eltérő környezeti felelősségi rendszerét. Az ártatlan földtulajdonos kimentési okot tehát az 1986-os Superfund Amendments and Reauthorization Act (SARA; October 17, 1986.) vezette be a következő három esetben:

- (i) az eljárás alá vont személy nem volt tudatában és nem is kellett volna, hogy tudatában legyen a környezeti veszélynek, feltéve, hogy az összes gondossági kötelezettségének eleget tett,⁵⁶
- (ii) a jogszerű tulajdonszerző egy kormányzati szerv vagy

⁵⁵ REFIT i. m. 78.

⁵⁶ 1993-ban az American Society for Testing and Materials, egy független szabványosítási szervezet publikált ezzel kapcsolatban egy általánosan elfogadott eljárásrendet (Standard Practice for Environmental Site Assessments), ami nagyobb biztonságot nyújt az új tulajdonosoknak, ha pontról-pontra betartják.

(iii) öröklött ingatlanról van szó.⁵⁷

A kimentési lehetőség nem csak a tulajdonátruházás során szennyezett birtokhoz jutott személyeket illeti meg, de a szomszédos ingatlanokról áterjedő szennyezés esetén is alkalmazható lehet. Minden esetben igaz azonban, hogy a mentesülésnek jelentős ára van, az így súlyos tehertől szabadult ingatlan-tulajdonos köteles feltételek és kártalanítási igény nélkül az állami szervek rendelkezésére bocsátani az ingatlanát addig és amennyiben erre a szennyezés felszámolása érdekében szükség van. A harc a jogászok között tovább folyik, immár ezen az új csatatéren. Alkotmányos szempontból (Fifth Amendment) kifogásolják a kártalanítás elmaradását, illetőleg a tulajdonjogok adott esetben jelentős és hosszú idejű csorbítását.⁵⁸ Európai jogi körülmények között, tegyük hozzá, a római jogi hagyományoknak megfelelően, mint arra már hivatkoztunk, a tulajdon nem csak jogosultságokkal jár, hanem a társadalommal szembeni kötelezettségekkel is, a tulajdonosra háruló általános vagy különleges kötelezettségek viselésével.

A következő lépés a vállalkozókkal és az ingatlantulajdonosokkal szembeni méltányosság jegyében a CERCLA további módosítása volt a Brownfields Amendments Act-tal.⁵⁹ A CERCLA szigorúságát megeléglő csoportok most egy igazán erős érvrendszert találtak: ha az ingatlantulajdonosokat a környezeti kártérítés réme fenyegeti, akkor senki sem fog barnamezőt vásárolni, tovább csökkennek a városok körüli szabad területek (*urban sprawl*), miközben a kiváló helyen álló, épületekkel, infrastruktúrával ellátott, munkaerővel, gazdasági kapcsolatokkal rendelkező belső területek lepusztulnak, senki sem kezeli őket. A barnamezős szabályozás az ártatlan ingatlanvásárló kimentés logikáját terjeszti ki az ártatlan ingatlantulajdonos fogalmával és tovább konkretizálja, a törvény erejére emeli az ingatlantulajdonosok gondossági kötelmeit. Az ártatlan tulajdonos, illetőleg vásárló kötelmei viszont az alábbi pontosított feltételekkel egészülnek ki:

- a vásárlás idején vagy később a tulajdonos az összes szükséges vizsgálatot elvégezte, aminek folytán nem talált és nem is kellett volna

⁵⁷ 42 U.S.C. § 9601(35)(A).

⁵⁸ Trayce HOCKSTAD: Conditional Innocence and the Myth of Consent: The Subtle Coercion of CERCLA's Contiguous Property Owner Protection. *Missouri Law Review*, Vol. 84., 2019. 95–96.

⁵⁹ Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act, Pub. L. No. 107-118, 115 Stat. 2356 (2002), amending various sections of the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) of 1980, Pub. L. No. 96-510, 94 Stat. 2767 (codified as amended at 42 U.S.C. §§ 9601–9675).

- találjon szennyeződésre vagy más területekről szennyezés átszivárgására utaló nyomokat,
- semmilyen módon nem okozta a szennyezést, ahhoz nem járult hozzá, abba nem egyezett bele,
 - nincs semmilyen üzleti kapcsolatban a szennyezővel,
 - és betartja a szennyezés felszámolásával kapcsolatos együttműködési kötelezettségeit.⁶⁰

9. A környezeti felelősségi rendszerek megerősítésének lehetőségei

A két nagy környezeti felelősségi rendszer hatékonysága eltérő, de mindenképpen komoly hiányosságokat kellene még leküzdeniük, hogy a fő céljaikat, a környezetre veszélyt jelentő szennyezett területek feltisztítását, illetőleg, ha lehet, eleve az ilyen szennyezések megelőzését a szennyező fizet elvének betartásával biztosítsák. Az Egyesült Államokban több ezer a Nemzeti Prioritás Listán lévő szennyezést felszámoltak a CERCLA jogi eszköze segítségével, míg ez a szám az Európai Unió területén az ELD ugyan rövidebb története alatt csak néhány százra tehető. A két rendszer közötti hatékonyságbéli különbségeket, általában az amerikai megoldások javára, láthattuk. Az esetek számának ezt a nagyságrendi eltérést mégis a legtöbb szakember alapjában véve a CERCLA által bevezetett, célzott adókkal feltöltött és csak erre a célra használható állami alapnak, a Superfundnak tudja be. Sajnos azonban a két rendszer a pénzügyi biztosítékok területén is konvergál, a Superfundot feltöltő adókat határozott időre állapították meg, és ez a határidő a 2000-es évek elején lejárt. Az elképzelés az volt, hogy az agresszív felelősségi szabályok segítségével a Környezetvédelmi Hatóság az alap pénzt szinten tartja majd, mivel az általa soron kívül elvégzett feltisztítási műveletek költségeit be fogja tudni hajtani a Potenciálisan Felelős Feleken, ez azonban nem minden esetben sikerült, úgyhogy a Superfund jelenleg már nem tudja betölteni korábbi szerepét, mint meghatározó pénzügyi biztosíték.

A Jövő Nemzedékek Szószólója már idézett jogalkotási javaslatában a rendszer szerű megközelítés mellett foglal állást, ezen belül azonban a hatósági rendszer megerősítése mellett a pénzügyi biztosítékok sokoldalú, rugalmas rendszerének a kidolgozását kívánja elérni. E pénzügyi eszközök elősegíthetnék a szennyező fizet elvének tényleges érvényre juttatását mind

⁶⁰ WEISSMAN i. m. 258.

- a) a váratlanul bekövetkező, előre nem látható események (balesetek) kapcsán bekövetkező szennyezések esetén, mind
- b) az előre látható és valamelyest behatárolható, adott esetben a tevékenység befejezésének mintegy szükséges velejáróként előálló szennyezések, illetve
- c) az ingatlantulajdon átvételével együtt átvállalt szennyezések esetén is. A biztosítéki/biztosítási rendszernek lényegi eleme lenne, hogy ne csak a környezethasználathoz kapcsolódjon, hanem az ingatlanhoz is, így előzve meg a jelen okozta károk történeti kárrá válását.⁶¹

A Szószóló javaslata szerint a környezetvédelmi célú biztosítékok lehetséges formái között az alábbi megoldások merülnek fel elsősorban:

- a) hitelintézet vagy biztosító által vállalt garancia, illetve ezzel egyenértékű banki kötelezettségvállalás, elkülönített bankszámla,
- b) biztosítási szerződés alapján kiállított – készfizető kezességvállalást tartalmazó – kötelezvény,
- c) hitelintézetnél biztosíték céljából elhelyezett, elkülönítetten kezelt és zárolt pénzösszeg,
- d) fedezet biztosítása zálogjoggal, ingatlan fedezetkénti megjelölésével elidegenítési és terhelési tilalom, vagy korlátozás mellett,
- e) biztosítási szerződés,
- f) környezethasználók befizetése kárelhárítási, kármentesítési alapba,
- g) környezetvédelmi céltartalék.⁶²

Valamennyi esetben előfordul, hogy a rendelkezésre álló pénzügyi biztosíték nem elegendő a szennyezett terület megfelelő feltisztításához. A hiány megoldása a Szószóló szerint elsődlegesen az elkülönített pénzügyi alap létrehozása lehet, amely a pénzügyi finanszírozás nehézségének gátját feloldja. Ennek segítségével, amikor a felelős vállalat nem tud vagy nem akar a finanszírozásban részt venni, megalapozhatnánk a hatóság saját beavatkozási lehetőségét. A pénzalapba nem csak az adott ágazat vállalatainak a befizetései, hanem már meglévő források egy része is belekerülhetne, így részesülhetne az alap a termékdíjból és a hulladéklerakási járulékból is és más állami, költségvetési forrásokból.⁶³

A pénzügyi garanciák alapvető fontosságát fenntartva a környezeti felelőségi rendszerekben álláspontom szerint a következő szabályozási, intézményi-

⁶¹ AJBH, 2017, 4.

⁶² AJBH, 2017. 6.

⁶³ AJBH, 2017. 12.

szervezési elemeket kellene még megerősíteni az európai és amerikai környezeti felelősségi rendszerek tapasztalataiból, illetőleg az európai környezetvédelmi jogászok hálózatának a (Justice and Environment) összehasonlító kutatásainak eredményeiből kiindulva:

- a) Legelőször is, szükség lenne ahhoz, hogy az ELD-vel kapcsolatos adatok mind a tagállamok, mind pedig a Bizottság szintjén naprakészek, jó minőségűek, átfogóak és a tagállamok szintjén is bárki számára hozzáférhetőek legyenek. Enélkül az érintett közösségek, a civil szervezetek nem lesznek képesek hatékonyan segíteni az ELD végrehajtását és természetesen a szakmai, tudományos közösség sem tud megfelelően hozzájárulni a jogterület fejlesztéséhez;
- b) A környezetvédelmi jog alapelvei közül nem csak a szennyező fizet elvét kellene a jelenleginél jóval következetesebben szem előtt tartani a környezeti felelősséggel kapcsolatos jogalkotás és jogalkalmazás során, hanem a többi alapelvet is, különösen az integráció elvét, a már hivatkozott közösségi részvétel elvét, az elővigyázatosság és a megelőzés elvét;
- c) Egy sor jogi koncepciót, fogalmat kellene tisztázni és továbbfejleszteni – a jelen dolgozatban is számos fogalmi tisztázatlanságra, szükségtelen bonyolultságra és erélytelenségre, következetlenségre mutattunk rá a környezeti felelősség szempontjából olyan alapvető fogalmak kapcsán, mint a védett jogtárgyak körének meghatározása, a felelős személyek köre, a kimentési lehetőségek, a veszélyes üzemi felelősség terjedelme és érvényesítése;
- d) Az összes szóba jöhető jogág eszközszerének elvi alapon átgondolt, összehangolt alkalmazására volna szükség, úgy mint a polgári, büntető és közigazgatási jogi eszközök szerepének a tisztázására és következetes alkalmazására, ideértve a tulajdonosi felelősség érvényesítését, a korlátozott felelősség alól szükséges kivételek bevezetését a súlyos környezeti károkozás eseteire.

A környezeti felelősségi rendszerek hatékony működését tehát elsősorban az ellenérdekelt ipari lobbik hatékony befolyásoló munkája és ezzel szoros összefüggésben a rendelkezésre álló pénzügyi garanciák elégtelensége okozza. Emellett az információhiány és egy sor fogalmi tisztázatlanság is komoly akadályt jelent, ami felértékeli az olyan jogtudósok munkáját, mint amilyen Bándi Gyula professzor is, akinek a 65. születésnapját ünneplő kiadványhoz készítettem a jelen tanulmányt, szeretettel és tisztelettel.

AZ EURÓPAI UNIÓ KLÍMAPOLITIKÁJÁNAK FEJLŐDÉSE

GELLÉRTHEGYI István*

Ma már egyértelművé vált, hogy a globális éghajlati válság korunk egyik legnagyobb kihívása, mivel nincs olyan területe az ismert civilizációnak, amelyet negatívan ne érintene, ideértve az élelmiszerellátást, a biológiai sokféleséget, a globális migrációt és számos ma még nem ismert negatív következményt. A klímapolitika a nemzetközi politika színterén elsőként 1972-ben az ENSZ stockholmi „Emberi Környezet” konferenciáján került napirendre, ahol – többek között – előírányozták a szén-dioxid-kibocsátás környezetre gyakorolt hatásvizsgálatát.

Az Európai Közösségek kezdettől fogva egyre növekvő jelentőséget tulajdonítottak a környezet védelmének. Ezen belül is folyamatosan fejlődött a globális éghajlati válságra adott válasz. Az Európai Közösségek, majd az Európai Unió egyre nagyobb szerepet vállalt az éghajlatváltozás hatásainak leküzdésében.

Az 1972. októberében megtartott Párizsi csúcstalálkozó új lendületet adott a közösségi politika számára. A közösségi környezetpolitika kialakulása, fejlődése során kiemelkedő jelentőséggel bírtak a főbb irányvonalakat meghatározó környezetvédelmi akcióprogramok. A mai napig hét akcióprogram került elfogadásra, amelyek közös jellemzője, hogy mindegyik a korábbi programra épül, vagyis annak folytatásaként jelenik meg, meghatározva az egyes programok által lefedett időszakok során érvényesülő célokat és prioritásokat. Ez a megoldás biztosította az egyes akcióprogramok közötti folyamatosságot. Az akcióprogramok általánosságban rögzítik az adott időszakra tervezett célokat és prioritásokat.¹

* Egyetemi docens, NKE KTK, ELTE ÁJK, BCE KTK, PPKÉ JÁK.

¹ GELLÉRTHEGYI István: A környezetvédelem nemzetközi szabályozása és az Európai Unió környezetvédelmi politikája. *Pro Publico Bono*, 1. évf., különszám, 2011.

Nagy jelentősége volt az Első Éghajlati Világkonferenciának, amely az éghajlatváltozás megelőzésére fókuszált, valamint kimondta, hogy a szén-dioxid mennyiségének további légköri növekedése a Föld globális felmelegedéséhez vezethet. A konferenciát követő Éghajlati Világprogram keretében kutatások sorozata indult a klímaváltozás tárgykörében.

Jelentős hatással volt az Európai Közösségek klímapolitikájára az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottság (Brundtland Bizottság), amely a Közös jövőnk címmel közreadott jelentésében az üvegházhatásúgáz-kibocsátást csökkentő stratégiák kidolgozását szorgalmazta.

Jelentős áttörést hozott az Európai Bizottság által 1987-ben kidolgozott Negyedik Akcióprogram, amely érvényesnek ismerte el az Első Akcióprogramban lefektetett környezetvédelmi elveket és célokat, valamint megjelent az integrált szennyezés-megelőzés elve is.

Az 1988-ban megalakult Éghajlatváltozással Foglalkozó Kormányközi Testület² vállalta a globális éghajlatra vonatkozó, a rendelkezésre álló információkból készített értékelő jelentések kidolgozását,³ amelyek a politikai résztvevők által alkotott stratégiák, valamint társadalmi, gazdasági és környezeti programok alapjául szolgálnak.

Az 1990-es Második Éghajlati Világkonferencián a Föld nem lassuló felmelegedése nyomán bebizonyosodott, hogy az üvegházhatású-gázkibocsátás csökkentésére vonatkozó intézkedések mihamarabbi foganatosítására van szükség.

Az Európai Unió létrehozását követően elfogadott Ötödik Akcióprogram jelentős előrelépést jelentett, ugyanis új környezetpolitikai célokat és eszközöket fogalmazott meg. Az újfajta szemléletmód nyomán a Fenntarthatóság felé címet viseli, prioritásai között az éghajlatváltozásra is koncentrált. Jelentős hatással volt rá az ENSZ által 1992. júniusában Rio de Janeiróban megrendezett Környezet és Fejlődés Konferencia, ahol markánsan megjelenik az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének nyomán a klímapolitika. A Keretegyezmény célkitűzése volt az üvegházhatású gázok megfelelő szinten való stabilizálása, amely által megelőzhető az emberi beavatkozás az éghajlati rendszerbe. Az egyezményt ratifikáló államok beleegyeztek, hogy klímaváltozás lassítására törekedő nemzeti stratégiákat dolgoznak ki.⁴

² Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

³ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 292.

⁴ http://www.unis.unvienna.org/unis/hu/thematic_info_climate_change_unfccc.html

Szintén említést kell tennünk a Hatodik Akcióprogramról, amely négy prioritást, illetve környezetvédelmi területet emelt ki, s ezek között első az éghajlatváltozás kezelése. A program az üvegházhatású gázok légköri koncentrációját kívánta olyan szinten tartani, amely nem okoz a természetes állapotnak meg nem felelő változást a Föld légkörében. Ez összhangban áll az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményével, amelynek segítségével 2020-ig az 1990-es kibocsátáshoz képest 20-40%-kal kellene az üvegházhatású gázok kibocsátását csökkenteni. A nemzetközi összefogás alapja középtávon az 1997-ben elfogadott Kiotói jegyzőkönyv volt.

További fontos lépés az Európai Unió Hetedik Környezetvédelmi cselekvési programja, amelynek címe 'Jólét bolygónk felélése nélkül'. E programot egy hosszú távú jövőkép határozta meg, amely kimondta, hogy 2050-ben jólétben, bolygónk ökológiai korlátait tiszteletben tartva élünk. Egy olyan innovatív és körkörös gazdaságból származó egészséges környezetről ír, ahol semmi nem megy veszendőbe, karbonszegény növekedésünk nem függ erőforrás-felhasználásunktól, illetve a biztonságos és fenntartható globális társadalom ütemét is megszabja. Prioritásként – további kilenc célkitűzés között – szerepel az Európai Unió erőforráshatékony, alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérése, valamint a környezet- és éghajlatpolitikával összefüggő beruházások feltételeinek javítása.⁵

Tekintettel arra, hogy az Európai Unió a világ legnagyobb szén-dioxid-kibocsátók egyike – kiotói vállalásának teljesítése érdekében – létrehozta a saját Emisszió-kereskedelmi Rendszerét⁶, amely az éghajlatpolitika meghatározó részévé vált. Az Emisszió-kereskedelmi Rendszerét az Európai Parlament és Tanács 2003/87/EK irányelve határozta meg, ennek alapján 2005. január 1-től a rendszer hatálya alá tartozó tevékenységet végző létesítmények üzemeltetői csak kibocsátási engedély birtokában folytathatják tevékenységüket. Célja, hogy az 1990-es ipari tevékenységből származó károsanyag-kibocsátásához képest 2030-ra 40%-kal csökkentse annak mértékét. A nyomkövetési tervben leírt módszertan szerint részletes szabályokkal állapították meg az egységmenyiségeket, s létrejött a kvóta-kereskedelem rendszere.

Kialakult az erőfeszítés-megosztási rendszer,⁷ amely az Európai Unió Emisszió-kereskedelmi Rendszerén kívül eső szektorok kibocsátását szabályozza. Az Európai Unió klímastratégiája szerint az üvegházhatású gázok az

⁵ <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/hu.pdf>

⁶ EU ETS: European Union Emission Trading Systems.

⁷ Effort sharing decision, ESD.

1990-es évekbeli kibocsátási szintjéhez viszonyított 20%-os csökkentésének 2020-ra előirányzott költséghatékony megvalósításához a gazdaság összes ágazatának részt kell vállalnia a kibocsátás-csökkentésben.

Az Európai Bizottság 2011. március 8-án elfogadott közleményében az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemtervéről ír.⁸ Ennek keretében az Európai Unió 2050-ig történő 80%-os emisszió csökkentésre vonatkozóan vázol fel kibocsátás-csökkentési pályákat, és nevez meg ágazatonként célértékeket.

Az Európai Tanács 2008. december 17-én fogadta el a Parlament által is jóváhagyott Energia- és Klímacsomagot, amely egy sor konkrét intézkedést és célt határoz meg. Fő pontjai a 2020-ig történő 20%-os károsgáz-kibocsátás csökkentés, 20%-os megújulóenergia-arány és az energiahatékonyság 20%-os javítása.⁹ Ezek a célok kerültek be a 2010-ban elfogadott EU-2020 stratégiába is.

Az Európai Unió ezen célkitűzésekkel fogadta el a Kiotói Jegyzőkönyv 2012. évi Dohai módosítását, s kerültek megalkotásra az uniós energia- és klímapolitikát az előzőeknél is jobban összekötő jogszabályok.

Az Európai Unió 2050-ig hosszú távú stratégiáiban azt tűzte ki célul maga elé, hogy erre az időpontra teljesen klímasemlegessé válik, azaz gazdasági tevékenysége nem idéz elő üvegházhatású gáz-kibocsátást. Ez az Európai zöld megállapodás középpontjában áll, amely következetesen illeszkedik a Párizsi megállapodás szerinti globális éghajlat- és politikai vállalásokhoz.

A jövőkép csaknem az összes uniós szakpolitikai területet lefedi, és összhangban van a 2015-ben elfogadott Párizsi megállapodásban lefektetett azon célkitűzéssel, miszerint a Föld átlaghőmérséklet emelkedését jóval 2 C° alatt kell tartani, illetve törekedni kell a 1,5 C° maximumra.

Az Európai Parlament a 2019 márciusában elfogadott Éghajlatváltozásról szóló, valamint a 2020 januárjában elfogadott Európai zöld megállapodásról szóló állásfoglalásában támogatását fejezte ki a nulla nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátást előirányzó célkitűzéssel kapcsolatban.

Az Európai Tanács 2019 decemberében jóváhagyta azon célkitűzést, amely szerint az Európai Unió a Párizsi megállapodásban kitűzött céloknak megfelelően 2050-re klímasemleges legyen. E célkitűzéshez minden tagállamnak hozzá kell járulnia az Unióban.

⁸ COM(2011).

⁹ <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20081216IPR44857+0+DOC+XML+V0//HU>

Szükséges kiemelni az Európai Parlament 2019. március 14-ei állásfoglalását¹⁰ az éghajlatváltozásról, amely egy hosszú távú stratégiai jövőkép egy virágzó, modern, versenyképes és klímasemleges gazdaságról a Párizsi Megállapodás értelmében. A dokumentum hangsúlyozza a 'tisza bolygót mindenkinek Európai hosszú távú stratégiai jövőkép egy virágzó, modern, versenyképes és klímasemleges gazdaságról' című bizottsági közlemény jelentőségét.

A dokumentum fontosnak tartja a nulla nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátású gazdaságra való átállást, és kiemeli a fiatalabb nemzedékek szerepét, amelyek egyre aktívabban vesznek részt az éghajlati igazságért folytatott demonstrációkon. Kiemeli, hogy az uniós polgároknak már most is szembe kell nézniük az éghajlatváltozás közvetlen hatásaival, hangsúlyozva, hogy az Európai Környezetvédelmi Ügynökség szerint az Európai Unióban az időjárás és az éghajlati szélsőségek okozta átlagos éves veszteségek 2010 és 2016 között mintegy 12,8 milliárd eurót tettek ki, és amennyiben nem kerül sor további fellépésre, ezek a károk 2080-ig elérhetik a 190 milliárd eurót is – amely a jelenlegi GDP jelenlegi 1.8%-át kitevő nettó veszteségnek felel meg. A magas kibocsátások miatti árvizekhez köthető éves költségek az Európai Unióban akár az egybillió euró összeget is elérhetik 2100-ra. A dokumentum kiemeli, hogy a stratégiában felvázolt módok első lehetséges kategóriája az 1990-es szinthez képest mindössze 80 %-kal kívánja csökkenteni az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 2050-ig.

Az állásfoglalás fontosságát jelzi azzal, hogy megállapítva azt, hogy a klímasemleges társadalom számos járulékos előnyt eredményez egyrészt a közegészségügyben, az ellátási költségek tekintetében elért megtakarítások és a biztosítási és közegészségügyi rendszerekre jelentett terhek enyhítése révén, másrészt a nagyobb biológiai sokféleségnek, a légszennyezés csökkentésének és a szennyező anyagoknak való kitettség enyhítésének köszönhetően, az európai polgárok általános jóléte terén. Ilyen forgatókönyv esetén az egészségkárosodás miatti költségek évente körülbelül 200 milliárd euró összeggel csökkennének.

A klímapolitika szempontjából nagy jelentősége van a kutatásnak és innovációnak, mivel a következő két évtizedben ezen a területen jelentős erőfeszítésre lesz szükség ahhoz, hogy az alacsony és nulla szén-dioxid-kibocsátású megoldások mindenki számára elérhetőek, valamint társadalmilag és gazdaságilag életképesek legyenek, hogy új megoldásokat találjanak a nulla nettó üvegházhatású-gáz-kibocsátású gazdaság elérésére.

¹⁰ P8_TA(2019)0217.

Az unió klímapolitikáját meghatározó jelentős dokumentum az Európai Parlament 2020. január 15-ei állásfoglalása az Európai zöld megállapodásról. Az állásfoglalás hangsúlyozza, hogy a klímasemlegesség legkésőbb 2050-ig történő elérésére vonatkozó, jogilag kötelező uniós kötelezettségvállalás hatékony eszköz lesz az átmenethez szükséges társadalmi, politikai, gazdasági és technológiai erők mozgósítására; nyomatékosan hangsúlyozza, hogy az átmenet valamennyi tagállam közös erőfeszítése, és hogy minden tagállamnak hozzá kell járulnia a klímasemlegesség legkésőbb 2050-ig történő megvalósításához az EU-ban. Továbbá kiemeli, hogy az üvegházhatást okozó gázokra vonatkozó új és ambiciózusabb célkitűzések megkövetelik, hogy az EU kibocsátáskereskedelmi rendszere (ETS) megfeleljen a célnak; felhívja a Bizottságot, hogy mielőbb vizsgálja felül a kibocsátáskereskedelmi rendszerről szóló irányelvet, megvizsgálva többek között a lineáris csökkentési tényezőt, az ingyenes kibocsátási egységek kiosztására vonatkozó szabályokat és a széndioxid-minimálár esetleges bevezetésének szükségességét.

Az állásfoglalás hangsúlyozza a közlekedés szerepét, és ennek alapján felhívja a Bizottságot, hogy dolgozzon ki életciklus-értékelési módszereket; emlékeztet a „Tiszta bolygót mindenkinek: Európai hosszú távú stratégiai jövőkép egy virágzó, modern, versenyképes és klímasemleges gazdaságról” című bizottsági közleményhez csatolt részletes elemzés eredményére, amely szerint az uniós piacon forgalomba hozott valamennyi új autónak 2040-től nulla kibocsátásúnak kell lennie a klímasemlegesség 2050-ig történő elérésére vonatkozó forgatókönyvek keretében, és e fejlődés támogatása érdekében koherens szakpolitikai keretet és átállási rendszereket szorgalmaz; megjegyzi, hogy felül kell vizsgálni a hatályos szabályokat annak érdekében, hogy az élen járó országok nemzeti szinten szigorúbb intézkedéseket alkalmazhassanak, amennyiben a tagállamok így döntenek.¹¹

Az előzőekből érzékelhető, hogy az Európai Unió a '80-as évektől a nemzetközi klímapolitika aktív szereplőjévé vált. Látható, hogy az összes uniós szakpolitika területén megjelentek a klímapolitikával kapcsolatos célok, amelyek az elmúlt évtizedekben jelentős előremutató fejlődésen mentek keresztül.

Sajnálatos, hogy a 2019-ben kezdődött koronavírus pandémia jelentős károkat okozott mind a közegészség, a társadalom és a gazdaság területén, azonban a negatív hatások mellett már most is mérhetővé vált az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkenése. Ez igazolja, hogy a klímaváltozás az emberi tevékenységgel szorosan összefügg.

¹¹ 2019/2956(RSP).

AZ UNIÓ NEMI ESÉLYEGYENLŐSÉGGEL ÉS A NEMZEDÉKEK KÖZÖTTI SZOLIDARITÁSSAL KAPCSOLATOS SZAKPOLITIKÁJÁNAK KIHÍVÁSAI A SZABAD MOZGÁS KONTEXTUSÁBAN

GYENEY Laura*

1. Bevezetés

A személyek szabad mozgása az integráció egyik legjelentősebb vívmánya. Maastricht óta már nem pusztán gazdasági értelemben,¹ hanem egy az uniós polgárokat általánosan megillető jogosítványként beszélhetünk arról, amely hozzájárul a polgárok – immár határon átívelő – szakmai és magánélete kiteljesedéséhez.

A szabad mozgás kérdéskörét elemző szakirodalom jelentős része – épp e belső piaci gyökerek okán – elsősorban a jogintézmény gazdasági vetületeit állítja vizsgálódásának fókuszába.² Jelen tanulmány célja ezzel szemben, a társadalmi vetületek kidomborítása, így mindenekelőtt annak a kérdésnek a körbejárása, vajon a szabad mozgás hogyan hat ki a nemek és a generációk közti kapcsolatrendszerre.

Ennek során megvizsgáljuk a szabad mozgás és a gyermekvállalás kérdését a termékenységi turizmussal összefüggésben, majd a szabad mozgás és a gondozás kérdéskörét tekintjük át, végül rövid kitekintést adunk arra vonatkozóan,

* Egyetemi docens, PPKÉ JÁK.

¹ Alaptétele az integrációnak, miszerint a termelési tényezők jobb elosztása, a keresleti és kínálati faktorok kiegyenlítődése gazdasági fellendülést hoz az integrációban részt vevő tagállamok számára, jelentősen csökkentve ezzel az árszintet, és növelve a fogyasztói jólétet.

² Így mindenekelőtt annak tagállami költségvetésekre gyakorolt hatását.

vajon a szabad mozgás milyen perspektívákat kínál a fiatalok, így a jövő generációja számára.

Kiindulópontunkként az a feltevés szolgál, miszerint az Unió szakpolitikái meghatározása és érvényesítése során, mindeztidáig elsősorban a gazdasági növekedést szorgalmazó területekre koncentrált,³ továbbá családpolitikájában is elsősorban azokat a szegmenseket szabályozta, amelyek kihatással voltak egy tudásalapú, mobil európai munkaerőpiac létrehozására. Ugyanakkor azon aspektusokra, amelyek nem járultak hozzá direkt módon a gazdasági prosperitáshoz, már kevesebb figyelem összpontosult.⁴ Némi elmozdulást jelent a fenti, jellemzően piacorientált megközelítéstől az Európai Parlament és a Tanács által 2019 nyarán elfogadott „A szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról szóló 2019/1158 irányelv”,⁵ amely a korábbiakhoz képest minimumkövetelményeket határoz meg a tagállamok számára a családdal kapcsolatos szabadságok és a rugalmas munkafeltételek vonatkozásában. A direktíva, mint látni fogjuk immár egy a gazdasági, demográfiai és társadalmi aspektusokra egyaránt figyelemmel lévő, holisztikus szemléletet követ, amely mindenekelőtt a fizetett apasági és szülői szabadság előírásával kívánja elősegíteni a nők munkaerőpiaci részvételének erősödését.

A szabad mozgás, a család és a jóléti kérdések amúgy is bonyolult összefüggésrendszerét tovább bonyolítja a tagállamok azon jogos igénye, hogy családpolitikájukat nemzeti hatáskörben tartsák. Nem véletlen, hogy a fent említett irányelv elfogadását több ország, így hazánk sem támogatta, kiemelve, hogy az abban foglalt általános célokkal ugyan egyetért, mivel azonban a családpolitika nemzeti hatáskörbe tartozik, így uniós szinten kizárólag az arra vonatkozó alapelveket szükséges meghatározni.⁶

³ Mindezt jól példázza a férfiak és a nők közti egyenlőség előmozdítása a foglalkoztatás területén, amelynek elsődleges célja nem a nők helyzetének javítása volt, hanem sokkal inkább a tagállamok közti egyenlő versenyfeltételek biztosítása.

⁴ Ez részben persze hatásköri kérdésekre is visszavezethető.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. Az irányelvet 2022. augusztus 2-ig kell a tagállamoknak átültetniük. HL L 188., 2019.7.12., 79–93. o

⁶ A magyar kormány meggyőződése, hogy nem szabad a családok szabad döntésébe beavatkozni a szülői szabadság igénybevétele, főleg a szabadság átruházása kérdésében. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9310_2019_ADD_1&from=EN

2. A nemi egyenlőséget és az egyes generációk jólétét szolgáló uniós politikák

A férfiak és a nők közti nemi egyenlőség megvalósításának uniós célkitűzése, lényegében az integráció születésétől kezdve prioritásként szerepel annak napirendjén. Az elsődleges joganyagban már 1957-ben rögzítésre került az elv, amely értelmében a férfiaknak és a nőknek egyenlő munkáért egyenlő díjazás jár. E rendelkezés voltaképpen változatlan formában szerepel a jelenleg hatályos EUMSZ 157. cikkében,⁷ amely kimondja: „Minden tagállam biztosítja annak az elvnek az alkalmazását, hogy a férfiak és a nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazást kapjanak.”⁸

A szociálpolitikai együttműködés első időszakában azonban, még a Római szerződés által kitűzött szerény célok ellenére sem kezdődött meg az egyenlő bérezés elvének gyakorlatban való érvényesítése. Az 1970-es évek elejéig a tagállamok nem igazán ültették át a gyakorlatba a fenti szerződéses rendelkezést. Ennek egyértelmű bizonyítékaul szolgált, hogy az azonos munkakörben dolgozó nők és férfiak bére közötti olló is tovább nyílt.⁹ Változást hozott az 1974-es Miniszterek Tanácsa, amely jóváhagyta a Bizottság első szociális akcióprogramját, és amely eredményeként megindulhatott az egyenlő bánásmód elvéhez köthető másodlagos jogalkotás.¹⁰ A 70-es, 80-as évektől kezdődően, így megjelentek olyan irányelvek is, amelyek az egyenlő bérezés területén túl, a szociális biztonság területére is ki kívánták terjeszteni az egyenlő bánásmódot, különösen a nyugdíjrendszerek vonatkozásában.¹¹

Mindez megteremtette tehát a lehetőséget a nők szélesebb körű foglalkoztatására, stabil jövedelmet, munkahelyi védelmet és nyugdíjat biztosítva számukra.¹² Az Európai Unió továbbá 2006-ban, Vilnius székhellyel, létrehozta

⁷ Korábban az EGK Szerződés 119. cikke és az EK Szerződés 141. cikke.

⁸ EUMSZ 157. cikk.

⁹ GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium, 2000. 192.

¹⁰ SZIKLAI István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. Budapest, ELTE TÁTK, 2012. 30.

¹¹ Ld. a Tanács 1979/7/EGK irányelve a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról; A Tanács 86/378/EGK irányelve a férfiakkal és a nőkkel való egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerekben történő megvalósításáról.

¹² Ld. a Tanács 76/207/EGK irányelve a nőkkel és a férfiakkal való egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés és az előmenetel lehetőségei, valamint a munkafeltételek terén történő végrehajtásáról. 2006 nyarán pedig elfogadásra került az Európai Parlament és a Tanács által a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló 2006/54/EK irányelv,

a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézetét (EIGE) azzal a céllal, hogy előmozdítsa és megerősítse a nemek közötti egyenlőséget.

Mi több az Unió időről időre olyan cselekvési terveket,¹³ stratégiákat és bizottsági közleményeket fogad el,¹⁴ amelyek célja a nők társadalmi szerepvállalásának elősegítése.

A nők munkaerő-piaci részvételének növelése, magas pozíciókban való elhelyezkedésének ösztönzése, és teljes anyagi függetlenségük biztosítása, a nőt elsősorban munkavállalói minőségében kívánja látni és láttatni. Ezt a megközelítést jól illusztrálják az Európai Bizottság által közzétett 2020-2025 közötti időszakra szóló nemi esélyegyenlőségi stratégia első bekezdésében megfogalmazottak,¹⁵ amely szerint:

„A nemek közötti egyenlőség az innovatív, versenyképes és virágzó európai gazdaságnak is elengedhetetlen feltétele. Az üzleti tevékenységben, a politikában és a társadalom egészében csak akkor érhetjük el a teljes potenciálunkat, ha minden tehetségünket és sokszínűségünket kihasználjuk. A nemek közötti egyenlőség több munkahelyet és nagyobb termelékenységet teremt.”

Az Unió által mindezidáig követett kissé egyoldalú megközelítés, ugyanakkor háttérbe szorítja a családi kapcsolatok fontosságát, illetve a nők személyes felelősségvállalását hagyományos szerepeik betöltése révén azáltal, hogy utóbbiak kettős, munkahelyi és családi szerepvállalásának megoldását, így a dupla terhek megosztását, elsősorban az ellátás ‘kiszervezésében’, azaz a külső, fizetett segítségben látja. Márpedig fontos, hogy generációk közötti viszonyok mikrotársadalmi szinten rendezettek legyenek, hiszen a tipikus családon belüli szolidaritási minták tükröződnek a teljes közösség szintjén is.¹⁶

amely azon túl, hogy egységes szerkezetbe foglalja az e területet érintő uniós vívmányokat, bizonyos új elemeket is bevezet.

¹³ A Tanács következtetései a nemek közötti egyenlőségre vonatkozó cselekvési tervről (2016–2020), 2015. október 26.

¹⁴ 2015 decemberében a Bizottság közzétette a „Stratégiai szerepvállalás a nemek közötti egyenlőségért (2016–2019)” című munkadokumentumot a Bizottság „A nők és férfiak közötti egyenlőségre vonatkozó stratégia (2010–2015)” című közleményének nyomán követekeként és folytatásaként.

¹⁵ Az egyenlőségközpontú Unió: a 2020-2025 közötti időszakra szóló nemi esélyegyenlőségi stratégia COM(2020) 152 final

¹⁶ Russell WARD: *Linkages between family and Societal –level Intergenerational Attitudes*. [Research of Ageing 23.] New York, Sage Publications, 2001, 205.

Az intergenerációs politikák viszonylag korán az EU napirendjére kerültek, azonban azok is nagyrészt a gender politikák már jól bevált mechanizmusait tükrözik vissza, így az egyénre, leginkább, mint lehetséges munkaerőre fókuszálnak. Az EU aktív idősor (*active ageing*) programjának¹⁷ középpontjában az a célkitűzés áll, miszerint az időskorúaknak segítséget kell nyújtani abban, hogy minél tovább felelősséget vállalhassanak a saját életükért és lehetőség szerint hozzájáruljanak a gazdasági és társadalmi fejlődéshez.¹⁸ Erről tanúskodik az aktív idősödés indexének elfogadása is,¹⁹ amely mutató az UNECE (Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottsága) és az Európai Bizottság Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatósága kezdeményezésére született meg 2012-ben, az Aktív Idősödés Európai Évében.

Az időskorúakkal kapcsolatos stratégiához hasonlóan a Bizottság meghatározta a kora gyermekkori nevelés és gondozás terén elérendő legfontosabb célokat is. Mindezt annak érdekében, hogy ezáltal javítsa a gyermekek születésétől a kötelező beiskolázásig igénybe vehető eljárások és szolgáltatások hozzáférhetőségét és színvonalát. Az Unió ez irányú törekvéseit is komoly kritikák érik azonban, mivel e kezdeményezések a gyermekre, elsősorban, mint jövőbeli munkavállalóra tekintenek.²⁰

Az Unió a felsőoktatásban a fiatal felnőttek tagállamközi mobilitását is szorgalmazza, a munkaerőpiacon való minél könnyebb elhelyezkedésük céljából. Ez több-kevesebb sikerrel megvalósulni is látszik a bolognai folyamattal bevezetett képzési struktúrák összehangolásával az Európai felsőoktatási térben,²¹ illetve az 1987-ben életre hívott Erasmus programmal. E ponton érdemes megemlíteni a munkaalapú tanulást is, ami az Erasmus+ program kezdete óta

¹⁷ A népesség öregedése ma már visszafordíthatatlan tény, különösen a világ fejlett országaiban. Az EU-28 államaiban 2017-ben még 59,6% volt a munkaképes korú lakosság aránya, ami 2035-re várhatóan 55% alá fog csökkenni, és egészen 2080-ig ez alatt a szint alatt marad. 2017-ben a 65 évesek és idősebbek aránya 19,4% volt, ez az érték 2080-ra várhatóan 29,1%-ra fog nőni (Eurostat 2018).

¹⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1062>

¹⁹ Az AAI mutatót szakértői becslések alapján, különböző komponensek értékének súlyozott összegzésével számítják ki. A kormányzatok szakpolitikussai részére az AAI iránymutatást ad arra vonatkozóan, hogy hogyan értékeljék az öregedéshez kapcsolódó stratégiájuk eredményességét. Ld. bővebben: BERDE Éva – KUNCZ Izabella: Az aktív idősödés indexe. *Szociológiai Szemle*, 2019/1.

²⁰ Chiara SARACENI: A critical look to the social investment approach from a gender perspective. *Social politics*, Vol. 22., Iss. 2., 2015. 257–269.

²¹ Ennek magyarországi kritikájáról ld. bővebben DERÉNYI András: *A bolognai folyamat célkitűzéseinek magyarországi megvalósítása*. Tempus Közalapítvány, 2007.

központi szakterületi prioritás a szakképzésben, ill. egyre nő a jelentősége a felnőttkori tanulás és a szakmai továbbképzés területén is.

Mint látjuk, számos jó és kevésbé jó kezdeményezés született az Európai Unióban, amely a nemi egyenlőséget és az egyes generációk jólétét hivatott szolgálni. E kezdeményezések azonban nem minden esetben érték célt, legalábbis, ami a polgárok jólétének nem szigorú közgazdaságtani szempontú megközelítését (*welfare*), hanem azok jóllétét (*well-being*) illeti. A következőkben megkíséreljük feltárni mindennek okait, kifejezetten a szabad mozgás és a család intézményének összefüggéseire fókuszálva.

Kiindulásként az a már fent említett hipotézis szolgál, miszerint az Unió politikáinak meghatározása során, ez idáig elsősorban a gazdasági növekedést szorgalmazó területekre koncentrált, illetve családpolitikájában is elsősorban azokat a szegmenseket szabályozta, amelyek kihatással voltak egy tudásalapú, mobil európai munkaerőpiac létrehozására. Ugyanakkor azon aspektusokra, amelyek nem járultak hozzá direkt módon a gazdasági prosperitáshoz, kevesebb figyelem összpontosult. Márpedig a családpolitikák foglalkoztatással- és nem kizárólagosan foglalkoztatással összefüggő területei kölcsönösen kihatnak egymásra,²² mint azt az alábbiakban látni fogjuk a reprodukciós eljárások számának meredek felfelé ívelése, a gondozásra szoruló hozzátartozók külső segítséggel történő ellátásának egyre gyakoribbá válása, és a fiatalok mind bizonytalanabb jövőképeinek elemzése kapcsán.

Az Unió piacorientált szemléletétől való elmozdulást jelez az a fentiekben már citált 2020-as nemi esélyegyenlőségről szóló bizottsági dokumentum, amelyben a Bizottság rögzíti, hogy a nemek közötti munkaerő-piaci különbségek kezelésének egyik módja a munkavállalók munka és magánélet közötti egyensúlyának javítása.²³ A Bizottság e tekintetben hangsúlyozza, hogy mindkét szülőnek éreznie kell a felelősségét a családi gondozás terén. Ezt megvalósítandó, 2019 nyarán elfogadásra került a munka és a magánélet közötti egyensúlyról szóló irányelv, amely a korábbiakhoz képest magasabb minimumkövetelményeket

²² Martin SEELEIB-KAISER: Citizenship, Europe and social rights. In: Sandra SAUBERT et al.: *Moving beyond barriers*. Edward Edgar Publishing, 2018.162.

²³ COM(2020) 152 final 9. o. A Eurofound rendszeresen vizsgálja az EU tagállamok életminőségét is. 2017-ben publikált legutóbbi jelentése a munka és magán élet egyensúlya és a gondozási felelősség vonatkozásában megállapítja, hogy a legtöbb tagállamban 2003 és 2016 között romlott az egyensúly, és csak néhány országban volt tapasztalható kisebb javulás. Kevésbé romlott a helyzet az északi és a balti államokban, Írországból és az Egyesült Királyságból, erősebben a kelet-közép-európai országokban és a déli államokban. <https://www.eurofound.europa.eu/hu/surveys/european-quality-of-life-surveys>

vezet be a családi vonatkozású szabadságok,²⁴ és a munkavállalókat megillető rugalmas munkafeltételek tekintetében,²⁵ valamint előmozdítja a gondozási feladatok szülők közötti egyenlő megosztását.²⁶ Nem kétséges, hogy az irányelv megszületésének hátterében elsődlegesen továbbra is gazdasági megfontolások állnak, tekintve, hogy az irányelv kimondott célja a foglalkoztatás növelése, a munkavállalás „ellenőszítőzöinek a kiiktatása” révén.²⁷ Mégis, amint arra a bevezetőben már utaltunk, a direktíva nívója, egyszersmind pozitívuma, az egyenlő bánásmód kérdésének újszerű, „holisztikus megközelítése”.²⁸ A jogszabály a korábbiaknál jóval összetettebb megközelítéssel igyekszik a nemi alapú diszkrimináció szabályozásában előrelépni úgy, hogy kifejezetten a védett csoportokhoz köthető élethelyzeteket próbálja preventív módon visszaszorítani.²⁹ A védett csoporthoz tartozók körébe ugyanakkor már nem csak az anyákat, hanem általában a szülőket sorolja. Az új szabályozás tehát igyekszik az apák családi felelősségvállalását szorgalmazni, nem csupán a nők tehermentesítése, hanem „a nemi sztereotípiák leküzdése céljából”.³⁰ Ahogy azonban azt egyes szerzők helyesen megállapítják, a munka és a családi élet összehangolásáról elsősorban továbbra is a női munkavállalók jutnak eszünkbe, „amely különbségek döntően leküzdhetetlenek a nők munka-erőpiaci helyzetét tekintve.”³¹ Ez fokozottan igaz a tradicionális családmodellt követő országokban, így példaképp hazánkban, ahol az OECD statisztikák szerint, a 2-3 év alatti kisgyermekes nők továbbra is nagyon alacsony arányban vannak jelen a munkaerőpiacon.³²

²⁴ Az irányelv a korábbi öt helyett 10 munkanap apasági szabadságot biztosít gyermeke születése esetén az apának, illetve ha az adott nemzeti jog elismeri, a vele egyenlő jogú társszülőnek. Továbbá minden munkavállaló egyénileg válik jogosulttá négy hónap szülői szabadságra – tehát az apák is –, amelyből 2 hónap a szülők között nem átruházható.

²⁵ A gyermeket nevelő vagy ápolást végző munkavállalók nemcsak a gyermek három, hanem nyolc éves koráig válnak jogosulttá arra, hogy rugalmas munkavégzési formát kérve nyeljenek a munkáltatójuktól. A kérelem elutasítását vagy a rugalmas munkafeltételek igénybevételének elhalasztását a munkaadónak meg kell indokolnia.

²⁶ Ezt a szabadságot a munkavállaló akkor veheti igénybe, ha súlyos egészségügyi okból jelentős mértékű gondozásra vagy támogatásra szoruló hozzátartozóját vagy a vele közös háztartásban élő családtagját gondozza. A szabadság minden munkavállalót megillet évi öt munkanap erejéig.

²⁷ SÍPKA Péter – ZACCARIA Márton Leó: A munka és a magánélet közötti egyensúly kialakításának alapvető követelményeiről a 2019/1158 irányelvre figyelemmel. *A Munka világa*, 2020/1. 24.

²⁸ Uo.

²⁹ Uo.

³⁰ 2019/1158/EK irányelv 11. preambulumpont.

³¹ Uo. 26.

³² A magyar jog irányelvvel való összhangja kérdéskörének ismertetése szétfeszítené a tanulmány kereteit, arról bővebben lásd: HUNGLER Sára – KENDE Ágnes: Nők a család- és

3. A szabad mozgás és a gyermekvállalás kérdése, különös tekintettel a termékenységi turizmusra

Jól tükrözi a családpolitika, a szabad mozgás és a jóléti kérdések komplex összefüggésrendszerét az uniós polgárok körében (is) egyre elterjedtebbé váló reprodukciós eljárások igénybevétele. Köztudott, hogy a nők munkaerőpiaci egyenjogúságának uniós biztosításával kitolódott a családalapítás és a gyermekvállalás életkora, ezzel párhuzamosan pedig egyre nő a reprodukciós eljárásban született gyermekek száma és virágzik a termékenységi turizmus (*Cross Border Reproductive Care*).

E kérdéskör elemzésekor fontos kiindulópontként szolgál, hogy az uniós családjogban – figyelemmel e kérdések érzékeny jellegére – nem beszélhetünk átfogó harmonizációról. Ez persze nem jelenti, hogy egyes területeken a tagállami jogok idővel ne mutatnának bizonyos fokú közeledést. Jól példázza ezt, hogy az a 80-as években, egyes nyugati tagállamokból elindult folyamat, amelyben a heteroszexuális házasságon alapuló konzervatív családmódelem dominanciáját felváltotta egy liberálisabb nézetrendszeren alapuló családkép, mára begyűrűzni látszik számos kelet-közép, ill. dél-európai ország jogrendjébe is. Az utóbbi években egyre több tagállamban nyertek és nyernek elfogadást a nem hagyományos párkapcsolati formák, amelyben döntő szerepet játszik a strasbourgi és a luxemburgi bíróság e területen folytatott kiterjesztő hatályú gyakorlata. Példaképp említendő az Európai Unió Bíróságának 2016-ban hozott Coman ítélete,³³ amelyben a luxemburgi fórum elismerte, hogy a homoszexuális házasság is a szabad mozgás irányelv hatálya alatt áll. Ekképp, a tagállamok kötelesek kölcsönösen elismerni azt, legalábbis a házastárs tartózkodási jogait illetően. Ugyanakkor hangsúlyoznunk kell – ahogy azt maga a Bíróság is tette ítéletének indoklásában –, hogy a személyi állapot, amelynek körébe a házasságra vonatkozó szabályok tartoznak, továbbra is tagállami kompetenciába tartozik. Azon túl tehát, hogy a tagállamok az uniós polgárok házastársai számára³⁴ bizonyos feltételek esetén biztosítani kötelesek a területükön való szabad tartózkodást, (és ennek körében a megkülönböztetés tilalmát) továbbá, hogy az Unió egyes határon átívelő jellegű kérdéseket igyekszik szabályozási körébe vonni, a családjogi kérdések rendezése főszabályként továbbra is nemzeti kompetencia.

foglalkoztatáspolitikai keresztútján. *Pro Futuro*, 2019/2. <https://ojs.lib.unideb.hu/profuturo/article/view/3881>

³³ C-673/16 sz. Coman ítélet ECLI:EU:C:2018:385.

³⁴ Amennyiben e házasság az Európai Unió területén kötött.

A családjogi kérdések nemzeti hatáskörben tartása, a szabad mozgás jogával élő polgárok vonatkozásában ugyanakkor számos kérdést vet fel, amelyek közül jelen tanulmány csak egy szegmensre, így a reprodukciós eljárásokkal kapcsolatos vonatkozásokra tér ki részletesebben.

A reprodukciós eljárásokkal kapcsolatos nemzeti szabályozások sokszínűsége okán, sokan kénytelenek az állampolgárságuktól eltérő tagállamban igénybe venni bizonyos művi megtermékenyítési eljárásokat, mivel saját tagállamuk nem biztosítja annak jogi lehetőségét, vagy ha biztosítja is, kedvezőtlenebb feltételekkel.³⁵ Példaképp kisebb anyagi és idő ráfordítással vehetnek részt asszisztált reprodukciós eljárásban azok, akik Spanyolországba utaznak, mint azok, akik Olaszországban végeztetik el a beavatkozást.³⁶

Az uniós polgárok által a különböző tagállamokban, nagy számban igénybe vett reprodukciós eljárások jól rávilágítanak az európai szabályozás kétarcúságára, ill. annak diszkrpanciáira. Egyfelől, ugyan maga az uniós jog megkönnyíti a szabad mozgást a különféle művi megtermékenyítési eljárások elvégzése céljából, mind az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő polgárok, mind pedig a szolgáltatást nyújtó egészségügyi szakemberek részére. Ugyanakkor továbbra is maguk a tagállami jogok irányadók az asszisztált reprodukciós eljárás igénybevétele feltételeinek, illetve az ilyen eljárás útján – akár otthon, akár külföldön – született gyermek családi jogállásának meghatározására. Következésképp, amíg egyes tagállami szabályozások megengednek bizonyos asszisztált reprodukciós technikákat, mint például az ivarsejt-adományozást, az anyatesten kívüli megtermékenyítést, vagy éppen a dajkaanyaságot, más államok tilalmazzák azt, amely sok esetben a gyermek családi jogállásának rendezetlenségét vonja maga után. A kérdés összetett voltát jól demonstrálja az Emberi Jogok Európai Bíróságának *S.H. and Others v. Austria* ítélete,³⁷ amelyben a Bíróság az osztrák petesejt adományozásra vonatkozó szabályozást ugyan az Egyezményrel összhangban állónak ítélte, azonban a szabályozás restriktív jellegére utalva, indoklásában megemlítette a megengedőbb szabályozást követő uniós tagországba való utazás lehetőségét, és ezzel a termékenységi turizmus lehetőségének kérelmezők általi igénybevételét. A petesejt adományozás tilal-

³⁵ A termékenységi turizmus virágzásához ugyanis már önmagában elegendő az, ha a kérdéses személy a sajátjánál kedvezőbb kondíciókkal veheti igénybe valamely más országban a kérdéses eljárást.

³⁶ Hasonlóképpen, az örökbefogadási eljárások feltételeinek meghatározása tekintetében is igen sokszínűek a tagállami szabályozások. Példaképp, amíg a holland jogban megengedett, hogy azonos nemű párok, vagy akár egyedülálló személyek is adoptálhassanak, addig Horvátország kifejezetten tiltja ezt.

³⁷ *S.H. and Others v. Austria*, no. 57813/00., 2011. november 3-i ítélet.

ma tehát, a kérdéses ország mérlegelési körébe tartozik ugyan, de ez részben megkerülhető, ha a tiltó állam polgárai az eljárás igénybevétele céljából más tagállamba utaznak.³⁸ 2015 óta épp a fenti okból kifolyólag, már Ausztria is engedélyezi a petesejt donációt.

A petesejt donációnál még komolyabb etikai kérdéseket vet fel a pótyaság és azon belül is a béranyaság jogi szabályozásának kérdésköre.³⁹ Nem véletlen, hogy utóbbi a tagállamok nagy részében jogilag tilalmazott,⁴⁰ vagy épp nagyon szigorú feltételek közé szorított. Mindez arra ösztönzi a gyermekre vágyókat, hogy sok esetben az Európai Unió területén kívülre, így Ukrajnába, az Egyesült Államokba vagy épp Indiába utazzanak, és ott vegyék igénybe e szolgáltatásokat. Jól példázza ezt a Mennesson-ügy,⁴¹ amelynek kérelmezői egyrészt egy francia házaspár, másrészt pedig amerikai állampolgárságú, béranyától született ikergyermekeik voltak. A gyermekek in vitro megtermékenyítés útján fogantak és születtek meg béranyától az Egyesült Államokban, ahol a béranyaság törvényileg engedélyezett. Tekintettel, hogy a francia jog tilalmazza a béranyaságot, a szülők Franciaországban nem tudták leszámazóikként anyakönyveztetni a gyermekeket. A Semmitőszék ezt jogszerűnek találta, rámutatva arra, hogy a béranyaság a francia közrendbe ütközik. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban EJEB) az ügyet az Egyezmény 8. cikke alatt, egyrészt a család családi élethez, másrészt a gyermekek magánélethez való jogának vonatkozásában vizsgálta. A családi élethez való jog kapcsán megállapította, hogy a fennálló helyzet megnehezíti ugyan az érintettek mindennapjait, ezek a nehézségek azonban nem áthidalhatatlanok, és nem teszik lehetetlenné számukra a franciaországi családi életet. Ezzel ellentétben a gyermekek vonatkozásában rámutatott, hogy leszámazókénti elismerésüket – ami identitásuk lényeges eleme – jobbizonytalanság övezi: míg az amerikai (kaliforniai) jog ezt megadja számukra, a francia jog megtagadja tőlük, s ez egyebek közt a francia állampolgárság megszerzését illetően és öröklési jogi szempontból is komoly nehézségek elé állíthatja őket. A fenti szempontokat mérlegelve az EJEB végső soron arra

³⁸ NAVRATYIL Zoltán: Béranyaság határok nélkül. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2017/3., 105.

³⁹ Az Európai Parlament 2017. december 17-i állásfoglalásában elítéli a béranyaság gyakorlatát, tekintve, hogy az fokozhatja a társadalmi egyenlőtlenségeket, egyrészt azért, hogy a kevésbé módosak számára nem nyújt lehetőséget a gyermekvállalásra, így a „családi élethez való jog” gyakorlására, másrészt, hogy a társadalmilag eleve kiszolgáltatott rétegeket kizsákmányolja.

⁴⁰ Hazánk szabályozása sem teszi lehetővé azt, mi több az Alkotmánybíróság 108/B/2000 sz. AB határozatában kimondta, hogy a dajkaterhesség lehetősége sem illet meg alapjogként senkit, mivel az Alkotmányból nem vezethető le meghatározott reprodukciós eljárások igénybevétele a jogosultsága.

⁴¹ *Mennesson v. France*, no. 65192/11, 2014. június 26-ai ítélet.

jutott, hogy az anyakönyvezés megtagadása sérti a gyermekek magánélethez való jogát.⁴²

A határon átvívelő reprodukciós eljárások társadalmi legitimitásának elismerésében tehát komoly szereppel bír az Emberi Jogok Európai Bírósága azáltal, hogy rögzíti a tagállamok kötelezettségét, a külföldön keletkezett családmag ‘magánélet védelmének’ jogcíme alatti megóvására.

Mindennek elkerülhetetlen következménye ugyanakkor, hogy az EJEB ítélezési gyakorlata idővel az egyes nemzeti jogokra is hatást gyakorol, a nemzeti családjogok közeledését vonva maga után. Léteznek ugyanis olyan európai tagállamok, így Belgium vagy az Egyesült Királyság, ahol a béranyaság intézménye teljesen legális, csupán jogi korlátok közé szorított. Márpedig, hiába gördít akadályokat némely európai ország a dajkaanyaság, a béranyaság vagy éppen a homoszexuális párok gyermekvállalása elé, amennyiben erre egy másik államban mégis sor kerül, az ebből eredő családi kapcsolatot az Egyezményben részes állam előbb utóbb kénytelen lesz elismerni. Az uniós jogi sokszínűség az asszisztált reprodukciós technikák területén, s különösen a legvitatottabb módszer, így a béranyaság intézménye körében tehát nem lesz sokáig tartható.⁴³

4. A szabad mozgás és a gondozás kérdésköre

Hasonló kihívás elé állítja az európai társadalmakat, hogy megnőtt azon idős, vagy más okból elesett és gondozásra szoruló személyek száma, akik családon kívüli, fizetett gondozási segítséget kénytelenek igénybe venni ellátásukra. Ez egyfelől, szintén a nők magasabb szintű foglalkoztatásával, másrészt a már fent említett, európai államokat sújtó demográfiai válsággal hozható összefüggésbe. A gondozási feladatok megsokszorozódása ezzel egyidejűleg, a mobil munkavállalók gondozásba való bevonásának növekedéséhez vezetett (különösen Ausztriában, Írországbán, Spanyolországban, Olaszországban), amely épp a gondozás magas piaci árai miatt, sok esetben illegális, vagy szürke zónás foglalkoztatás keretei között valósul meg. Így példaképp Ausztriában, az időskorú emberek gondozásához, elsősorban az alacsonyabb bérrel dolgozó kelet- közép-

⁴² MOHÁCSY Máté: Alapjogi jogesetek- a strasbourggi Emberi Jogok Európai Bírósága. *Acta Humana*, 2014/3. 119. Ugyanezzel a jogkérdéssel volt kapcsolatos – némi tényállásbeli különbséggel – a következő, ugyanaznap elfogadott ítélet is: Labassee v. France, no. 65941/11, 2014. június 26-ai ítélet.

⁴³ NAVRATYIL (2017) i. m. 105.

európai (zömében cseh, szlovák és magyar) ápolókat fogadnak fel.⁴⁴ Ami házákat illeti, becslések szerint nagyjából 20 ezer magyar nő ingázik Ausztriába és Németországba idősgondozás céljából.⁴⁵ Ez túlnyomórészt körkörös migráció formájában valósul meg, amely azon túl, hogy kiszolgáltatottsággal jár, - tekintve, hogy az illegálisan dolgozók semmilyen szociális védelmet nem élvezhetnek-, a nőket megfosztja saját, idős szülei gondozási feladatainak ellátásától, ill. sok esetben a gyermekvállalástól, egyfajta *circulus vitiosus*-t generálva ezzel. A gondozók iránti magas kereslet tehát számos tagállamban egyértelműen a *'race to the bottom'* jelenségéhez vezetett a foglalkoztatási jogok és a szociális biztonsági jogok területén.⁴⁶

Az Unió gazdaságorientált szemléletét, amely középpontjában az ún. individualizált felnőtt munkavállaló modellje áll (*individualised adult worker model*)⁴⁷ ez idáig nem kísérte semmilyen a gondozási felelősséggel tartozók védelmét nyújtó szabályozás.⁴⁸ Épp ellenkezőleg, az euro zóna költségvetési szigora miatt, a megszorító fiskális politikák eredményeként, az állami gondozási szolgáltatásokra fordított közkiadások csökkentésével a nemek közti egyenlőtlenség nemhogy csökkent, hanem még tovább nőtt.

Persze nem csak az időskorú szülők gondozása jelenthet problémát a nők számára. Jól illusztrálja ezt az Európai Unió Bírósága (továbbiakban) EUB előzetes döntéshozatali eljárása körében felmerült Saint Prix jogeset,⁴⁹ amely fókuszában egy az Egyesült Királyságban munkát vállaló és később a fogadó állam területén teherbe esett francia hölgy állt, aki közel hat hónapos váran-

⁴⁴ Ausztria ugyan működtet integrált hosszú távú gondozás (*long term care*) rendszert, azonban nem járulékfizetésen alapuló rendszerként.

⁴⁵ https://hvg.hu/elet/20180320_gondozo_apolo_migrans_korkoros_migracio_ingazas_demografia_idosek

⁴⁶ Wouter VAN GINNEKEN: Social protection for migrant workers: national and international policy challenges. *European Journal of Social Security*, Vol.15., 2013. 209–221.

⁴⁷ Jane LEWIS – Susy GIULLARI: The adult worker model family, gender equality and care: the search for new policy principles and the possibilities and problems of a capabilities approach. *Economy and Society*, Vol. 34/1., 2005. 76–104.

⁴⁸ A 2017-végén elfogadott Szociális Jogok Európai Pillére által fémjelzett szociálpolitikai reformtörvények keretében ugyan említésre kerül a tartós gondozás alapelve, amely értelmében mindenkinek joga van megfizethető, hosszú távú, minőségi ápolási-gondozási szolgáltatásokat igénybe venni, különös tekintettel az otthoni ápolásra és a közösségi alapú szolgáltatásokra. Az ebben megfogalmazottakat azonban még nem sikerült aprópénzre váltani. Ezt persze némiképp megnehezíti, hogy a hosszú távú gondozás terén uniós szakpolitikára jogilag nincs lehetőség, ám annál fontosabb az ún. nyílt koordinációs mechanizmus a gondozás fejlesztésére irányuló célok támogatásában. A tartós gondozásról szóló országjelentéseket ld. <https://www.easpd.eu/en/content/challenges-long-term-care-europe-study-national-policies-2018>

⁴⁹ C-507/12 sz. Saint Prix ítélet, ECLI:EU:C:2014:2007

dósan felhagyott óvodai állásával, mert az túl kimerítővé vált számára.⁵⁰ A szülés várható időpontját megelőző tizenegy héttel jövedelemtámogatás iránti kérelmet nyújtott be, amelyet a hatóságok elutasítottak, tekintve hogy már nem minősült munkavállalónak, ezzel pedig elvesztette az Egyesült Királyságban való tartózkodási jogát. A tizenegy hét ebből a szempontból azért releváns, mert a brit jog értelmében a várandósság e szakaszában a brit állampolgárságú anyák jogosulttá válnak a szóban forgó jövedelemtámogatásra, anélkül, hogy bizonyítaniuk kéne, hogy munkában állnak vagy épp munkát keresnek.

Az EUB elé terjesztett előzetes döntéshozatali kérdés arra irányult, hogy az olyan nő, aki a várandósság előrehaladott szakasza, valamint a szülést követő időszak által okozott fizikai korlátok miatt felhagy a munkával vagy a munkakereséssel, az uniós jog értelmében megtartja-e a munkavállalói minőségét.

Az integrációs jogban, mint láttuk, komoly múltra tekint vissza a nők munkaerő-piaci egyenlő bánásmódjának elősegítése, ösztönzése. Épp ezért meglepő, hogy a Bíróság épp csak érintőlegesen utal az Alapjogi Chartában foglaltakra és általában a nemi diszkriminációval, ill. várandóssággal kapcsolatos uniós szabályanyagra.⁵¹

Érvelésének központi magját a munkaerő szabad áramlása és azon belül is a munkavállaló EUMSZ. 45. cikke értelmében vett uniós koncepciója adja.⁵² A Bíróság a munkavállalói jogállás megtartásán túl, épp ezért nem is említ alternatívákat a mobil uniós polgár tartózkodási és abból fakadó szociális jogainak biztosítása céljából. Nevezetesen, nem tér ki arra a kérdésre, hogy a munkavállalói jogállás megtartása híján, az uniós polgárt az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése közvetlen alkalmazásával,⁵³ pusztán ezen alapvető jogállásából fakadóan is megilletteheti a fogadó államban való tartózkodás joga.⁵⁴

⁵⁰ Néhány napon keresztül ugyan keresett a várandósságának jobban megfelelő munkát, de sajnos sikertelenül.

⁵¹ Samantha CURRIE: Pregnancy-related employment breaks, the gender dynamics of free movement law and curtailed citizenship: Jessy Saint Prix. *Common Market Law Review*, Vol. 53, Issue 2., 2015. 554.

⁵² A Bíróság ítéletében úgy találta, hogy az EUMSZ 45. cikket úgy kell értelmezni, hogy az olyan nő, aki a várandósság előrehaladott szakasza, valamint a szülést követő időszak által okozott fizikai korlátok miatt felhagy a munkával vagy a munkakereséssel, e cikk értelmében megtartja a „munkavállalói” minőségét, feltéve, hogy a gyermeke megszületését követő észszerű időn belül visszatér az állásába, vagy más állást talál.

⁵³ „A Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozó-sokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.” EUMSZ 21. cikk (1) bekezdés.

⁵⁴ Való igaz, hogy az előterjesztő bíróság kérdései között nem szerepel erre vonatkozó utalás, azonban felmerül a kérdés, vajon a Bíróság abban az esetben is ilyen nagyvonalúan ítélkezett volna, ha a kérdések direkt módon az EUMSZ 21. cikkében biztosított tartózkodás jogra

Ugyanakkor látnunk kell, hogy a Bíróság Saint Prix döntésében foglaltak csupán elvi szinten kínáltak védelmet a kismamának, mivel a hölgy munkaerőpiacra történő ésszerű időn belüli visszatérését, a munkavállalói jogállás megtartásának szigorú feltételül szabta. Másképp fogalmazva, ha az elhelyezkedés ésszerű időn belül nem következik be, a kismamát álláskeresőnek kell tekinteni, csupán korlátozott tartózkodási és marginális szociális jogosítványokkal. Annak megválaszolását azonban, hogy mi minősül ésszerűnek, az EUB a nemzeti bíróság hatáskörébe utalta, amely számos további kérdést vet fel. Így mi a helyzet abban az esetben, ha a kismama nem tud elhelyezkedni, mert a munkahelyét időközben felszámolták, avagy a megváltozott családi körülmények miatt nem talál számára megfelelő munkát?⁵⁵Tovább bonyolíthatja a helyzetet egy beteg vagy speciális igényű gyermek ellátása, aki mellett a korai visszatérés nem, vagy csak igen nehezen megoldható. Ez pedig elvezet minket ahhoz a már a fent felvetett kényes kérdéskörhöz, hogyan is viszonyuljunk az otthoni gondozáshoz és általában az ellenszolgáltatás nélkül végzett munkához. A Bíróság mindezülig következetesen visszautasította gyakorlatában az ellenszolgáltatás nélkül végzett gondozói feladatok gazdasági szabadság hatálya alá vonását.⁵⁶ Ebben némi változást hozhat a fent említett 2019/1158/EU irányelv, amely már kiemelt kérdésként foglalkozik a gondozási feladatok munkavégzéssel való összehangolásával. A jogszabály egyik fontos célkitűzése, hogy a munkavállaló szülők és gondozók munkaerő-állományban maradhassanak és lehetővé váljon számukra, hogy munkarendjüket személyes igényeikhez és preferenciáikhoz igazítsák.⁵⁷ Ami pedig a konkrét jogesetet illeti, Saint Prix kisasszony szerencsésnek mondható, hiszen könnyen talált állást, de előfordulhat olyan helyzet, amikor is a szülési szabadság lejártát követően a kismama a

irányultak volna. A válasz nyilvánvalóan nemleges, kiváltképp, ha a bíróság gazdaságilag inaktív személyekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát tekintjük, amely tekintetében a Bíróság – szemben a keresőtevékenységet folytató polgárookra vonatkozó markáns gyakorlatával – egy jóval óvatosabb, visszafogottabb szemlélet képvisel.

⁵⁵ Az sem tisztázott, hogy ilyen esetben vissza kell-e fizetni a felvett juttatásokat.

⁵⁶ C-77/95 sz. Bruna-Alessandra Züchner ítélet, ECLI:EU:C:1996:425; C-325/09 sz. Secretary of State for Work and Pensions v Maria Dias ítélet, ECLI:EU:C:1992:327. A Dias esetben egy beteg gyermekét gondozó anya maradt ki a munkából. A főtanácsnok úgy ítélte, a két ügy elhatárolandó egymástól, mert előbbi ügyben az anya munkából való távolmaradása túlmént azon az időszakon, amikor egészségügyi okból nem tért vissza dolgozni. Dias ügy főtanácsnoki indítvány 24. pont. Ez Currie szerint jelzésértékkel bír a tekintetben, hogy a jövőben sem kívánják fontolóra venni a várandós nők és a kismamák rugalmas visszatérésének lehetőségét a munkaerőpiacra. CURRIE (2015) i. m. 560.

⁵⁷ Ennek kapcsán érdemes megemlíteni azon magyar intézkedéseket, amelyek célja a nők munkaerőpiacra való visszatérésének támogatása, így például a GYED extrá-t, vagy a diplomás GYED-et.

legnagyobb igyekezete ellenére sem tud elhelyezkedni. Ez esetben pedig csakis a kiutasítással szemben élvez védelmet az uniós jog alapján, azaz nem jogosult egyenlő bánásmódra a szociális juttatások tekintetében.

5. A szabad mozgás és a fiatal felnőttek, mint a jövő nemzedéke

A jövő nemzedékét képező fiatal európai polgárok, immár könnyedén lépik át a tagállami határokat felsőfokú tanulmányok végzése céljából. Folyékonyan beszélnek angolul, a közösségi médián keresztül könnyen tájékozódnak, látszólag nincsenek akadályok előttük. Ugyanakkor ők is családtagok, kisebb- nagyobb közösségek megbecsült és szeretett tagjai, mi több, a családalapítás küszöbén álló polgárok. A jövővel kapcsolatos elképzeléseik, kilátásaik azonban javarészt a munka világával függnek össze, tekintve, hogy számos tagállamban igen magas a munkanélküliség ráta a fiatal pályakezdők körében. A MIKK-fiatalok („munkán, iskolán, képzésen kívüli”) aránya Európában, a 2008-ban bekövetkezett válság óta csak lassan mérséklődik, a magyar arány pedig a magasabbak között (az EU28 felső harmadának alján) foglal helyet. Így bár hazánkban az elmúlt években folyamatos javulás volt tapasztalható a foglalkoztatási adatok tekintetében, a 15-24 éves fiatalok munkanélkülisége továbbra is gondot jelent.⁵⁸

A jövő generációja a fentiek kapcsán ugyanakkor számos ellentmondásos üzenetet kap. Az Unió egyfelől lehetőséget kínál számukra a más tagállamok munkaerőpiacán való elhelyezkedésre, amelynek persze komoly ára van. Így, hátra kell hagyniuk szeretett közösségeiket, családjukat és a már jól megszokott életüket. A fiatal felnőttek ráadásul a legtöbb esetben – legalábbis amennyiben tanulmányokat folytatnak – a gazdaságilag inaktív polgárok kategóriájába sorolandók.⁵⁹ Ennyiben tehát, azon hátrányos helyzetű uniós polgárok közé tar-

⁵⁸ ARTNER Annamária: Munkaerőpiaci és szociális helyzet Magyarországon – Európai Tükörben. *Új Munkaügyi Szemle*, 2020/1. 5.

⁵⁹ A 2004/38 /EK irányelv 24. cikk (2) bekezdése értelmében mi több, a fogadó tagállam nem köteles a huzamos tartózkodási jog megszerzését megelőzően szociális segítséget nyújtani tanulmányok folytatásához, beleértve a szakképzést, amely segítség tanulmányi ösztöndíjat vagy diákhitelt biztosít a munkavállalókon, önálló vállalkozókon, e jogállásukat megtartó személyeken és családtagjaikon kívüli személyeknek. Ld. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről EGT vonatkozású szöveg. HL L 158., 2004.4.30., 77–123. o.

toznak, akik mozgási jogaik gyakorlása során nem feltétlenül válnak jogosulttá a fogadó ország polgáraival való egyenlő bánásmódra a szociális juttatások területén.⁶⁰

Másfelől, az Unió, a fent már említett szigorú fiskális politikák szorgalmazásával, és ezzel egyidejűleg a foglalkoztatás és a szociális biztonsági rendszerek aláaknázásával arra kényszeríti a fiatalokat, hogy azok továbbra is egy háztartásban éljenek a szüleikkel ahelyett, hogy önálló életet kezdenének. A fiatalok függetlenedési törekvései persze kultúrafüggőek, így vannak országok, amely fiataljai hamar kirepülnek, míg példaképp az olaszoknál a több generáció együttélése továbbra is igen elterjedt.

Ami pedig a már alternatív lehetőségként említett más tagállamba történő munkavállalási célú kivándorlást és ezzel az anyagi függetlenedés útját illeti, a fiataloknak szembe kell nézniük a különböző tagállami jogrendek által teremtett akadályokkal. Legyen szó akár a már fent taglalt családi állapottal kapcsolatos jogszabályok (házastársi, élettársi jogok, az örökbefogadáshoz való jog, reprodukciós eljárásban való részvétellel kapcsolatos jogok), akár a tagállamok által biztosított szociális jogok (lakhatási támogatás, családi pótlék, szülési szabadság) eltéréséről, a fiatalok számára mindez komoly kihívást jelent.⁶¹

Mindettől függetlenül, a diákok egy nemrég végzett felmérés szerint összességében úgy érzik, hogy a szabad mozgás jogintézménye igen pozitív dolog, még ha ennek mértékéről a különböző nemzetiségű diákok némiképp eltérően is vélekednek.⁶² A fentiek kapcsán érdemes megvizsgálni, hogy az európai

⁶⁰ A tanulmányok folytatása persze nem zárja ki, hogy ezzel párhuzamosan munkát vállaljanak, amely gazdaságilag aktív státusszal ruházza fel őket. Az uniós polgársággal rendelkező hallgatók helyzete tehát ennyiben eltér a harmadik országbeli diákokétól, akik csak igen limitált körben vállalhatnak munkát az uniós tagállamokban folytatott tanulmányaik során. Ld. az EU 2016/801 irányelve a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcseraprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről. HL L 132., 2016.5.21., 21–57. o.

⁶¹ Egy nemrég végzett felmérés szerint, amíg a fiatal európaiak állampolgárságtól függetlenül egyetértenek abban, hogy az örökbefogadáshoz és a reprodukciós eljáráshoz való jog a heteroszexuális házasság és élettársakat megilleti, addig mindez nem magától értetődő a homoszexuális párok esetében. A horvát és az olasz diákok pedig kifejezetten úgy gondolják, hogy a heteroszexuális házastársakat több jog illeti meg, mint a nem hagyományos párkapcsolatban élő párokat. Ami az eltartott partner szociális juttatásokhoz, ill. egyéb támogatásokhoz való jogosultságát illeti, érdekes módon a diákok a házastársi kapcsolatot az élettársi kapcsolat elé helyezték, nemi orientációtól függetlenül. Mara YERKES et al.: Attitudes of national populations towards social and civil rights for family members and the role of the EU in converging these rights. A cross – national pilot study. 2015. <https://bit.ly/3anrIRJ>

⁶² Így az olaszok körében e tekintetben nagyobb a konszenzus, mint a horvátok körében. Ld. uo.

polgárok általában hogyan viszonyulnak a szabad mozgás intézményéhez, ill. azzal összefüggésben az európai identitás kérdéséhez.

6. A szabad mozgás és az európai identitás kérdésének tagállami polgárok általi megítélése

A szabad mozgás jogintézményének tagállami polgárok általi általános megítélése igen pozitív, 10-ből több mint 8 tagállami állampolgár támogatja az uniós polgárok más tagállamban való munkavégzését, ill. tanulmányi, vagy egyéb célú tartózkodását.⁶³ Luxemburgban, Észtországban, Lettországon, Litvániában és Spanyolországban különösen magas, 90 százalék feletti, annak támogatottsága, Németországban, Szlovéniában és Írországon 90 százalék körül mozog, míg valamivel kevésbé támogatott Olaszországban és Dániában (72%) Ausztriában (67%), és az Egyesült Királyságban (68%). A fenti adatok fényében nem meglepő, hogy a szabad mozgás ellenzői is e tagállamokból kerülnek ki a legnagyobb arányban. Így a legmagasabb az ellenzők aránya Ausztriában (29%), azt követi az Egyesült Királyság (24%-kal) végül, Dánia, Belgium, ill. Olaszország zárja a sort (20%-kal).

A fenti statisztikai adatok a tagállamközi mobilitás tagállami polgárok általi megítélését illetően választ adhatnak a kérdésre, hogy miért éppen Ausztriában, az Egyesült Királyságban és Dániában kívántak bevezetni, ill. vezettek be a szabad mozgási kedvet fékező intézkedéseket.

Így példaképp, az azóta már kilépett Egyesült Királyság⁶⁴ a családi támogatások és a gyermek után járó adójóváírás tekintetében új, korlátozó feltételeket szabott, köztük azt, hogy a más tagállami, gazdaságilag inaktív uniós polgárok csak három hónapos tartózkodást követően igényelhetnek ilyen juttatásokat, méghozzá úgy, hogy meg kell felelniük a szabad mozgás irányelv feltételeinek, azaz 'jogszerűen' kell tartózkodniuk a fogadó ország területén. E korlátozó

⁶³ Mi több a 2018-as felmérések szerint, az uniós polgárok ezt az intézményt tartják az Unió legkomolyabb vívmányának. <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/83538>

⁶⁴ Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból. Így most már hivatalosan harmadik országnak számít, azaz nem vesz részt a döntéshozatalban. Ugyanakkor egy átmeneti időszak van érvényben 2020 végéig, amely szerint az uniós jog továbbra is alkalmazandó az Egyesült Királyságban.

intézkedés okán az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást is indított a szigetországgal szemben, annak diszkriminatív voltára hivatkozással.⁶⁵

Hasonlóképpen Ausztria 2019. január 1-vel életbe léptetett egy új szabályozást, amely értelmében a más tagállamban élő gyermekek után fizetett családi ellátásokat, ill. adókedvezményeket az adott tagállam megélhetési költségeinek függvényében folyósítja a jövőben. Az indexálás bevezetésének legfőbb károsultjai a Kelet-Közép Európából érkező munkavállalók, tekintve, hogy ezen országokban az életszínvonal alacsonyabb, tehát csökkentek az ellátások. Ez tehát azt jelenti, hogy az Ausztriában munkát vállaló uniós polgárok Magyarországon élő gyermekei, kicsivel több, mint felét (56%-át) kapják annak, mint amit az Ausztriában élő gyerekek.⁶⁶

Noha a tagállamok félelmeit a szociális turizmus és a jóléti mágnes hipotézis veszélyeit illetően kellően komoly bizonyítékok nem támasztják alá,⁶⁷ ez nem gátol meg bizonyos államokat abban, hogy továbbra is szélmalomharcot vívjanak a kelet-közép európai bevándorlók beáramlásával szemben.⁶⁸

⁶⁵ Az Egyesült Királyság ezzel tehát szigorította a szokásos tartózkodási hely megállapítására szolgáló tesztet (*the Habitual Residence Test*), hiszen általánosan előírta a jogszerű tartózkodás feltételét a juttatások igényelhetőségéhez. A Bíróság bár elismerte, hogy e korlátozó feltétel közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül, mivel a fenti lakóhelyre vonatkozó feltételt az adott állam állampolgárai, könnyebben teljesítik, mint a más tagállamok állampolgárai, azonban úgy találta, hogy mivel a feltételek betartására vonatkozó ellenőrzéseket a hatóságok nem folytatják le rendszeresen, ezért a tagállami intézkedés jogszerűnek és arányosnak minősül a fogadó tagállam költségvetésének védelme céljából. C-308/14 Bizottság kontra Egyesült Királyság, ECLI:EU:C:2016:436.

⁶⁶ Az intézkedést sokan diszkriminatívnak tartják, így maga a Bizottság is, amely 2019. január 25-én hivatalosan is elindította a kötelezettségszegési eljárást Ausztria ellen. A Bizottság úgy véli, a családi ellátások pusztán azon okból történő csökkentése, hogy a gyermekek külföldön élnek, sérti a szociális biztonságra vonatkozó uniós szabályokat, valamint a szociális és adókedvezmények tekintetében egy másik tagállam állampolgárságával rendelkező munkavállalókkal szembeni egyenlő bánásmód elvét. Erről bővebben ld. GELLÉRNÉ Lukács Éva: A családi ellátások indexálása az Európai Unióban. In: RAFFAI Katalin – SZABÓ Sarolta: *Honeste benefacere pro scientia. Ünnepi kötet Burián László 65. születésnapja alkalmából*. Pázmány Press, Budapest, 2019.

⁶⁷ Ez különösen azért érthetetlen, mert számos tanulmány igazolja, hogy az EU 13 polgárok kifejezetten munkavállalás céljából érkeznek a célországokba, és ott minimális mértékben veszik igénybe az ellátásokat. Kivételt képez ez alól az álláskeresői juttatás, ez utóbbi azonban főként arra vezethető vissza, hogy a munkanélküliek aránya – ahogy a foglalkoztatottak aránya is – magasabb köztük, mint a hazai polgárok körében.

⁶⁸ E ponton érdemes megemlíteni, hogy 2016-tól a hazánkból kivándorlók száma folyamatosan csökkent, 2019-ben elérve a 2013-as szintet, ill. ezzel párhuzamosan a visszavándorlás folyamata is megindult. Ebben az évben megfordult a korábbi trend és hazánk polgárai nagyobb arányban vándoroltak vissza, mint ahányan kivándoroltak az országból.

Ugyanakkor a Brexit és most a COVID 19 járványhelyzet is rávilágított arra⁶⁹, hogy a szociális juttatások más tagállami polgárok részére való odaítélésével kapcsolatos aggályok, vagy épp a válsághelyzetben való együttműködés hiánya⁷⁰ mind csak a probléma felszíne, amely gyökere egészen az európai identitás problémaköréig nyúlik vissza. Nem véletlen, hogy az első ország, amelyik távozik az Európai Unióból, az Egyesült Királyság. A britek már évtizedek óta az első helyet foglalják el az Eurobarometer felméréseken, mint akik legkevésbé tartják 'európainak' magukat. Márpedig a kollektív identitás számít. Ha valaki kevésbé érzi magát európainak, annak egyenes következménye, hogy nem is kíván semmilyen szolidaritásközösséget vállalni a többi európaival. Mindennek kapcsán érdemes megvizsgálni, hogy mi formálhatja mégis az európaiság tudatot, az összetartozás érzést, másképp fogalmazva az európaiak vajon mitől érzik magukat európainak?⁷¹ Mi kötheti az európai államok polgárait egy olyan közösséghez, amely jog vezérelte alapokon jött létre, és amely felülről lefelé építkezik?

A Bizottság által meghirdetett médiakampányok vélhetően csak bizonyos fokig járulnak hozzá az európai egység szellemi alapjának továbbéléséhez, és a társadalmi összetartozás érzés megerősítéséhez. Ez a propagandacél áll számos az Európai Unió által közzétett kultúrpolitikai kezdeményezés, így a 2018-ban megrendezett „Kulturális örökség európai éve” és az „Európa kulturális városa” című programok mögött.⁷² Az európai egység gondolatának kiteljesedését szolgálják maguk az uniós jelképek is, a közös zászló, az európai himnusz, az Unió jelmondata, végül május 9., az Európa-nap.⁷³ Hasonló identitásformáló erővel bírhat a közös valuta.

Az európai identitástudatot a kutatások szerint több tényező is befolyásolja.⁷⁴ Az mindenestre bizonyos, hogy erősebb azoknak az európaisága, akik valaha

⁶⁹ Noha az Unió a pandémia kapcsán mindvégig erősen hangsúlyozta a tagállamok közti példátlan mértékű szolidaritás fontosságát, a kezdeti lassú reagálás, ill. az egyes tagállamok közötti szolidaritás hiánya rámutatott az együttműködés gyenge pontjaira.

⁷⁰ <https://bit.ly/3cesMtB>

⁷¹ Ennek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a 2018-as Eurobarometer felmérések szerint, a tagállami polgárok többsége mindenekelőtt a saját országa polgáraként tekint magára, és csak ezt követően uniós polgári minőségében. Ld. Standard Eurobarometer 89, 2018. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/83538>

⁷² 2006-ban többek között a magyarországi Pécs-et választották Európa kulturális fővárosának. Jelenleg Fiume és az írországi Galway viseli e címet.

⁷³ A Schuman nyilatkozat napja.

⁷⁴ Ettore RECCHI: The Engine of Europeanness? Free movement, Social transnationalism and European Identification. In: Daniel THYM (ed.): *Questioning EU citizenship*. Hart Publishing, 2017.

éltek a szabad mozgás jogával. Ez a tétel bármilyen nemzetiségű válaszadó esetén megállja a helyét, függetlenül tehát az európai identitástudat nemzeti szintjétől.⁷⁵ Másképp fogalmazva, a polgárok identitástudata tagállamonként változó ugyan, de azon belül mindig magasabb azok európaiság érzete, akik valaha éltek a szabad mozgás jogával.⁷⁶ Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az Unió polgárai továbbra is csak kis mértékben élnek a szabad mozgás jogával, ezért annak kulturális integráló hatása csekély.

Nagyon érdekes továbbá azon Eurobarometer által közzétett felmérés,⁷⁷ amely arra a kérdésre keresett választ, hogy maguk az európai polgárok miben látják az identitás erősítésének kulcsát. A válasz meglepő módon nem a politikai jogok körében keresendő, hanem sokkal inkább a szociális védőháló intézményében. A felmérésben részt vevő uniós polgárok egyértelműen a szociális jóléti rendszer uniós szintű harmonizálását jelölték meg első helyen válaszaikban (34%). Ezt követte a sorban a szabad mozgás jogának minél szélesebb körben való érvényesülése, így példaképp, hogy a tagállami polgárok nyugdíjas éveikben szabadon mozoghassanak a tagállamok területén, és nyugdíjukat szabadon exportálhassák a fogadó országokba (27%). Harmadik helyen egy európai vészhelyzeti szolgálat működtetése állt, természeti katasztrófák esetére (23%). Minden további elemet e három faktor mögé sorolták a polgárok a felmérés során. Így a politikai jogokat, példaképp az Európai Unió elnökének a tagállami polgárok általi közvetlen megválaszthatóságát, vagy a nemzeti parlamenti választásokon való részvétel jogát állampolgárságtól függetlenül. Hasonlóképpen a fogyasztói jogokat, így az egységes díjszabású mobiltelefon szolgáltatások elérhetőségét az Unió egész területén, vagy, hogy az online vásárlásra az összes tagállamban egységes feltételekkel kerülhessen sor.

⁷⁵ Ami az Európa iránti elkötelezettség szintjét mutatja, amíg 2004-ben abszolút értékben a spanyolok álltak a lista élén (mind a szabad mozgás jogával élők, mind az otthonmaradók körében), addig 2011-ben az európai identitásérzés a szabadon mozgó polgárok körében a németek közt, míg az otthonmaradók körében a lengyelek közt volt a legmagasabb. Az európai identitástudat legalacsonyabb szintjét mind 2004-ben, mind 2011-ben az Egyesült Királyság polgárai körében mérték, amely a fenti statisztikák fényében egyáltalán nem meglepő. Érdemes említést tenni továbbá a legfrissebb 2017-es kutatásokról, amely a románok körében érdekes módon hasonlóan alacsony európai identitástudatot mutatott, mind a szabad mozgás jogával élők (16,7%), mind pedig az otthon maradók körében (9,3%). Ld. Ettore Recchi által közzétett adatok a European Internal Movers' Social Survey (EIMSS) körében végzett kutatások alapján.

⁷⁶ Persze nem a szabad mozgás az egyetlen, ami erősebb európai identitás tudatot vált ki a polgárokból. Recchi szerint ide sorolható lényegében minden határon átnyúló tevékenység, még ha az egyes tevékenységek különböző mértékben is befolyásolják az európai identitástudatot.

⁷⁷ Standard eurobarometer73, Public Opinion in the EU, 2010, november. https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb73/eb73_vol2_en.pdf

Mindennek fényében talán nem véletlen, hogy a Bíróság legfrissebb, állampolgársági tárgyú Tjebbes ítéletében,⁷⁸ amelyben az – többek között – az uniós polgári státusz lényegét járja körül, tulajdonképpen a fentieknek megfelelő következtetésre jut. Így az ítélet indoklása szerint, e státusz lényegi elemét a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás joga adja, méghozzá a szakmai tevékenység zavartalan folytatása és a családi kapcsolattartás céljából.⁷⁹ Ezen túl, a Bíróság a konzuli védelem potenciális hiányát említi, mint amely szintén kihatással lehet az uniós polgár és családja életére.⁸⁰ Az uniós polgári státusz elvesztése kapcsán felsorolt jogosítványok, mint prioritások közül, ugyanakkor lényegében kimarad a politikai/közéleti dimenzió. A Bíróság, egy az Európai Parlamenti választással kapcsolatos friss ítéletére, a Delvigne döntésére⁸¹ való pusztán utaláson túl, nem említi sem a helyi válasz-

⁷⁸ A kérdéses eset középpontjában a holland állampolgársági szabályozás azon vitatott rendelkezése áll, amely értelmében minden előzetes figyelmeztetés nélkül veszítik el azok a kettős vagy többes állampolgárok a holland állampolgárságukat, akik 10 éven keresztül Hollandián, avagy az EUSZ hatálya alá tartozó területen kívül élnek.

Az alapügyben eljáró bíróság kérdése annak megválaszolására irányult, vajon az említett törvényi szabályozás, amely egyedi vizsgálat hiányában írja elő az állampolgárság elvesztését, összhangban áll-e a Szerződés uniós polgári jogállást (EUMSZ 20. cikk), ill. annak szabad mozgást (EUMSZ 21. cikk) biztosító rendelkezésével, a Charta magán- és családi élet tiszteletben tartását rögzítő 7. cikke fényében. A Bíróság ítéletében, annak elvi megállapítását követően, hogy az állampolgárság fenti feltételekkel történő automatikus elvesztése jogszerűnek minősül, leszögezi, hogy ez csakis arra az esetre irányadó, ha a nemzeti szabályok lehetővé teszik az állampolgárság elvesztésének uniós jogi következményekre vetített egyéni vizsgálatát, amely akár az állampolgárság ex tunc hatályú visszaállítását is maga után vonhatja. Az arányossági tesztnek tehát a megfosztás uniós jogi következményeire, így az érintett személy családi és szakmai életére gyakorolt hatásának vizsgálatára kell irányulnia. A Bíróság C 221/17 számú M.G. Tjebbes és társai kontra Minister van Buitenlandse Zaken ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2019:189.

⁷⁹ „[...] az uniós polgár jogállásnak a törvény erejénél fogva történő elvesztését követően az érintett személy olyan korlátozásoknak lehet kitéve a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának gyakorlásában, amelyek adott esetben különleges nehézségeket támaszthat a tekintetben, hogy továbbra is Hollandiába vagy egy másik tagállamba járjon, hogy ott tényleges és rendszeres kapcsolatot tartson fenn családtagjaival, szakmai tevékenységét folytassa, vagy megtegye a szükséges lépéseket ilyen tevékenység folytatásához.” Tjebbes ítélet 46. pont.

⁸⁰ Továbbá fennáll annak a „komoly kockázata, hogy lényegesen romlik e személy mozgási biztonsága vagy szabadsága, amely veszélynek az érintett személy annak folytán lenne kitéve, hogy azon harmadik állam területén, ahol állandó tartózkodási helye található, nem részesülhet az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése c) pontja szerinti konzuli védelemben.” Ld. *uo.*

⁸¹ Az ügy tényállása szerint Delvigne-t, Franciaországban élő, francia állampolgárként súlyos bűncselekmény elkövetésének vádjával tizenkét évig terjedő szabadságvesztésbüntetésre ítélték, amely annak közügyektől való eltiltását is magában foglalta. E tilalom értelemszerűen kiterjedt az EP választásokon való részvételére. Előzetes döntéshozatali kérelmében az utaló fórum az EUB-től arra várt választ, hogy az EP választásokból való huzamos idejű és automatikus kizárás összhangban van-e az Alapjogi Charta EP választásokra vonatkozó 39.

tásokon való részvétel jogát, sem a polgári kezdeményezés lehetőségét, mint olyan uniós polgári jogosítványt, amelynek elvesztése problematikus lehet a jogfosztás eredményeként. Mindebből arra következtethetünk, hogy a Bíróság a szakmai és magánéleti szempontok mellett nem kívánja kidomborítani az uniós polgárság politikai, közéleti jellegét.

7. Konklúzió

Amint fent láthattuk, az Unióban számos jó, és kevésbé jó kezdeményezés született a nemi esélyegyenlőség biztosítása és az egyes generációk jóléte szolgálatában. E kezdeményezések ezidáig elsősorban a gazdasági növekedést szorgalmazó területekre koncentráltak, egy tudásalapú, mobil európai munkaerőpiac létrehozására, amelyben jóval kevesebb figyelem összpontosult a gazdaságtól független szegmensekre. Márpedig, ezek a területek nem választhatók el szigorúan egymástól, azok kölcsönösen kihatnak egymásra. Az Unió munkaorientált és gazdasági növekedést előtérbe helyező szemlélete, a nők nagyobb fokú munkaerő-piaci részvételének ösztönzésével, idővel átrendezte a tradicionális nemi szerepeket. Jól tükrözi ezt a gyermekvállalás kitolódása, és ezzel párhuzamosan a reprodukciós eljárások számának növekedése. Hasonlóképpen, megnőtt a fizetett, tartós gondozási feladatok iránti kereslet, amelyet sok esetben ingázó kelet-közép-európai mobil munkavállalók látnak el.

A szabad mozgás bár megkönnyíti a reprodukciós eljárások határon átnyúló igénybevételét, az komoly etikai-jogi dilemmákat vet fel. Csak úgy az ingázó, és sok esetben a szürke zónában ápolási feladatokat ellátó munkavállalók helyzete, akik megfelelő szociális védelem hiányában igen kiszolgáltatottak. A fentiekre némi gyógyírt jelent a 2019 nyarán elfogadott, a munka és a magánélet egyensúlyáról szóló irányelvi szabályozás, amely a jövőben megkívánja a munkáltatótól, hogy az a jogszabály szellemiségére figyelemmel, általában törekedjen a munka és a magánélet egyensúlyban tartására.

Végül, nem könnyebb a fiatalok helyzete sem, akik az Unió által diktált szigorú költségvetési politikák súlya alatt továbbra is kénytelenek a szüleikre támaszkodni, avagy épp ellenkezőleg az anyagi függetlenedés útjára lépve – a szabad mozgási jogukkal élve – egy másik tagállamban munkát vállalni. A

cikkével. Az ügyben tehát egy francia polgár a saját hazájával szemben hívta fel az uniós jogot választójogának gyakorlása céljából. A Bíróság ítéletében megerősítette az EP választójog szupranacionális jellegét, amely jog azonban a Charta 52. cikk (1) bekezdése értelmében nemzeti alapon korlátozható. C-650/13 sz. Thierry Delvigne ítélete, ECLI:EU:C:2015:648.

szabad mozgás jogának gyakorlása során az uniós polgárok ugyanakkor mind többször találják szembe magukat a tagállami jogrendek eltéréséből fakadó nehézségekkel. Mindennek fényében különösen fontos, hogy az Unió a nemi esélyegyenlőségi, illetve az egyes generációk jólétét szolgáló politikáinak meghatározása során, a gazdasági szempontok figyelembevétele mellett adekvát válaszokat adjon a fent leírt társadalmi problémákra egyaránt. Mindezt úgy, hogy továbbra se sérüljön a hatáskör-átruházás elve, így a tárgyalt területeken fennálló tagállami kompetenciák.

A PLATFORM MUNKAVÉGZŐK KOLLEKTÍV JOGAI: AZ UNIÓS JOG SZEREPE

GYULAVÁRI Tamás*

A tanulmány célja a platform munkavégzők kollektív jogainak, valamint az EU és különösen az Európai Unió Bíróságának (EUB) a kollektív jogok biztosításában betöltött szerepének értékelése. Az első fejezet a platform munkavégzők kollektív jogainak jelenlegi korlátozásait elemzi. A második fejezet azt írja le, hogy az EU monopóliumellenes szabályai miként korlátozzák az önfoglalkoztatók kollektív tárgyalásokhoz való jogát, ami a munkavállaló, a munkavégző (*worker*) és az önfoglalkoztató fogalmának uniós jogi meghatározásához vezet. Összességében a tanulmány arra törekszik, hogy feltárja, miként javíthatja az uniós jog és különösen az EUB ítélkezési gyakorlata a platform munkavégzők hozzáférését a kollektív jogokhoz, különösen a kollektív szerződéskötéshez való joghoz.¹

1. Platform munkavégzők és kollektív jogok

1.1 Korlátozott hozzáférés a kollektív jogokhoz

A kollektív jogok a munkavállalók védelmének szimbolikus alapjai, amelyek a munkavégzők és a munkáltatók egyenlőtlen hatalmának kiegyensúlyozását célozzák. Mivel a digitális platformon keresztül dolgozók számos okból

* Egyetemi tanár, PPKE JÁK.

¹ A tanulmány jelentős mértékben támaszkodik az alábbi angol nyelvű publikációra: Tamás GYULAVÁRI: Collective rights of platform workers: The role of EU law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 27., Iss. 4. (2020) 406–424.

kifolyólag rendkívül kiszolgáltatott helyzetben vannak (rövid, megszakításos munkavégzés, alacsony bérezésű, többnyire képzetlen, gazdaságilag függő munka), így a kollektív jogokhoz való hozzáférésük kritikus kérdés. A jelenlegi helyzet azonban tele van ezt nehezítő akadályokkal. A munkaviszonyra és az önfoglalkoztatásra épülő bináris modell,² valamint a kollektív jogok hagyományos rendszere kevés teret biztosít a platform munkavégzők számára a kollektív jogok terén. Ha a platform munkavégző (ritkán) „munkavállaló”, akkor a vonatkozó uniós irányelvekkel összhangban a nemzeti jogban minden kollektív joggal rendelkezik. Ugyanez a kollektív munkajogi keret vonatkozik a platform munkavégzőre, ha a sikeres peres eljárás után leplezett önfoglalkoztatóként szintén megilleti a munkavállaló státusza és ez által annak jogai. Tehát a legfontosabb feladat az önfoglalkoztató platform munkavégzők kollektív jogainak, és a vonatkozó jogi és gyakorlati korlátozásoknak a feltérképezése. Ebben a cikkben csak azok a kollektív jogok kerülnek vizsgálat alá, melyek az EUMSZ 153. cikke alapján az EU hatáskörébe tartoznak, így különösen az információhoz és a konzultációhoz való hozzáféréshez,³ és a kollektív tárgyalásokhoz való jog.⁴ A tanulmány célja ugyanis kifejezetten az uniós jog szerepének vizsgálata a platform munkavégzők kollektív jogokhoz való hozzáféréseivel kapcsolatban.

A kollektív jogokhoz való univerzális jog lenne a megoldás a nemzetközi munkajogban,⁵ ami azt jelentené, hogy minden munkavégző hozzáférne a kollektív jogokhoz, függetlenül a munkavégzésre irányuló jogviszonyától. A kollektív jogokhoz való hozzáférés különösen fontos volna a platform munkavégzők számára, azok kiszolgáltatott, atomizált munkaerő-piaci helyzete miatt. Kollektív szerveződési lehetőségeiket azonban akadályozza a platform munka és a szakszervezeti mozgalom számos jellemzője. A platform munkavégzők általában önállóan, elszigetelten dolgoznak (a munkavégzők ritkán találkoznak egymással személyesen) és helyileg vagy globálisan szétszórtnak, egymással közvetlen versenyben vannak (főképp az úgynevezett crowdworking esetében).

² M. DOHERTY – V. FRANCA: Solving the ‘Gig-saw’? Collective Rights and Platform Work. *Industrial Law Journal*, Published online on 25 December 2019, 2.

³ Az önfoglalkoztatók (*self-employed*) nem tartoznak az EUMSZ 153. cikk hatálya alá.

⁴ Az EUMSZ 153. cikkének rendelkezései nem vonatkoznak a fizetésre, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra vagy a munkavégzésből való kizárására (*lock-out*).

⁵ Az egyetemes jogokat az ILO jogi kerete alapján lehetne biztosítani. Az egyesülési szabadságról és a szervezési jog védelméről szóló, 1948. évi (87. sz.) Egyezmény 2. cikke megállapítja, hogy az egyesülési szabadság elvének egyetemes alkalmazása van, amely „megkülönböztetés nélkül” kiterjed a munkavégzőkre és a munkáltatókra. (DOHERTY–FRANCA i. m. 8.) Az uniós jogban azonban az egyetemes munkavállalói jogokat az EUMSZ 153. cikke szabályozza, amely az EU másodlagos jogának személyi hatályát a munkavégzőkre korlátozza.

A platform munkára épülő úgynevezett „hakni gazdaságban” (*gig economy*) a munkavégzés gyakran rövid ideig tartó, vagy egy adott feladatra vonatkozó (például fuvar, szerelés, design), és nagyon változékony.⁶ A platform munkavégzők speciális igényei szintén jelentősen eltérhetnek a hagyományos szakszervezeti lehetőségektől, és nagyon heterogének lehetnek a különböző platformok között is. Ezenkívül a platformok gyakran hevesen ellenzik a kollektív jogokat és szerveződést, akár nyíltan ellenséges formában,⁷ akár közvetve, alternatív képviseleti struktúrák biztosításával.⁸

A szakszervezetek hagyományosan erősek a nagy munkahelyeken, könnyen azonosítható munkavégzők nagy tömegével, egyértelmű közös érdekekkel, gyakran munkahelyi (telephelyi, munkáltatói) szinten megszerveződve.⁹ Tehát a szakszervezeteknek komoly fejtörést okoz, amikor olyan rövid, megszakításos munkavégzéssel jellemezhető, állandó munkahely nélküli platform munkavégzőket kell megszervezniük, akik a foglalkoztató digitális platformok erőteljes ellenállásával szembesülnek. Ezenkívül jogi akadályai is vannak az önfoglalkoztatók szakszervezetekbe tömörülésének.¹⁰

„Egyes országokban (például Dániában) jogszabály tiltja az önfoglalkoztatók csatlakozását a szakszervezetekhez, míg másokban az önfoglalkoztatók csak a számukra létrehozott speciális szakszervezetekhez csatlakozhatnak (például Lengyelország), más országokban egyes szakszervezeteket a bizonytalan munkavégzők érdekeinek képviselőjére hozták létre (például Szlovénia, ahol a

⁶ H. JOHNSTON – C. LAND-KAZLAUSKAS: *Organizing on-demand: Representation, voice, and collective bargaining in the gig economy*. ILO, *Conditions of Work and Employment Series Working Paper*, No. 94., 2018. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_624286.pdf, 3.

⁷ Central Arbitration Committee: Trade Union And Labour Relations (Consolidation) Act 1992 Schedule A1 – Collective Bargaining: Recognition Decision On Whether To Accept The Application (Case Number: TUR1/985(2016), 14 November 2017) at paragraph [133] available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/663126/Acceptance_Decision.pdf (J. PRASSL *Collective voice in the platform economy: Challenges, opportunities, solutions*. ETUC, 2018. <https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2018-09/Prassl%20report%20maquette.pdf> 15).

⁸ PRASSL i. m. 14.

⁹ M. DOHERTY: Trade Unions and the Gig-Economy In: F. HENDRICKX – V. DE STEFANO (eds.): *Game Changers in Labour Law. Shaping the Future of Work. Bulletin of Comparative Industrial Relations*, No. 100. Wolters Kluwer, The Netherlands, 2018. 108.

¹⁰ M. ENGBLOM: *Atypical Work in the Digital Age – Outline of a Trade Union Strategy for the Gig Economy*. 2017. https://www.academia.edu/32900838/Atypical_Work_in_the_Digital_Age_Outline_of_a_Trade_Union_Strategy_for_the_Gig_Economy, 225.

tagok többnyire önfoglalkoztatók), és számos országban (például Németország) a szakszervezetek nemrég nyitották meg tagságukat az önfoglalkoztatók számára, így hozzáférhetővé válva a platform munkavégzők számára.”¹¹

A szakszervezetek tevékenysége a gyakorlatban elsősorban a munkavállalói státusszal kapcsolatos perekre, szakszervezeti tanácsadásra és reformjavaslatok kidolgozására irányul.¹² Meg kell említeni még néhány bevált gyakorlatot, például magatartási kódex kidolgozását,¹³ ombudsmani intézmény létrehozását (IG METALL Németországban)¹⁴ és kampányok indítását.¹⁵ További példa egy olasz szakszervezet,¹⁶ amely az ipar képviselőivel folytatott tárgyalások során szervezi és képviseli a platform munkavégzőket.¹⁷ A platform munkavégzőknek vannak új kollektív szerveződési formái is: szövetkezetek, tanácsadó irodák, online fórumok és csoportok, bojkottok, flashmobok, tiltakozások. Ezek közül néhányat a szakszervezetek is támogatnak, nyíltan vagy hallgatólagosan. Ezeket a kollektív szerveződések azonban természetüknél fogva nehéz hosszabb ideig fenntartani, hatékonyságuk pedig bizonytalan.¹⁸

Az egyesülés és a szervezkedés jogának hatékony biztosítása különösen nehéz a crowdworking formájában munkát végzők számára, mivel a munka globális jellege miatt a munkavégzők között nincs személyes kapcsolat. Ugyanakkor az internet és a szociális média új lehetőséget kínál a szerveződésre (például Turkopticon¹⁹). Tehát az online szerveződés az érdekképviselő leginkább megvalósítható módja, amelyet a hagyományos szakszervezeteknek is követniük kellene.²⁰ A közösségi hálózatok (például Facebook) ingyenesen biztosítják a

¹¹ DOHERTY–FRANCA i. m. 4.

¹² JOHNSTON–LAND–KAZLAUSKAS i. m. 5.

¹³ „Crowdsourcing Code of Conduct”, <http://crowdsourcing-code.com/>.

¹⁴ <http://faircrowd.work/2017/11/08/ombudsstelle-fuer-crowdworking-plattformen-vereinbart/>

¹⁵ FairTube Campaign: <https://www.fairtube.info/en/>

¹⁶ Unione Italiana Lavoratori Turismo Commercio Servizi (<https://uiltucs.it>).

¹⁷ J. KENNER – I. FLORCZAK – M. OTTO: *Precarious Work: The Challenge for Labour Law in Europe*. Edward Elgar, 2019. 231.

¹⁸ DOHERTY–FRANCA 2019 i. m. 13.

¹⁹ L. IRANI – M. S. SILBERMAN (2013): *Turkopticon: Interrupting Worker Invisibility in Amazon Mechanical Turk*. Előadás a SIGCHI konferencián az emberi tényezők számítástechnikai rendszerekben (Párizs, 2013. április 27. – május 2.), <http://crowdsourcing-class.org/readings/downloads/ethics/turkopticon.pdf>, 611–619.

²⁰ ENGBLOM 2017 i. m. 224–225.

kollektív szerveződés, vagy akár a platform munkavégzők szervezetének gyors, egyszerű hátterét.

Ugyanakkor még az online szervezkedésnek is megvannak az eredendő korlátai. Gyakran kérdéses, hogy az egyik platform munkavégzői hajlamosak-e együttműködni saját versenytársaikkal, más platformok dolgozóival. A szerveződő munkavégzők tarthatnak még a platformok reakcióitól, akár megtorlásától is, így különösen a rossz értékeléstől, hírnevük rontásától, vagy a deaktiválástól, amelyek mind közvetlen hatással vannak a munkavégző jövedelmére.²¹ Mind a munkavégzők, mind a platformok folyamatos online jelenlétéből adódóan az utóbbiak szorosan figyelemmel követhetik a munkavállalóik online tevékenységét, és a platformon dolgozókat megtorlásnak vehetik alá a szervezkedés miatt (a potenciális bajkeverőket akár el is távolíthatják a platformról).²² A büntetés mélyen gyökerező implicit fenyegetése²³ egyaránt jelen van az applikáción alapuló és a crowdworking munkavégzésnél is.

Ami a szociális párbeszéd tartalmát illeti, az algoritmusok az online platformokon a munka megszervezésének központi elemei, ezért új potenciális témát jelentenek a munkahelyi szintű konzultációt illetően. Az algoritmusok alapvető szerepet játszanak a következő kérdésekben, munkafeltételeknél:

- feladatok elosztása és az értékelések kiszámítása, a jövedelemszint ilyen módon történő meghatározása (például ki kapja a jól fizetett repülőtéri fuvarokat);
- döntés fegyelmi intézkedésekről, felfüggesztésről és deaktiválásról (végső esetben akár a jogviszony megszüntetése);
- túlórára való ösztönzés a jövedelem növelése érdekében, amely stresszhez és munkahelyi ártalmakhoz vezet.

A kollektív tárgyalások elengedhetetlenek lennének ahhoz, hogy végső soron a munkavégzők és a platform döntsenek az alapvető munkafeltételekről, ne pedig egy algoritmus (*human-in-command*). Éppen ezért az „algoritmusról való

²¹ V. DE STEFANO – A. ALOISI: Fundamental Labour Rights, Platform Work and Human-Rights Protection of Non-Standard Workers. *Bocconi Legal Studies Research Paper*, No. 1, 2018. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3125866, 6.

²² PRASSL 2018 i. m. 14.

²³ V. DE STEFANO: Non-Standard Workers and Freedom of Association: A Critical Analysis of Restrictions to Collective Rights from a Human Rights Perspective. *Working Papers del Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo Massimo D'Antona*, INT –123/2015. <https://bit.ly/2XSy4Tg> 9.

tárgyalás” a platform munkáról folytatott szociális párbeszéd egyik alapvető kérdésévé kell váljon.²⁴

A duális képviseleti rendszerrel rendelkező országokban²⁵ a munkavállalók önszerveződése nagyban függ attól, hogy választhatnak-e üzemi tanácsot. A platform munkavégzők üzemi tanácsokon keresztül történő képviseletével kapcsolatban speciális problémák tapasztalhatók, néhány jó gyakorlat ellenére, amilyen például az első üzemi tanács választása a szakszervezet segítségével 2017-ben a bécsi Foodoraban.²⁶ Például az üzemi tanácsok csak munkavállalókat képviselhetnek (önfoglalkoztatókat nem), és korlátozott jogköreik miatt nem szólhatnak bele számos munkafeltétel alakításába, így különösen a munkabér mértékébe. Ezenkívül az üzem (telephely) létezése előfeltétele egy üzemi tanács létrehozásának, amely gyakran hiányzik, vagy a platform munkavégzőknek nincs kapcsolatuk a létező telephellyel, például a crowdworking határokon átnyúló, globális jellege miatt.²⁷

Összességében a kollektív szerveződés és a munkavállalók szervezett fellépése alapvetően a platformok esetében is lehetséges, de a fent említett jogi és gyakorlati akadályok miatt annak fejlődése sokkal nehezebb és lassabb, mint a hagyományos munkahelyen dolgozó munkavállalók esetében.

1.2. A kollektív jogokra vonatkozó EU irányelvek alkalmazása

Az EU kollektív munkajogi rendelkezéseinek (tájékoztatás és konzultáció, munkajogi jogutódlás, csoportos létszámcökkentés, Európai Üzemi Tanács irányelvek) alkalmazhatósága felveti az irányelvek személyi hatályának kérdését. Eleinte a munkajogi EU irányelvek szövege²⁸ és az EUB Danmols ügyben hozott ítélete²⁹ a munkavállaló fogalmának meghatározását a nemzeti jogsza-

²⁴ V. DE STEFANO: ‘Negotiating the Algorithm’: Automation, Artificial Intelligence and Labour Protection. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 41, No. 1, 2019. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3178233, 28–29.

²⁵ A duális képviseleti rendszer egyrészt a szakszervezeteken, másrészt az üzemi tanácsokon alapul.

²⁶ JOHNSTON–LAND–KAZLAUSKAS i. m. 28.

²⁷ E. KOVÁCS: Regulatory Techniques for ‘Virtual Workers’. *Hungarian Labour Law E-Journal*, Vol. 4., No. 2. 2017. http://hlj.hu/letolt/2017_2_a/A_01_EKovacs_hlj_2017_2.pdf, 11.

²⁸ E. MENEGATTI: *Taking EU labour law beyond the employment contract: The role played by the European Court of Justice*. *European Labour Law Journal*, Vol. 11., N. 1., 2019. 7–8. <https://www.researchgate.net/publication/337083838>

²⁹ C-105/84 *Foreningen af Arbejdsledere i Danmark v A/S Danmols Inventar* ECLI: EU: C:1985:331.

bályok kizárólagos hatáskörébe utalta. Az uniós jog hatékony végrehajtása azonban az EU szociális céljainak fényében az EUB „munkavállaló” (*worker*) fogalmának kidolgozását eredményezte. A *worker* uniós jogi fogalma korlátozza a tagállamok mozgásterét annak érdekében, hogy bizonyos munkavállalói kategóriákat kizárjanak a munkavállalók EU irányelvek általi védelméből.³⁰

Egyrészt az EUB az egységes munkavállaló (*worker*) koncepció alkalmazási körét számos irányelvre kiterjesztette, ideértve a fent említett munkajogi irányelveket is.³¹ Másrészt, az EUB kibővítette a munkavállaló (*worker*) fogalmának jelentését is. Ezek az EUB ítéletek a Lawrie-Blum ítélet meghatározásán alapultak, amely szerint „munkavállaló (*worker*) az a személy, aki valamilyen gazdasági értéket képviselő szolgáltatást nyújt egy másik személy számára, annak irányítása alatt, díjazásért cserébe”.³²

Az EUB számos, a munkavállaló jelentésére vonatkozó döntése enyhítette az „irányítás” fogalmának jelentését, és kevés jelentőséget tulajdonított a „folyamatos kötelezettség”³³ fogalmának (kölsönös kötelezettségvállalás, *mutuality of obligations*)³⁴. Az EUB ítélkezési gyakorlatának részletes elemzése nélkül itt néhány kapcsolódó esetre utalok, ahol a munkavégzők a munkavállaló (*worker*) uniós fogalma alá tartoznak az ügyféltől/megbízótól való gazdasági, funkcionális függőség miatt. Az Allonby³⁵ ügyben a behívásos munkavégzőket úgy tekintették, mint akik a munkavállaló (*worker*) fogalmába tartoznak. Továbbá az irányítás, felügyelet és ellenőrzés alapján bizonyultak a tőkeegyesítő társaságok igazgatósági tagjai is munkavállalóknak (*worker*) a Danosa³⁶ és a Balkaya³⁷ ügyekben. Mivel a platform-munka ebben az összefüggésben nem volt még az Európai Bíróság asztalán, ezért a munkajogi irányelvek platform munkavégzőkre való alkalmazhatósága továbbra is nyitott kérdés.

³⁰ „Az Európai Bíróság új megközelítést nyitott meg a Danmols ítéletben alkalmazott »minimalista« szemlélettel szemben, amely alkalmazandó a munkavállalói jogokkal kapcsolatos valamennyi irányelvre, függetlenül attól, hogy az irányelvek a hatályukat a munkavállaló nemzeti jogi fogalmára hivatkozva határozzák meg, vagy sem.” (MENEGATTI (2019) i. m. 12).

³¹ Az EUB a munkavégző önálló uniós jogi fogalmát a C-596/12 Európai Bizottság kontra Olaszország ügyben a csoportos létszámsökkentésről szóló irányelvre is alkalmazta.

³² C-66/85 *Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg* ECLI: EU: C:1986:284, Para 1.

³³ C-357/89 *Raulin*, EU:C:1992:87, Para 9; C-256/01 *Allonby*, EU:C:2004:18, Para 72; M. RISAK – T. DULLINGER: *The concept of ‘worker’ in EU law: Status quo and potential for change*. Brussels, ETUI, 2018. 42.

³⁴ MENEGATTI (2019) i. m. 9.

³⁵ C-256/01 *Debra Allonby v Accrington & Rossendale College and Others* EU:C:2004:18.

³⁶ C-232/09 *Dita Danosa v LKB Lizings SIA* ECLI: EU: C:2010:674.

³⁷ C-229/14 *Ender Balkaya v Kiesel Abbruch- und Recycling Technik GmbH* ECLI: EU: C:2015:455.

Ha az EUB úgy véli, hogy a platform munkavégzők a fent említett EU irányelvek hatálya alá esnek, akkor elsősorban a következő kollektív jogok lehetnek relevánsak: konzultáció és tájékoztatás, csoportos létszámcsökkentés és munkajogi jogutódlás. Ezen felül megválaszthatják vagy kinevezhetik a különleges tárgyaló testület és az Európai Üzemi Tanács tagjait.

2. A kollektív alku célja a platform munkavállalók számára

A kollektív szerződéseknek számos célja van, amelyek különösen relevánsak a platform munkavállalók számára. A kollektív szerződés elsődleges feladata a munkavállalók munkakörülményeinek és foglalkoztatásának javítása a felek közötti egyenlőtlen alkupozíciók kiegyenlítésével. Különösen javítja a kiszolgáltatott munkavállalók munkakörülményeit annak érdekében, hogy kiegyenlítődjenek a strukturális egyenlőtlenségekből eredő hátrányok. Ez nagy jelentőséggel bír a platform munkavégzők számára, mivel nem rendelkeznek elegendő tartalékkal ahhoz, hogy áthidalhassák a munkanélküli időszakokat, így viszonylag tehetetlenek a platformmal szemben.³⁸

Ezen túlmenően a több munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződések, és különösen az ágazati szintű kollektív szerződések hagyományosan arra szolgálnak, hogy kizárják a versenyből a béreket és a foglalkoztatási feltételeket.³⁹ A platformon dolgozók általában adózó versenybe kerülnek a más platformon dolgozókkal is, ami arra készteti őket, hogy alacsonyabb béreket is elfogadjanak, mint a „normál” munkavállalók, vagy más platform munkavégzők, ez által gyengítve – az ágazati munkakörülményeket kiegyenlítő – kollektív szerződések szerepét. A munkakörülmények ágazati szintű meghatározása rögzíthet bizonyos munkafeltételeket az összes platformon és más munkáltatónál is, ami tisztességes versenyt eredményezhet az adott piacon (például taxi szolgáltatások). Végül a kollektív szerződések kitölthetik a jogszabályi hiányosságokat olyan szabályozási területeken, mint a magánélet és a személyes adatok védelme, vagy az értékelések hordozhatósága.⁴⁰ A platform munkavégzők védelmének

³⁸ D. SCHIEK – A. GIDEON: Outsmarting the gig-economy through collective bargaining – EU competition law as a barrier? *International Review of Law Computers & Technology*, Vol. 32., N. 3., 2018. <https://bit.ly/3sDficc>, 12–13.

³⁹ E. MENEGATTI: The Impact of the European Union Economic Governance on the Hierarchy of National Labour Law Sources. In: T. GYULAVÁRI – E. MENEGATTI (eds.): *The Sources of Labour Law*. The Netherlands, Wolters Kluwer, 2020. 119.

⁴⁰ SCHIEK–GIDEON i. m. 12–13.

mege erősítése tehát alapvető fontosságú, európai szintű cél, amelyhez jelentősen hozzájárulhatna a kollektív szerződés, amely képes igazodni az egyes munkáltatók, vagy ágazatok sajátosságaihoz.

3. A kollektív alku személyi hatálya

3.1. Uniós versenyjogi szabályok kontra munkajogi elvek

Az EUB ítélkezési gyakorlata az utóbbi évtizedben figyelemre méltó fejleményekkel szolgált a kollektív szerződéskötési joggal kapcsolatosan. Eleinte az EUB ítélkezési gyakorlata ugyanis csak a munkavállalókra korlátozta a kollektív szerződések megkötésének jogát. Később, az FNV Kunsten ítéletben ezt a jogot kiterjesztették a munkavállalókhöz hasonló, úgynevezett színlelt önfoglalkoztatókra is. Ebben a fejezetben ennek az esetjogi fejlődésnek a részleteit ismertetem.

Az EUB ítélkezési gyakorlatának központi kérdése ezen a téren a kollektív szerződéskötési jog korlátozása az EU versenyjogi szabályai alapján. A fő kérdés az, hogy a kollektív szerződés hatálya kiterjedhet-e a nem munkavállalókra is, illetve ők is köthetnek-e a kollektív szerződést.⁴¹ Az EUB e tekintetben két fogalmat ismer, hiszen különbséget tesz a munkavállalók és a vállalkozások között. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (korábbi 85. cikke) szerint a

„belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása, így különösen: a beszerzési vagy eladási árak, illetve bármely egyéb üzleti feltétel közvetlen vagy közvetett rögzítése. [...] Az e cikk alapján tiltott megállapodás vagy döntés semmis.”

A fenti versenyjogi szabályok és a kollektív szerződések ellentmondásával részletesen foglalkozik az Albany ítélet, amelyben az Európai Bíróság az EU szociális céljai alapján fontos kivételt tett a 101. cikk alól. Mivel a kollektív

⁴¹ DOHERTY i. m. 105.

szerződések valójában rögzítik a béreket, azok (elvben) ellentétesek a 101. cikkel.⁴² Kétségtelenül igaz tehát az, hogy a verseny bizonyos korlátozásai a kollektív szerződésekben eredendően jelen vannak. A kollektív tárgyalások folyamata pontosan azon alapul, hogy a munkavállalókat egyesítik a bérek (árak) rögzítésére annak érdekében, hogy enyhítsék azt a nyomást, hogy a másik munkás bérének aláigérjenek.⁴³ A kollektív szerződések szociális céljait azonban súlyosan aláásnák, ha a 101. cikk hatálya alá sorolnák, amikor a felek a foglalkoztatási feltételek javítására irányuló megállapodásokat fogadnak el.⁴⁴ Az Albany-kivétel szerint egy szerződés természete és célja alapján a 101. cikk hatályán kívül esik,⁴⁵ két feltétellel:

- a) a megállapodás a munkáltatókat és a munkavállalókat képviselő szervezetek közötti kollektív tárgyalások eredménye, és
- b) javítja a munka- és foglalkoztatási feltételeket.⁴⁶

Az „Albany-kivételt” további két ítéletben is megismételte az Európai Bíróság.⁴⁷ Ezekben az ítéletekben tehát az Európai Bíróság két feltételt határozott meg ahhoz, hogy a kollektív szerződés kivételt képezzen a 101. cikk alkalmazása alól. A munka- és foglalkoztatási feltételek javítására irányuló feltételt az EUB⁴⁸ és az EFTA Bíróság később tágabban értelmezte, ideértve „a kollektív szerződések alapvető munkafeltételekre vonatkozó rendelkezéseit”, mint amilyenek a bérek, a munkaidő és más hasonló munkakörülmények.⁴⁹

A másik feltétel, az Albany-kivétel korlátozott személyi hatálya problematikusabbnak bizonyult, így újabb EUB ítéletek foglalkoztak ennek részleteivel.⁵⁰ Kiindulásként le kell szögezni, hogy az Albany-ítélet nem zárja ki kifejezetten a kollektív szerződések kiterjesztését a munkaviszonyban nem álló munkavégzőkre.⁵¹ Ugyanakkor nem ad általános mentességet sem a kollektív

⁴² DOHERTY i. m. 101.

⁴³ DOHERTY–FRANCA i. m. 5.

⁴⁴ *C-67/96 Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie* [1999] ECR I-5751, Para 59.

⁴⁵ A Szerződés korábbi 85. cikke.

⁴⁶ *Albany*, Para 60, 62.

⁴⁷ *C-115-117/97 Brentjens*; *C-219/97 Drijvende Bokken* (SCHIEK–GIDEON i. m. 8).

⁴⁸ *C-222/98 Van der Woude* EU:C:2000:475; *T-217/03 and T-245/03 FNCBV v. Commission*, ECLI:EU:T:2006:391.

⁴⁹ *E-8/00 Norwegian Federation of Trade Unions*, Para 53, <https://eftacourt.int/download/8-00-judgment/?wpdmdl=1744> (SCHIEK–GIDEON i. m. 7.)

⁵⁰ SCHIEK–GIDEON i. m. 6.

⁵¹ DOHERTY i. m. 102.

szerződésekre az EU versenyjogi rendelkezései alól.⁵² Az Albany-ítélet üzenete az volt, hogy az általános szabályt az uniós versenyjog biztosítja, és a kollektív szerződések az EU szociálpolitikai célkitűzéseinek eredményeként⁵³ szűken értelmezett kivételt képeznek az általános elv alól.⁵⁴

Amint azt az EUB megállapította a Becu ítéletben, a munkaviszonyban álló munkavállalók az EU versenyjogának értelmében nem vállalkozók, mivel integrálódtak a munkáltató szervezetébe.⁵⁵ Meg kell jegyezni, hogy az EUB „vállalkozás” fogalma magában foglalja azokat az önálló személyeket, akik árut vagy szolgáltatást kínálnak olyan piacon, ahol ezen szolgáltatások teljesítésével pénzügyi kockázatot viselnek. A munkavállalók nem lehetnek vállalkozások az EU versenyjogának értelmében, mivel nem végeznek önálló gazdasági tevékenységet akként, hogy árut vagy szolgáltatásokat kínálnak, és viselik az ilyen tevékenység végzéséhez kapcsolódó pénzügyi kockázatokat.⁵⁶

Következő lépésként a Pavlov-határozat⁵⁷ úgy ítélte meg, hogy a „munkáltatók és munkavállalók közötti kollektív szerződések” nem tartoznak a 101. cikk hatálya alá. A Bíróság kifejezetten kimondta, hogy a 101. cikk hatálya alóli ilyen kizárás nem alkalmazható az olyan kollektív szerződéses megállapodásokra, amelyek nem munkáltatók és munkavállalók között kötöttek meg. Ezért az önfoglalkoztató holland orvosok nem hivatkozhattak az Albany-kivételre, tehát megállapodásuk természete vagy célja miatt nem tartozik a 101. cikk hatálya alá.⁵⁸ A Bíróság megjegyezte, hogy „a Szerződés nem tartalmaz rendelkezéseket, ösztönözve a szabadfoglalkozásúakat kollektív szerződések megkötésére a munkaviszonyuk és a munkakörülmények javítása érdekében...”.⁵⁹ Így az Európai Bíróság szigorúan értelmezte az Albany-kivételt, a versenyjogi rendelkezések szigorú értelmezésével kizárva az önfoglalkoztatókat a kollektív tárgyalásokból. Az Európai Bíróság kidolgozta a munkajogi immunitást a

⁵² SCHIEK–GIDEON i. m. 6.

⁵³ M. FREEDLAND – N. COUNTOURIS: Some Reflections on the ‘Personal Scope’ of Collective Labour Law. *Industrial Law Journal*, Vol. 46., N. 1., 2017. 52–71., 60.

⁵⁴ C-413/13 *FNV Kunsten Informatie en Media v Staat der Nederlanden* [2014] ECLI:EU:C:2014:2411, Para 22.

⁵⁵ C-22/98 *Becu* [2001] ECR I-5665, 25. bekezdés.

⁵⁶ I. LIANOS – N. COUNTOURIS – V. DE STEFANO (2019): Re-thinking the competition law/labour law interaction: Promoting a fairer labour market. *European Labour Law Journal*, Vol. 10., N. 3., 2019. 291–333.; Case C-35/96, *Commission v Italy* [1998] ECR I-3851, Para 37.

⁵⁷ *Joined cases C-180/98 Pavel Pavlov and Others v Stichting Pensioenfond Medische Specialisten* [2000] ECR I-6451.

⁵⁸ *Pavlov*, Para 68., 70; FREEDLAND–KOUNTOURIS i. m. 61.

⁵⁹ *Pavlov*, Para 69.

versenyjogi szabályok alól, ennek hatálya azonban a munkaviszonyokra korlátozódott, „magukra hagyva az önfoglalkoztatókat, hogy (egyénileg) „szabadon” védjék meg magukat a piacon, és ne (együttesen) a piactól.⁶⁰

Az FNV Kunsten ítélet⁶¹ a leginkább figyelemre méltó és egyben legújabb esetjogi fejlemény a kollektív szerződések személyi hatálya tekintetében. Az ügyben vitatott kollektív megállapodást egy munkáltatói szervezet és egyes összetételű munkavállalói szervezetek kötötték, amelyek nemcsak munkavállalók nevében tárgyaltak, hanem a helyettesítést ellátó önfoglalkoztatók képviselőjében is.⁶² Az ilyen munkavégzők (*service providers*), mint például ezek a helyettesítő önfoglalkoztatók, az EUMSZ 101. cikkének (1) bekezdése értelmében vállalkozásoknak tekinthetők, mivel szolgáltatásaikat díjazás ellenében nyújtják egy adott piacon.

Ugyanakkor a kollektív szerződés a munkavállaló és munkáltató közötti kollektív párbeszéd eredményének is tekinthető, ha a szolgáltatók valójában „színelte önfoglalkoztatók” (*false self-employed*), vagyis az ilyen szolgáltatók hasonló helyzetben vannak mint a munkavállalók, mivel a mai gazdaságban nem mindig könnyű egyes önfoglalkoztatókra valójában „vállalkozásként” tekinteni.⁶³ A szolgáltató elveszítheti ezt a független szolgáltató státuszát és így „vállalkozás” státuszát is, ha nem határozza meg önállóan saját piaci magatartását, hanem teljes mértékben a megbízótól függ, mivel nem visel a megbízó tevékenységéből adódó pénzügyi vagy kereskedelmi kockázatot, és közreműködőként (*auxiliary*) vesz részt a megbízó vállalkozásában.⁶⁴

Az uniós jog alkalmazásában a „munkavállaló” kifejezést objektív kritériumok, minősítő jegyek alapján kell meghatározni, amelyek jellemzik a munkaviszonyt, figyelembe véve a felek jogait és kötelezettségeit. A munkaviszony alapvető jellemzője az, hogy egy személy egy bizonyos ideig egy másik személy javára és irányítása alatt nyújt szolgáltatásokat, ellentételezésért cserébe (Lawrie Blum formula). Az „önfoglalkoztató” nemzeti jog szerinti besorolása/státusza nem akadályozza meg azt, hogy az EU-jog értelmében munkavállalónak minősüljön, ha függetlensége csupán fiktív, ezáltal elfedve, leplezve a

⁶⁰ M. BIASI: “We Will All Laugh at Gilded Butterflies”. *The Shadow of Antitrust Law on the Collective Negotiation of Fair Fees for Self-Employed Workers*. April 9, 2018. <https://ssrn.com/abstract=3159161> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3159161>, 16.

⁶¹ C-413/13 *FNV Kunsten Informatie en Media v Staat der Nederlanden* [2014] ECLI:EU:C:2014:2411.[a továbbiakban: *FNV Kunsten*]

⁶² *FNV Kunsten*, Para 24.

⁶³ *FNV Kunsten*, Para 31–32.

⁶⁴ *FNV Kunsten*, Para 33.

munkaviszonyt. A felek akaratával szemben tehát a tényleges helyzetnek, a foglalkoztatás jellemzőinek, a felek jogainak és kötelezettségeinek van elsőbbsége, meghatározó jelentősége.

Az FNV Kunsten-ítélet újdonsága az, hogy az úgynevezett „önfoglalkoztatókat” bele kell érteni a munkavállaló (*worker*) fogalmába, ha az érintett önfoglalkoztató megfelel a következő feltételeknek:

- a munkáltató irányítása alatt cselekszik, különös tekintettel a munkavégzés ideje, helye és tartalma megválasztásában (irányítási/ellenőrzési teszt);
- ennek a kapcsolatnak az időtartama alatt a munkáltató vállalkozásának szerves részét képezi, tehát gazdasági egységet képez a vállalkozással (a munkáltató üzleti szervezetébe történő integrálódás tesztje);
- nem önállóan határozza meg saját piaci magatartását, hanem teljes mértékben a megbízójától függ, mivel nem viseli az utóbbi tevékenységéből származó pénzügyi vagy kereskedelmi kockázatokat, és kiegészítőként működik a megbízó vállalkozásában, függetlensége csupán elméleti (gazdasági függőség tesztje).

A „színlelt önfoglalkoztató” (*false self-employed*) fogalma azonban nem az uniós jog személyi hatályának harmadik kategóriája (a munkavállaló és az önfoglalkoztató mellett), hanem a munkavállaló (*worker*) tágabb uniós jogi fogalmának része a kollektív szerződéskötési jog kiterjesztése érdekében. A versenyjogi szabályok alkalmazása tekintetében egyértelmű különbség van a „munkavállaló” és a „vállalkozás” között, tehát a „*worker*” fogalma a „munkavállaló” (*employee*) tágabb értelmezését szolgálja. Azonban az EU „*worker*” fogalma nyilvánvalóan szélesebb, mint a nemzeti „munkavállaló” (*employee*) fogalma: az Európai Bíróság a „színlelt önfoglalkoztatókat” (*false self-employed*) a munkavállalókhöz „hasonló”, de velük nem „azonos” helyzetben lévő személyekként határozza meg.

„Tehát, míg a munkajog egyre inkább elfogadja, hogy sok önfoglalkoztatónak minősülő munkavégző elsősorban vagy kizárólagosan végez személyesen munkát „munkáltatójának”, addig a versenyjog nem hajlandó elfogadni azt a nézetet, hogy a munkajog szerint önfoglalkoztatónak minősülő személyek számára bármilyen kivételt tegyen az alkalmazási köréből.”

A két jogág (versenyjog és munkajog) fogalmai és céljai között tehát koncepcionális és normatív különbségek vannak, annak ellenére, hogy történtek

már lépések a két jogág közötti normatív konfliktusok elkerülése érdekében. Éppen ezért az uniós versenyjog még ma is lényeges akadályt jelent a kollektív szerződéskötési jognak a platform munkavégzőkre történő kiterjesztése terén.⁶⁵

Ugyancsak releváns előzetes kérdés, hogy az EUB az FNV Kunsten ítéletben a *worker* speciális fogalmát fejlesztette ki kifejezetten a versenyjogi kérdések megoldására,⁶⁶ vagy ezt az ítéletet annak az esetjognak a legfrissebb darabjaként kell értelmezni, amely a *worker* egységes fogalmára vonatkozik az uniós munkajogban általánosan. Az EUB azonban láthatóan törekszik a „*worker*” fogalmának egységesítésére nemcsak az uniós elsődleges jog, hanem a másodlagos jog területén is.⁶⁷ Ebben az összefüggésben úgy tűnik, hogy az FNV Kunsten ítélet a *worker* egységes, általános munkajogi fogalmának részét képezi.

A platform munkavégzők formálisan (többnyire) nem alkalmazottak, mivel a platformok spórolni igyekeznek minden lehetséges módon, így az adózás és a munkajogi szabályok kikerülésén egyaránt. Tehát a kérdés az, hogy vonatkozik-e a platform munkavégzőkre is a kollektív tárgyaláshoz való jog, mint önfoglalkoztatókra (a munkavállalókhoz hasonlóan). Ennek a kérdésnek a megválaszolásához az alábbiakban az FNV Kunsten ítélet két különböző (lehetséges) értelmezését ismertetem.

3.2. A Kunsten ítélet első értelmezése: szigorú irányítási teszt

Ha az „önfoglalkoztató” fogalmát szigorúan az úgynevezett irányítási teszt (*control test*) alapján értelmezzük, akkor az Albany-kivétel csak a színlelt önfoglalkoztatónak tekintett, leplezett munkaviszonyokra vonatkozna, így szinte minden önfoglalkoztatót, beleértve a platform munkavállalók többségét kollektív jogok nélkül hagyna. Ha a munkavállaló (*worker*) fogalom fent említett jellemzőinek (személyes alárendeltség, szervezetbe integrálódás és gazdasági függőség) egyszerre kell jelen lennie, akkor a platform munkavégzők töredéke kerülhet csak kollektív szerződés hatálya alá.

A platform munka, mint gyűjtőfogalom, heterogén munkakapcsolatok széles körét fedi le, amelyeket a platformok leginkább egyoldalúan szabályoznak. Ezért a munkavégzésre irányuló jogviszony jogi besorolása nyilvánvalóan eltérhet a

⁶⁵ LIANOS–COUNTOURIS–DE STEFANO i. m. 12., 17.

⁶⁶ SCHIEK–GIDEON i. m. 10.

⁶⁷ RISAK–DULLINGER i. m. 7.

platform munkavégzők különböző csoportjai között, különösen az applikáción keresztül munkavállalás és a *crowdworking* esetében.

Applikáción alapuló munkavégzés (például Uber sofőr vagy Foodora futár) esetében:

- a platform „bizonyos fokú ellenőrzést gyakorol a járművek minősége, a sofőrök és viselkedésük felett, ami meghatározott körülmények között a platformról történő kizárást eredményezheti” (Elite Taxi kontra Uber⁶⁸);
- a munkavállaló gyakran megválaszthatja a munkavégzés idejét és helyét, még akkor is, ha ez bizonyos korlátozásokkal és ellenőrzésekkel jár együtt;
- a platform által diktált részletes feltételek miatt a munkavégző szerves részét képezi a munkáltató vállalkozásának;
- a munkavégző nem határozza meg önmaga a piaci magatartását, függ a platformtól (a platformok gyakran rögzítik az alacsony árat), és a függetlenség elméletileg létezik, még akkor is, ha (sok alkalmazásnál) más platformnak is dolgozhat;
- a tevékenységből származó pénzügyi vagy kereskedelmi kockázatok egy részét a munkavégző viseli, mivel ő biztosítja a munkaeszközt (autó, bicikli, laptop stb.) és azok működési költségeit (üzemanyag, adminisztráció, engedélyek), és a feladatok elvégzése közötti időre nem kap fizetést (bért).

Tehát az applikációkon keresztül dolgozók csak részben felelnek meg a fentiekben felsorolt FNV Kunsten kritériumoknak, mivel nem teljes mértékben a platform irányítása alatt állnak, és csak részben integrálódnak azok munkaszervezetébe.

Crowdworking esetén (például az Amazon Mechanical Turk munkavégzői) a fent említett feltételek nagy része általában hiányzik a munkaviszonyból:

- a platform nem gyakorol szoros ellenőrzést a munkavégző felett, még akkor sem, ha a munka minőségét meghatározzák és felügyelik, amely szabályok megsértése a platformról történő kizárást is eredményezheti;
- a munkavégző szabadon választhatja meg a munkavégzés helyét és idejét;
- a munkavégző nem képezi a munkáltató vállalkozásának szerves részét;

⁶⁸ C-434/15 *Asociación Profesional Elite Taxi v Uber Systems Spain* [2017] ECLI:EU:C:2017:981, Para 39.

- a munkavégző gyakran önállóan határozza meg saját megjelenését a piacon, de függhet a platformtól is (az alacsony árat gyakran rögzítik), és a függetlenség sokszor csak elméletben létezik, azonban függhet a munkától, a munkavégzőtől, és a platformtól is;
- a gazdasági tevékenységből származó pénzügyi, vagy kereskedelmi kockázatok egy részét a munkavállalónak kell vállalnia az által, hogy minden munkaeszközt biztosít (pl. számítógép), viseli a működési költségeket (adminisztráció, internet-hozzáférés), és kizárólag az elvégzett feladatokért (azok időtartamára) kap ellenértéket (bért).

A munkavállaló (*worker*) fogalmának fentiekben leírt, szigorú értelmezésével tehát csak a platform munkavégzők töredékének (főleg az applikáción keresztül dolgozóknak) lenne lehetősége a kollektív tárgyalásokhoz, de gyakorlatilag minden *crowdworking* munkavégzőt megfosztának ettől az alapvető jogtól.

3.3. A Kunsten ítélet második értelmezése: gazdasági függőség

Ugyanakkor a „szinlelt önfoglalkoztató” (*false self-employed*) FNV Kunsten ítéletben szereplő fogalmának lehet egy másik, sokkal tágabb értelmezése is. A gazdasági függőség, mint az „operatív” és a „funkcionális” függőség következménye, a fő jellemzője ennek a széles munkavállaló (*worker*) fogalomnak. Itt meg kell jegyezni, hogy az „irányítás és ellenőrzés” jelentését az Európai Bíróság jelentősen felhígította, hogy egybeessen a koordináció fogalmával (például a Danosa és Balkaya ügyekben a vállalat szerveinek történő jelentéstételi és együttműködési kötelezettség alapján). Ez az értelmezés csak a valódi önfoglalkoztatókat zárja ki a munkavállaló (*worker*) fogalmából. Valódi önfoglalkoztatók azok, akiknek „közvetlen” hozzáférése van a piacokhoz, ahol általában több ügyfél számára nyújtanak szolgáltatásokat anélkül, hogy funkcionális és operatív alárendeltségben állnának más gazdasági egységgel.⁶⁹

A gazdasági függőség az úgynevezett harmadik munkajogi kategória – a gazdaságilag függő munkavégző fogalmának – középpontjában áll, amelyet néhány uniós tagállam már régebb óta szabályoz (*worker, arbeitnehmerähnliche person, TRADE*). Ezeknek a harmadik munkajogi státuszoknak és a hozzájuk kapcsolódó munkajogi védelemnek a következő előfeltételei vannak:

- a munkavégző jövedelmének jelentős, meghatározó része egy ügyfélről származik (Németországban legalább 50%, Spanyolországban 75%);

⁶⁹ MENEGATTI (2019) i. m. 14.

- igény a munkajogi (szociális) védelemre az egy ügyféltől való függés alapján;
- személyes munkavégzés;
- alkalmazottak és a működéshez szükséges források, eszközök hiánya.⁷⁰

Ha ezen az elvi alapon értelmezzük és alkalmazzuk a gazdasági függőség tesztjét, akkor a platform munkavégzők többsége – akár applikáción keresztül, akár *crowdworking*ben – jogosult lesz kollektív szerződést kötni és annak hatálya alá tartozni. Ennek az az elvi alapja, hogy a platform munkavégző „nem határozza meg egyedül saját piaci magatartását, hanem teljes mértékben a megbízójától függ, és kiegészítőként működik a megbízó vállalkozásában”.⁷¹

Az Uber sofőrje vagy az Amazon Mechanical Turk alkalmazottja egyaránt függhet az „alkalmazó” platformtól, az eset összes körülményétől függően persze. A *crowdworking* keretében történő munkavégzés is eredményezhet függőséget, így különösen a platform által egyoldalúan alkalmazott feltételekből eredően (például deaktiválás szabályai), vagy ha a platform egy adott piacon egyeduralkodónak számít és korlátozott a verseny. A platformok „a munkavégzőt egy bizonyos feladathoz társítják”, de anélkül, hogy integrálnák őt a szervezeti hierarchiába, mivel a munkavállaló elvben továbbra is szabadon szolgáltathat más „munkáltatók” számára is, bár ezt a formális szabadságot az egyoldalú munkafeltételekbe foglalt szabályokkal erőteljesen korlátozhatják.⁷²

Az FNV Kunsten ítéletben van azonban néhány zavaró megállapítás a gazdasági függőség jelentésével kapcsolatosan: „a munkavégző nem vállal semmiféle, a platform tevékenységéből eredő pénzügyi vagy kereskedelmi kockázatot”.⁷³ Amint azt a fentiekben hangsúlyoztam, a platformon keresztül történő munkavégzés lényege, különösen az applikáción keresztüli munka esetében, hogy a kereskedelmi kockázat egy jelentős része a munkavégzőt terheli, mivel a munkaeszközöket rendszerint neki kell biztosítani (autó, kerékpár, laptop), a költségeket is ő viseli (üzemanyag, adminisztráció, engedélyek, internet-hozzáférés), és csak a konkrét feladatok elvégzéséért, azok rövid időtartamára kap bért, az úgynevezett állásidő már nem díjazott. Tehát a pénzügyi és kereskedelmi kockázatok viselésének kizárása – mint feltétel – valójában lehetetlenné tenné a munkavállaló (*worker*) fogalmának tág értelmezését.

⁷⁰ RISAK–DULLINGER i. m. 9.

⁷¹ FNV Kunsten, Para 33.

⁷² LIANOS–COUNTOURIS–DE STEFANO i. m. 21–22.

⁷³ FNV Kunsten, Para 33.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a platform munkavégzők kollektív szerződéskötési jogát úgy lehet biztosítani, ha az EUB a munkavállaló (*worker*) fogalmát rendkívül tágan értelmezi. Ez a tág fogalom pedig túlmutat a „munkavállaló” nemzeti munkajogi meghatározásain. Jelenleg az tűnik a legrealisabb forgatókönyvnek, hogy az EUB esetjogában sikerül majd kidolgozni a munkavállaló (*worker*) rendkívül tág értelmezését a „gazdasági függőség” fogalmára alapozva.⁷⁴ Ebben az összefüggésben a munkavállaló (*worker*) fogalmának tág értelmezését biztosíthatja a színlelt önfoglalkoztató (*false self-employed*) fogalmának beillesztése a *worker* uniós jogi fogalmába. Ennek az értelmezésnek a gazdasági függőségre, valamint a funkcionális és operatív alárendeltségre kell összpontosítania.⁷⁵

Ezt a megközelítést azonban akadályozhatja az FNV Kunsten ítéletben szereplő kritériumok teljes körének alkalmazása.⁷⁶ Ezzel szemben az EUB ítélezési gyakorlatának inkább arra kellene összpontosítania, hogy a platform munkavégző függetlensége pusztán fiktív, mivel gazdaságilag teljes mértékben függ a megbízójától. Itt azt is meg kell jegyezni, hogy az FNV Kunsten ítélet a kollektív tárgyalásokhoz való jogot továbbra is az uniós versenyjogi szabályok alóli kivételként kezeli, ahelyett, hogy univerzális szociális jogként kezelné, az Európai Unió Alapjogi Chartájának – kollektív tárgyalásokról és fellépés jogáról szóló – 28. cikke alapján.

3.4. A kollektív alku tapasztalatai: klasszikus és újszerű tartalom

A platform munkának számos hátránya van, amelyeket a kollektív szerződések csökkenthetnek. Ilyen hátrányok különösen: az alacsony bér, gyakran a minimálbér alatt; kiszámíthatatlan és túlzott mértékű munkaidő, éjszakai munka; korlátozott hozzáférés a társadalombiztosítási ellátásokhoz; az adatok és a magánélet védelmének hiánya; az átláthatóság hiánya; a tisztességtelen elbocsátás elleni védelem hiánya. Következésképpen a kollektív szerződések a platform munkavégzők számára klasszikus védelmet nyújthatnak a következő kérdésekben: védelem a jogviszony megszűntetésével és a fegyelmi intézkedésekkel

⁷⁴ Lianos, Countouris és De Stefano azonban további három lehetséges forgatókönyvet ír le (LIANOS–COUNTOURIS–DE STEFANO i. m. 20–35).

⁷⁵ MENEGATTI (2019) i. m. 2.

⁷⁶ A Bíróság figyelemre méltóan elhanyagolta a főtanácsnok indítványának (74–77. bekezdés) érveit, miszerint a kollektív szerződés önfoglalkoztatókra való alkalmatlansága gyengítené a munkavállalók kollektív tárgyalási erejét a tárgyalások során (ld. a DOHERTY–FRANCA i. m. 8).

szemben; munkaidő és pihenőidő megszervezése; munkavédelem; képzés; társadalombiztosítás. Ezekkel a hátrányokkal azonban általában mindenki szembesül, aki úgynevezett bizonytalan (*precarious*) foglalkoztatási formában dolgozik. Ugyanakkor a fentiekben túlmenően a kollektív szerződések olyan új témákat is szabályozhatnak, amelyek kifejezetten a platform munkavégzők speciális problémáit kezelhetik, mint például az adatvédelem és a magánélet védelme, vagy a minősítések átláthatósága, amelyeket még mindig nem szabályoznak a nemzeti jogok.

A kollektív tárgyalások szintjét illetően a munkáltatói szintű, a több munkáltatóra kiterjedő hatályú, illetve az ágazati szintű kollektív szerződések egyaránt fontos szerepet játszhatnak. Az Eurofound adatbázisa⁷⁷ három területi és ágazati szintű megállapodást regisztrált (biciklisek Ausztriában, logisztika Olaszországban, digitális munkások Bolognában), és csak egy vállalati szintű megállapodást (Hilfr Dániában).

Az említett osztrák bicikliseknek, Hilfr takarítási asszisztenseknek és az olasz logisztikai dolgozóknak munkavállalóknak kell lenniük a kollektív szerződés alkalmazásához, de a Bolognai Chartát a bolognai platform munkavégzők minden szerződéses típusára alkalmazni kell.⁷⁸ Érdekes, hogy a Hilfr szabadúszók 100 óra munkavégzés után automatikusan megkapják a munkavállalói státust, és ettől kezdve a kollektív szerződés hatálya alá tartoznak.⁷⁹ Ebben az esetben tehát a kollektív szerződés határozza meg a foglalkoztatás formáját, amely megoldásnak meg kell felelnie a nemzeti jognak.

E megállapodások tárgyi hatálya nyilvánvalóan meglehetősen színes, azonban általában beletartoznak a bérek, a különféle formában járó pótlékok és kompenzációk,⁸⁰ a munkaszüneti napok, a munkaidő-szervezés, a munkaviszony megszüntetése, balesetek és betegségek biztosítása, munkáltatói kárfelelősség, képzés, adatvédelem, egyesülési szabadság és sztrájkjog. A leggyakoribb szabályok a bérek és a munkaidő klasszikus kérdéseit szabályozzák, ám az új szabályozási témák csak a Hilfr munkahelyi szintű megállapodásában jelennek meg.

⁷⁷ <https://www.eurofound.europa.eu/data/platform-economy/initiatives#negotiation>

⁷⁸ A bolognai chartát azonban két élelmiszer-szállító platform, Sgnam és a MyMenu írta alá, amelyek együttesen a bolognai étel házhozszállító futárok egyharmadát alkalmazzák (<https://www.eurofound.europa.eu/data/platform-economy/initiatives#targyalas>).

⁷⁹ *Collective agreement 3F and Hilfr*, § 1 Scope, elérhető itt: <https://www.eurofound.europa.eu/data/platform-economy/initiatives#negotiation>

⁸⁰ Órabér, havi fizetés, karácsonyi fizetés, kompenzáció rossz időjárás esetén, túlóra, kerékpárkarbantartás stb.

4. Összegzés

A kollektív jogok a munkavállalók védelmének alapvető elemei, amelyek a munkavállalók és a munkáltatók közti egyenlőtlenség kiegyenlítését szolgálják. Mivel a digitális platformon keresztül dolgozók rendkívül kiszolgáltatott helyzetben vannak, ezért az esetükben különösen fontos cél a kollektív jogokhoz, és azon belül különösen a kollektív tárgyalásokhoz való hozzáférésük. A jelenlegi uniós jogi helyzet azonban tele van jogi akadályokkal. A munkaviszonyra és az önfoglalkoztatásra épülő bináris munkajogi modell, valamint a hagyományos kollektív szerveződés kevés teret biztosít a platform munkavégzők kollektív szerveződésének, néhány létező bevált gyakorlat ellenére. Az EU irányelvek korlátozott személyi hatálya is fontos jogi akadály, amely azonban fokozatosan leküzdhető a munkavállaló (*worker*) uniós jogi fogalmának tág értelmezésével.

A kollektív szerződéskötési jogot viszont az uniós versenyjogi szabályok akadályozzák. Az FNV Kunsten ítélet pozitív fejleményeket hozott a munkavállaló (*worker*) fogalmának tágabb értelmezésével, a színlelt önfoglalkoztató (*false self-employed*) fogalmának alkalmazásával. További lépéseket kell azonban tenni annak érdekében, hogy az uniós jog valóban hatékonyan biztosítsa a platform munkavégzők kollektív jogait, és különösen a kollektív szerződéskötéshez való jogukat. Ehhez a munkavállaló (*worker*) uniós jogi fogalmának értelmezésénél át kellene helyezni a hangsúlyt a kontrollról (irányítási tesztről) a gazdasági függőség vizsgálatára. A munkavállaló fogalmának ez a tág értelmezése biztosíthatja a kollektív tárgyalásokhoz való jogot a platform munkavégzők számára.

VIRTUÁLIS PÉNZEK ÉS A JOG ÉRVÉNYESÜLÉSE

HALÁSZ Zsolt*

1. Bevezetés

Friedrich August von Hayek Nobel-díjas közgazdász 1976-ban megjelent könyvében akkortájt kissé futurisztikus elképzelést fogalmazott meg a pénzkibocsátás és az állam elválasztásáról.¹ E javaslat kerek négyszáz évvel azután fogalmazódott meg, hogy Jean Bodin a pénzkibocsátás jogát az állami szuverenitás egyik alapvető attribútumaként írta le.²

Hayek elképzelései a 70-es években technikailag még ugyan megvalósíthatatlanok voltak, a technológiai fejlődés, különösen az információtechnológia terén azonban kevesebb, mint négy évtized alatt megteremtette a nem állami kibocsátású pénzként is használható eszközök létrehozásának technológiai alapjait és lehetőségeit.

A 2008-as pénzügyi válság egyik következménye sokak részéről a bizalom megrendülése a hagyományos pénzügyi rendszerben és a pénzügyi közvetítőrendszerben (a bankrendszerben). A technológiai lehetőség megnyílt és a hagyományos pénzügyi rendszerrel szembeni bizalmi válság egyszerre eredményezhette a virtuális formát öltő pénzként is használható eszközök megjelenését. Ezek első, és máig legfontosabb eleme a Bitcoin (BTC) volt, amely állítólagos, de soha nem azonosított és a nyilvánosság elé nem lépett atyja Satoshi Nakamoto³ egy önálló írásában fogalmazta meg az új eszközök

* Egyetemi docens, PPKE JÁK.

¹ Friedrich-August von HAYEK: Denationalisation of Money, Institute of Economic Affairs, London, 1976

² Jean BODIN: Six books on the Commonwealth, Basil Blackwell, Oxford, (1576)

³ Satoshi NAKAMOTO: Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System. <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>

létrehozásának okait és céljait. Ennek lényege a hagyományos, az eseti politikai döntésektől nagyban függő pénzrendszer felváltása egy valóban független pénzrendszer létrehozásával.

Napjainkra ezen alternatív virtuális eszköztár hihetetlen fejlődésnek indult. A Coinmarketcap⁴ adatbázisa szerint jelen tanulmány megírásának idején (2021. január végén) több, mint 8300 különféle virtuális pénznek tekintett eszköz létezik, amelyek összértéke 1300 Mrd US dollar (amely hozzávetőlegesen Magyarország bruttó nemzeti jövedelme tízszeresének felel meg). E virtuális eszközök között máig is a Bitcoin képviseli a legjelentősebb piaci értéket, piaci dominanciája az elmúlt években 50 és 70% között ingadozott.

Noha a virtuális eszközök száma és összértéke első ránézésre impreszívnek tűnik, a világgazdaságban betöltött szerepük és jelentőségük az összvilággazdasági teljesítmények alapján egyelőre marginálisnak tekinthetők. Mindez nem jelenti azt, hogy a nem túl távoli jövőben jelentőségük észrevehetően megnő. 2019-ben a pénzügyi piacok és a szociális hálózatok kulcsszereplői indítottak egy projektet (Libra-projekt⁵), amelynek célja egy olyan új virtuális eszköz létrehozása, amelyet milliárdok használnak pénzként szerte a világon. E projekt megvalósítása egyelőre úgy tűnik elakadt számos állam ellenállása okán. Észre kell azonban vennünk, hogy ezen eszközök térnyerésére komoly piaci igény és esély mutatkozik, ugyanakkor létük, pozitívumaik mellett is számos kockázatot hordoz, amely kockázatok között a jogi kockázatok sem elhanyagolhatók.

A jogi szabályozás és szabályozók, sem nemzeti, sem pedig nemzetközi szinten egyelőre nincsenek felkészülve ezen eszközök használatra sem széles, sem pedig szűkebb körben. Az Európai Bizottság 2020 szeptemberében előterjesztett egy, a virtuális eszközök kibocsátására és kereskedelmére vonatkozó szabályozási csomagot, ennek elfogadása és hatályba lépése azonban még várat magára.

2. A virtuális eszközökhöz kapcsolódó jogi kockázatok

Napjainkban a virtuális eszközöket általános jelleggel nem szabályozzák sem nemzeti törvények, sem pedig nemzetközi szerződések. Nemzeti szinten

⁴ Forrás: www.coinmarketcap.com

⁵ *An Introduction to Libra – White Paper from Libra Association Members*. 2019.

vannak ugyan próbálkozások⁶ bizonyos részletkérdések szabályozására, az eszközök technológiai jellegzetességeiből adódóan azonban bármilyen szabályozás csak akkor lehet érdemi és hatékony, ha azt széleskörűen, lehetőleg világszinten bevezetik és alkalmazzák.

A virtuális pénzként használható eszközöket úgy tervezték, hogy az interneten alapuló pénz digitális formái legyenek, és elsősorban, de nem kizárólag a blokkláncon és a megosztott főkönyvi technológián (*distributed ledger technology* – DLT⁷) alapulnak. Az eszközök kibocsátói vagy létrehozói nem állami központi bankok, amelyek az állam nevében bankjegyeket és érméket bocsáthatnak ki. A létrehozók IT fejlesztői csoportok, központi autoritás nélkül az államtól, a hagyományos pénzeket kibocsátó központi bankoktól teljes mértékben függetlenül működve. Sok esetben (például a Bitcoin esetében) a fejlesztők vagy létrehozók személyazonossága ismeretlen. A virtuális valuták felhasználói az internet virtuális közösségének tagjai.

A jogi kockázatok körében több különféle kockázat azonosítható. Alapvető kérdés az anonimitás problémaköre, illetve ezzel összefüggésben a virtuális eszközök felhasználása szabálytalanul szerzett jövedelmek tisztára mosásában. Hasonló problémát jelenthet a törvénytelen, illetve bűncselekményt megvalósító tevékenységek finanszírozása. Végül de nem utolsó sorban kiemelendő a virtuális eszközökkel összefüggésben a követelések végrehajtásának, végrehajthatóságának problémaköre.

Az említetteken túl, természetesen számos egyéb jogi kérdés és kockázat is felmerül. Ilyen kérdéskör például a finanszírozási ügyletek megvalósítása, megvalósíthatósága mind hitelezői, mind pedig adósi oldalról nézve. Kapcsolódó kérdés a virtuális eszközök fedezetként való felhasználása. Az előzőektől egészen más jellegű kérdések merülnek fel az adózás területén. Miként lehet

⁶ Példaként említhető Málta, amely egy átfogó, három elemből álló szabályozást vezetett be (*Virtual Financial Assets Act* – VFA Act; *Innovative Technology Arrangements and Services Act* – ITAS Act; *Malta Digital Innovation Authority Act* – MDIA Act), illetve Svájc, ahol az elfogadás előtt álló törvénytervezet nem a virtuális pénzekre, hanem a jogrendszer egyes elemeinek, így különösen a kötelmi jognak és az értékpapírjognak a megosztott főkönyvi technológiához való adaptációjára irányul (*Bundesgesetz Entwurf zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungender Technik verteilter elektronischer Register*, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2020/329.pdf>)

⁷ A megosztott főkönyvek általában több helyszínre (szerverre) elosztott nyilvános adatbázisok. A blokklánc a megosztott főkönyvek egyik fajtája. A blokklánc magában foglalja azokat a tranzakciókat (vagy tárolja a virtuális valuta tulajdonosai egyéb döntéseit), amelyeket legitimnek igazolnak. A legitimációs folyamaton keresztül az ellenőrzött adatokat tartalmazó további blokkok kerülnek egymás mellé egymás után fűzve a láncban. A blokklánc, mint a virtuális valuták működésének alapja, szükségszerűen tartalmazza a tranzakció-láncolat teljes történetét.

a virtuális eszközökben, vagy azok által keletkezett jövedelmeket és vagyon adóztatni, illetve egyéb példaként említhető, hogy áruk vagy szolgáltatások ellenértékének virtuális pénzzel történő kiegyenlítése esetén az általános forgalmi adó alapjának meghatározása miként történhet? Nem szűk értelemben vet pénzügyi területen is számos kérdés merülhet fel. E téren példaként említhető a munkabér és kapcsolódó juttatások virtuális pénzben történő kifizethetőségének problémaköre, vagy a megosztott főkönyvi technológia alkalmazása az értékpapírjog területén. E példák sora nyilvánvalóan hossza folytatható lenne, de ehelyütt csak a legfontosabbnak tartott kérdéseket említettem.

A jogi kérdések mellett természetesen számos nem (csak) jogi, hanem gazdasági, gazdaságpolitikai kérdés, kockázat is felmerülhet a virtuális eszközökkel összefüggésben, amelyek természetesen léteznek és ismertek. Jelen tanulmány azonban kifejezetten az alább kifejtett jogi kockázatokra kíván (részben terjedelmi okokból is) fókuszálni.

2.1. Alapprobléma: a közvetítő hiánya

A virtuális pénzként használható eszközök működésének egyik alapvető jellegzetesség, hogy szemben a hagyományos pénzekkel és a hagyományos – jelenleg használt – pénzrendszerünk működésével e rendszer pusztán két szereplős: a szerepkörök lekorlátozódnak a kibocsátóra (létrehozóra) és a felhasználókra. Hiányzik azonban a teljes közvetítő rendszer és annak összes eleme (központi bankok, kereskedelmi bankok). Ezen eszközök tehát egy alapvetően eltérő modellben működnek, amely különbség a teljes vonatkozó jogi szabályozás átalakítását teszi szükségessé. A két modell különbsége többek között abban is jó látszik, hogy a virtuális eszközök esetén például nem egy bank aki kölcsönt nyújt, hanem a felhasználók egymást finanszírozzák (P2P alapon); nincs bank által vezetett bankszámla, hanem a virtuális pénzeket maga a rendszer tartja nyilván és azokhoz egy virtuális pénztárcán keresztül lehet hozzáférni; a virtuális pénzrendszert nem egy önálló jogi entitás (mint pl. egy bank) működteti, hanem a létrehozását követően önállóan léteznek; az egyes virtuális pénzek létrehozói sok esetben nem is ismertek. Mindennek következtében pedig azok a kötelezettségek (magánjogi, adójogi, végrehajtási jogi, stb.), amelyeket a hatályos jogi szabályozás a közvetítő rendszerre és annak egyes szereplőire telepít szinte értelmezhetetlenné válnak ebben az új modellben.

A hagyományostól alapvetően eltérő modell jellegéből és a vonatkozó szabályozás hiányosságából, valamint abból a tényből, hogy a pénzként is

használható virtuális eszközöket egyetlen állam vagy központi bank sem bocsátja ki, működésükre nem létezik semmilyen mögöttes jogi garancia sem. (Ez különösen érdekessé teszi a helyzetet abból a szempontból is, hogy létrejöttük egyik okaként a hagyomány pénzrendszer működésének anomáliáit szokták megjelölni, jótékonyan elfeledkezve arról a tényről, hogy az esetlegesen rosszul működő hagyományos pénzrendszer mögött legalább felfedezhető valamilyen jogi szabályozottság). Az újonnan létrejövő eszközöket központi bankok nem ismerik el őket pénzként, valutaként, hanem virtuális eszközként hivatkoznak rájuk.

A nem szabályozott használat azt jelenti, hogy – ahol nem tiltottak – bárki használhatja és elfogadhatja, de csak saját kockázatára és felelősségére. A virtuális pénzek, valamint a hagyományos és a virtuális pénzek közötti pénzváltási szolgáltatásokat sem szabályozták, szinte sehol egészen napjainkig és elmentében a hagyományos valuták közötti pénzváltásiszolgáltatásokkal, az ilyen típusú szolgáltatások a legtöbb országban nem kötöttek felügyeleti engedélyhez. Ebben a kérdésben talán az egyik első érdemi előrelépést a német banktörvény legutóbbi pénzmosás megelőzésével összefüggő módosítása⁸ jelentette, amely a pénzügyi eszközök között definiálta a virtuális pénzeket (kriptovalutákat) és engedélyköteles pénzügyi szolgáltatásnak minősítette az ezekkel kapcsolatos pénzváltási szolgáltatásokat, valamint azon pénztárca szolgáltatásokat, amelyek az eszközök őrzését is magukban foglalják.

Nem szabályozott természetük miatt nem létezik hivatalos eljárás a virtuális eszközök megszüntetésükre vagy megszűnésükre sem. Bármely virtuális pénzként használt eszköz ekként bármikor eltűnhet mindenfajta előzetes értesítés, hivatalos eljárás, garancia és kompenzáció nélkül.

2.2. Az anonimitás problémaköre

A virtuális valuták technológiáján alapuló különleges működési sajátosságok hasonló anonimitást ígérnek a felhasználók számára, mint a készpénz. A virtuális pénzrendszer technológiája elvileg lehetővé teszi az azonosítása nélküli tulajdonlást és transzfereket a virtuális pénztárcák között.

A blokklánc működtetéséhez és ehhez minden egyes tranzakció létrehozásához kriptográfiai eljárás szükséges, amelyben két kulcsot (nyilvános és magán)

⁸ Gesetz zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, hatályos 2020. január 1-től.

generálnak matematikai technikával. A nyilvános kulcs a virtuális tárca címe (egy email-címhez hasonlóan), és a tranzakciókat a nyilvánoshoz tartozó privát által lehet jóváhagyni. A nyilvános kulcs birtokában bárki titkosíthatja az adatokat, amelyeket a privát kulcs segítségével lehet visszafejteni. Aki magánkulcs birtokában van annak van rendelkezési joga a tárcában tárolt eszközök felett.

A privát kulcs tárolási helye az úgynevezett „pénztárca”. A pénztárca lehet szoftver egy számítógépen vagy mobil eszközön, de létezhet hardverként vagy akár darab papírként is. Az az emberi agy pénztárcaként is szolgálhat, azonban nem könnyű pontosan észben tartani egy hosszú alfanumerikus kulcsot.

Formálisan minden tranzakció névtelen. A résztvevőket nem azonosítják névvel és egyéb természetes azonosító adatokkal. Nincs sem központi hatóság, sem bank típusú pénzügyi közvetítő intézmény, amely azonosítaná a virtuális valuta használóit. A felhasználók azonosítására vonatkozó jogi szabályozásoknak ebben a kontextusban nincsenek alanyai. Technikailag bárki tud saját maga számára virtuális pénztárcát létrehozni (akár többet is) és azokat eszközök fogadására vagy transferálására használni. A címeket vagy nyilvános kulcsokat, ahonnan és ahonnan a tranzakció megkötésre kerül, a megosztott főkönyvben tárolják; ezért a tulajdonosaik identitása – bár nem esnek át azonosítási eljáráson – felfedhető (pl. amikor valaki megadja a nyilvános címét egy virtuális pénz átruházása előtt). Következésképpen a virtuális valuta tranzakciók valójában nem anonimok; inkább pszeudonimok, sok virtuális pénz (pl. Bitcoin) esetében és a felhasználók személye technikailag a legtöbb esetben megállapítható. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy azonos lenne a helyzet az előzetes azonosítással.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy néhány más, speciális technológiákat használó virtuális valuta (például Monero, Z-cash) valódi névtelenséget is biztosít, ami a fent említett aggodalmakat súlyosbítja, különös tekintettel a globális hozzáférhetőségre és a felhasználásra.

2.3. A pénzmosás a törvénytelen tevékenységek finanszírozása

A virtuális pénzként használható eszközök figyelemre méltó kockázatot jelentenek a pénzügyi bűncselekmények tekintetében is, különösen a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása területén, a velük kapcsolatos tranzakciók anonimitása, illetve pszeudonimitása okán. Nem teljesen lehetetlen, de viszonylag nehéz visszakövetni a tranzakciókat és azok felhasználóit, ami lehetővé teszi a

felhasználók számára, hogy elkerüljék az egyébként szükségszerű kapcsolatot a szabályozott hagyományos pénzügyi közvetítőkkel.

A virtuális valutákat nem lehet ugyanúgy szabályozni, mint a hagyományos pénzeket, mivel a legtöbb kereskedelmi ügylet online platformon történik, harmadik felek bevonása nélkül⁹. Léteznek olyan konkrét módszerek is (pl. bitcoin betéti kártyák, vagy még kifinomultabb, ha ezek a kártyák Paypal-számlához vannak kapcsolva), amelyekben a kriptovaluták pénzmosásra és terrorizmus finanszírozására is könnyedén felhasználhatók. Ezenkívül, amint fentebb említettem, léteznek olyan virtuális valuták (pl. Monero, Z-cash), amelyek valós névtelenséget biztosítanak a felhasználóik számára.

Különleges kapcsolódó kérdés a pénzváltó szolgáltatók jogi státusza, akik virtuális valutákhoz kapcsolódó pénzváltási szolgáltatásokat nyújtanak. A vonatkozó EU bankjogszabályok (CRD, CRR) a pénzváltást olyan kiegészítő pénzügyi szolgáltatásként határozzák meg, amelyet egy bank (vagy annak képviselője) nyújt. Ugyanakkor definíció szerint a devizaügyletek (és szolgáltatások) csak a deviza (külföldi állam vagy központi bank által kibocsátott pénz) belföldi vagy külföldi valutával szemben történő eladását jelentik, és fordítva. A virtuális valuták hagyományos (külföldi vagy belföldi) valutákkal történő eladása vagy cseréje kívül esik a pénzváltási szolgáltatás fogalmán, és mint ilyen, nem tartozik az uniós bankszabályok hatálya alá. Következésképpen e tevékenységhez nincs szükség a pénzügyi felügyeleti hatóság által kiadott engedélyre, és azt sem felügyelik. Jogi szabályozás és védelem hiányában a virtuális valutakereskedelmi platformok és pénztárca szolgáltatók működése komoly biztonsági kockázatokat hordozhat. Ebben a részkérdésben a már fentebb említett német szabályozás jó például szolgálhat a vonatkozó uniós szabályrendszer módosításához.

Közvetlenül a pénzmosás elleni szabályozás terén az Európai Bizottság 2016 júliusában terjesztett elő először javaslatot a pénzmosás elleni irányelv (AML) módosítására (COM (2016) 450 final), amelyben javasolta az irányelvben meghatározott úgynevezett kötelezett szervezetek listájára felvenni, az átváltási szolgáltatást nyújtókat, valamint a letétkezelő pénztárca szolgáltatókat. A javaslat magában foglalta a „virtuális fizetőeszköz” fogalmának meghatározását is: „virtuális fizetőeszköz”: digitális értékmegjelenítés, amelyet nem központi bank vagy közigazgatási szerv bocsát ki vagy garantál, nem feltétlenül kapcsolódik rendeleti pénzekhez, és nem rendelkezik rendeleti pénz vagy pénz jogi státu-

⁹ K. FIRTH-BUTTERFIELD – R. BRENT – T. GRANT: Virtual Currencies, Artificial Intelligence and Emerging Legal Questions. In: W. BLAIR – R. BRENT – T. GRANT (eds.): *Banks and Financial Crime*. Oxford University Press, 2017. 540–541.

szával, de természetes vagy jogi személyek elfogadják csereértékként, valamint elektronikusan átutalható, tárolható és lehet vele elektronikusan kereskedni. A javaslat célja a tranzakciókkal kapcsolatos anonimitás ellensúlyozása, különös tekintettel arra, hogy az állami felügyeleti intézmények (az EU-n belül és kívül) korábban nem kísérték figyelemmel a virtuális fizetőeszközben történő tranzakciókat. A javaslatot a Tanács és az Európai Parlament két év vita után, 2018 májusában hagyta jóvá.¹⁰ A tagállamoknak 2020. január 10-ig kellett saját jogrendszerükbe átültetniük, de az irányelv nem tekinthető a kérdésre vonatkozó átfogó és minden felmerülő kérdésre adott válasznak.

2.4. A követelések végrehajthatósága, hatósági intézkedések foganatosítása

A virtuális eszközök esetében speciális problémát jelent a magánjogi követelések végrehajtása, illetve a büntető és közigazgatási ügyekben alkalmazott hatósági intézkedések (lefoglalás, elkobzás) foganatosítása. A hagyományos valuták és azok bankszámlán történő tárolása esetén a rendészeti intézkedések a hagyományos keretek között könnyen alkalmazhatók és végrehajthatók. Ezek az intézkedések végrehajthatók a bűnüldöző hatóságok, illetve végrehajtók által a bankokra és más pénzügyi szolgáltatókra rótt kötelezettségek alkalmazásával.

Virtuális pénzek esetében a különféle kényszerintézkedések alkalmazhatósága legalább megkérdőjelezhető lehet. A bűnüldöző és közigazgatási hatóságok, végrehajtók számára a jogi szabályozás technikailag nem tud biztosítani olyan közvetlen hozzáférést a virtuális pénztárcákhoz, mint a hagyományos bankszámlákhoz. Például a Bitcoin esetében a tulajdonos hozzáférését pénztárcájához rendészeti és / vagy kriminalisztikai intézkedések korlátozhatják, de a kényszerítő intézkedések sikere sok esetben a tulajdonos együttműködési hajlandóságától függ¹¹. Más, még kevésbé népszerű valuták, például Monero vagy Zcash esetében a tulajdonos azonosítása és nyomon követése sokkal bonyolultabb, vagy akár lehetetlennek nyilvánítható. A magánkulcs ismerete,

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról.

¹¹ Ld. részletesebben: MEZEI Kitti: A kriptovaluták kihívásai a büntető anyagi és eljárási jogban. *Pro Futuro – A Jövő nemzedékek joga*, 9. évf., 2019/1. 79–98., 96.

önkéntes átadása nélkül a hozzáférés és bármilyen intézkedés foganatosítása gyakorlatilag lehetetlen.

3. Következtetések

A fenti példákkal arra szeretnék rámutatni, hogy a mintegy egy évtizede megjelent és azóta folyamatosan terjedő új, pénzként is használható virtuális eszközök a pénz jogi szabályozásában is új szabályozási megközelítéseket és megoldásokat tesznek szükségessé.

A szabályozás nehézsége, hogy a virtuális pénzek azokat működtető jogalanyisággal rendelkező entitások közreműködése nélkül működnek, tehát nincs olyan személy, aki általánosan felelősséget vállalhat. Ennek okán a hozzáférést lehet szabályozni, de ennek hatékonysága megkérdőjelezhető.

A pénzügyi tranzakciók biztonságának védelme, valamint a jogszerűtlen tranzakciók megakadályozás mellett a követelések végrehajthatósága, valamint a hatékony jogi kényszerintézkedések alkalmazhatósága a jogrendszer működésének és a jogbiztonságnak az alapja, ezért ez a virtuális pénzekkel kapcsolatos fontos jogi kérdések egyik legfontosabbika. A virtuális pénzrendszereket azonban általános jelleggel nem lehet hatékonyan szabályozni. A szabályozás a tevékenységekre (például csereszolgáltatásokra) és a közvetítőkre összpontosíthat, de nem tud kiterjedni a teljes rendszerre – különösen az eszközök létrehozására és a megszüntetésére – alapvetően a rendszert irányító központi hatóság hiánya miatt. Ha pedig egyszer bármely virtuális valuta elterjedése miatt nem lenne szükség a továbbiakban pénzváltási szolgáltatásokra, akkor a szabályozók még bonyolultabb helyzettel találnák szembe magukat.

A szabályozásnak akkor van egyáltalán értelme, ha azt a világ valamennyi államában azonos módon és időben bevezetik és érdemben alkalmazzák.

A DÍZELBOTRÁNY MARGÓJÁRA

HARSÁGI Viktória*

A Volkswagen konszern körül kialakult dízelbotrány irányította újra a szakemberek figyelmét arra, hogy Európában bizonyos esetekre nézve még mindig nem áll rendelkezésre hatékony kollektív igényérvényesítési mechanizmus. A szabályozás alapvetően tagállami szinten valósul meg, fragmentált, sokszor a tapasztalatok alapján a kellő korrekció nem megy végbe. A dízelbotrány is megmutatta, ugyanarra a kérdésre milyen különböző reakciók szülehetnek az egyes államokban. Ha az eljárást esetleg több országban is megindítják (különböző fogyasztók) azonos károsító eseményből kifolyólag, jól megmutathatja az egyes szisztémák hatékonysági különbségét.

A botrány – habár az érintett gépjárművek többségét nem ott adták el mégis – az Amerikai Egyesült Államokban robbant ki. 2015 szeptemberében a Volkswagen konszern – az amerikai környezetvédelmi hatóságok (Environmental Protection Agency – EPA) nyomására elismerték,¹ hogy éveken át manipulálták a dízel járművek kipufogógáz értékeit. A próbapadon a gépjárművek ugyan betartották a normát,² a valós üzemeltetés során azonban jóval nagyobb kibocsátási értékeket produkáltak. Ezt egy szoftver tette lehetővé, ami felismeri, hogy az autó a próbapadon van.³ Németországban

* Egyetemi tanár, PPKE JÁK.

¹ Robert A. WENINGER: The VW Diesel Emission Scandal and the Spanish Class Action. *Columbia Journal of European Law*, Vol. 23., N. 91. (2016) 94.; Kristin NEMETH – Jorge MORAIS CARVALHO: „Dieselgate” and Consumer Law: Repercussions of the Volkswagen scandal in the European Union. *Journal of European Consumer and Market Law*, 2017/1. 35.

² Thomas RIEHMS – Lukas LINDNER: „Dieselgate” and Consumer Law: Repercussions of the Volkswagen scandal in Germany. *Journal of European Consumer and Market Law*, 2017/1. 39.

³ Peter KOLBA: *Davids gegen Goliath. Der VW-Skandal und die Möglichkeit von Sammelklagen*. Mandelbaum, Wien, 2017. 7., 9.; John C. COFFEE, Jr.: The Globalization of Entrepreneurial Litigation: Law, Culture and Incentives. *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 165.,

felállítottak egy vizsgálóbizottságot, amely az EPA-val felvette a kapcsolatot és vizsgálta, hogy a – kevésbé szigorú – európai illetve német kibocsátási normákat is megsértették-e. 2015 szeptemberében a német közlekedési miniszter hivatalosan közölte, hogy az ügy Európát is érinti.⁴

Az ügy volumenét jól mutatja, hogy az Egyesült Államokban kb. 5-600.000, a világ többi részén 11 millió gépjármű érintett.⁵ Az USA-ban a Volkswagen konszern a hatóságoknak és az üzembentartóknak kb. 21 milliárd dollárt ajánlottak fel bírságként, ill. kártérítésként.⁶ Európában csak kijavítást (lényegében visszahívást és szoftverfrissítést ígértek, de – a jogi háttér különbségére hivatkozással – pénzbeli kártérítést nem. Az USA-ban több class action indult a VW ellen, melyek során egyezséget kötöttek (átalánykártérítés formájában kompenzálták az amerikai fogyasztókat).⁷ Az európai fogyasztók joggal sérelmezhetnek, hogy az amerikai vásárlók jobban jártak a class action egyezséggel.⁸

A kollektív igényérvényesítés célját illetően a fejlődés dinamikája nagyon különböző a *common law* és a *kontinentális jogrendszerekben*. A kontinentális jogalkotók a szűkebb és óvatos, restriktív alkalmazást preferálják.⁹ Európában számos ország, főként a kontinentális jogrendszerhez tartozóak, erősen rezisztensek e jogintézmény irányában,¹⁰ meglehetősen általános az amerikai rendszer elutasítotttsága („*not-in-my-backyard*”).¹¹ Ennek több oka lehet, egyik minden bizonnyal az intézmény céljában ragadható meg. A modern amerikai társadalom individualista, versengő és perlekedő. Első pillantásra ezért kö-

2017. 1908.; Fabrizio CAFAGGI: Towards Collaborative Governance of European Remedial and Procedural Law? *Theoretical Inquiries in Law*, 2018 January, 236.; Eva-Maria KOWOLLIK: *Europäische Kollektivklage. Referenzrahmen für ein leistungsfähiges europäisches Justizsystem*. Nomos, Baden-Baden, 2018. 29.

⁴ KOLBA i. m. 11–12.

⁵ WENINGER i. m. 95.

⁶ Gerhard CHRISTL: Massenklagen via Internet – ein Ersatz für Muster- und Sammel klagen? *Neue Justiz*, 8/2017. 310.

⁷ KOLBA i. m. 7.,9.; KOWOLLIK i. m. 30.

⁸ Richard MARCUS: Revolution v. Evolution in Class Action Reform. *North Carolina Law Review*, Vol. 96. (2018) 942.

⁹ Michele TARUFFO: Some Remarks on Group Litigation in Comparative Perspective. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2001. 409–413.

¹⁰ Thomas D. ROWE: Debates over Group Litigation in Comparative Perspective. What can We Learn from Each Other? *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2001. 157–158.

¹¹ Janet WALKER: General Report. (Session 5. – Cultural Dimensions of Group Litigation) In: Dmitry MALESHIN (ed.): *Civil Procedure in Cross-cultural Dialogue: Eurasia Context*. Moscow, Statut Publishing House, 2012. 414., ld. részletesen: Sándor UDVARY: *Pro Actione Collectiva*. Budapest, Patrocinium, 2015.

vetkeztesnek tűnik, hogy az amerikai jogalkotás és a bíróságok alapvetően a privát iniciatívában bíznak a kollektív igényérvényesítés kialakítása során.¹²

Mivel Európában a VW visszautasította a kártérítés fizetését, a károsultak az adott jogrendszer biztosította eszközöket vették igénybe. Tekintsük át néhány érintett ország tekintetében a kérdés súlyát. A világszerte értékesített ca. 11 millió autóból kb. 8 millió került az európai piacra.¹³ Különböző márkák voltak érintve: Volkswagen, Skoda, Seat, Audi.¹⁴ Az Egyesült Királyságban az ügy 1,2 millió autótulajdonost érintett, csoportos pert (*group litigation*) indítottak,¹⁵ ezek kimenetelét még korai lenne megjósolni.¹⁶ Hollandiában kb. 160.000 autó van érintve, itt is a kollektív igényérvényesítés (WCAM) irányába próbálják terelni az ügyeket.¹⁷ Több, mint 683.000 vásárlót érint az ügy Spanyolországban, ahol komoly aggodalom van abban a tekintetben, hogy a botrány miatt esetleg munkahelyek veszhetnek el, hiszen a munkanélküliség egyébként is komoly probléma.¹⁸ Ausztriában 388.000 autóról lehet szó,¹⁹ ám itt a kollektív igényérvényesítési eszközök híján egyéni perekre aprózódnak az ügyek. 2017-ben két ügyet bíráltak el az osztrák bíróságok, ahol a joghatóságukat az Brüsszel-I. bis rendelet²⁰ 7. cikk (3) bekezdésre alapították. A legtöbb ügy azonban még folyamatban van.²¹ Kb. 150-200.000 gépjármű került a lengyel²² és közel 50.000

¹² Rolf STÜRNER: The Role of Judges and Lawyers in Collective Actions, Equality among Parties, Conflicts of Interest. In: *Procesos colectivos – class action. I. International Conference & XXIII Iberoamerican Procedural Law Convention*. Buenos Aires, 2012. 87–88.

¹³ NEMETH–MORAIS CARVALHO i. m. 35.

¹⁴ KOWOLLIK i. m. 29.

¹⁵ Ld. <https://www.gov.uk/guidance/group-litigation-orders#VW-NOx-emissions-group-litigation>

¹⁶ Catherine Ann CAINE: „Dieselgate” and Consumer Law: Repercussions of the Volkswagen scandal in the United Kingdom. *Journal of European Consumer and Market Law*, 2017/2. 85, 87.

¹⁷ Charles DYBUS – Jeroen LEMMEN: „Dieselgate” and Consumer Law: Repercussions of the Volkswagen scandal in the Netherlands. *Journal of European Consumer and Market Law*, 2017/2. 91., 94.

¹⁸ WENINGER i. m. 100.

¹⁹ Christian KRACHLER – Martin RZEHORSKA: „Dieselgate” and Consumer Law: Repercussions of the Volkswagen scandal in Austria. *Journal of European Consumer and Market Law*, 2017/1. 36.

²⁰ Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgements in civil and commercial matters (recast). *Official Journal of the European Union*, 20. 12. 2012, L 351/1.

²¹ KRACHLER–RZEHORSKA i. m. 39.

²² Monika NAMYSŁOWSKA.: „Dieselgate” and Consumer Law: Repercussions of the Volkswagen scandal in Poland. *Journal of European Consumer and Market Law*, 2017/2. 87.

a magyar piacon értékesítésre.²³ A folyamatban levő (egyedi) eljárások a különböző tagállamokban többnyire a kiskereskedők ellen indultak és nem a VW konszern ellen. Ezekben az esetekben jellemzően tisztán belföldi ügyekről beszélhetünk, habár előfordultak olyan szerződések is, amelyeket határon átnyúló jelleggel kötöttek, pl. a német használatú kereskedők az interneten.²⁴

A Volkswagen dízelbotrány ügynek *Németországban* kétmillió érintettje van. Ehhez mérten azonban viszonylag kevés keresetet indítottak 2015 és 2018 között a német bíróságok előtt az autókereskedők és gyártó ellen (szavatossági és kártérítési igények az autók vásárlói részéről). Említésre érdemes egy kezdeményezés, melynek keretében 15.000 károsult igényét gyűjtötték össze (engedményezés útján) a „myright” internetes oldal segítségével.²⁵ A pereket a vevők és a befektetők (utóbbiak a KapMuG alapján) indították a – kibocsátási adatok meghamisítása miatt – elállás vagy kártérítés iránt az autógyártók, (részvény)kibocsátók és autókereskedők ellen. (Az autógyártók elleni közvetlen szerződésen alapuló igénye nincsen a vevőknek).²⁶ A részvényesek arra alapították követeléseiket, hogy a manipulációs botrány miatt a tőzsdei árfolyamok beomlottak.²⁷ A számos egyedi pernek (amelyik legalábbis befejeződött) meg lehetőségen különböző kimenetele volt tapasztalható.²⁸

A jogszabályi hiányosságok miatt a német károsultak fent említett két csoportjának egy része Hollandiában próbálta az igényét érvényesíteni.²⁹ Mindemellett komoly problémát okozott, hogy 2018-ban a követelések egy jó része tekintetében az elévülés veszélye fenyegetett, ami az adásvételből eredő szavatossági igények esetén különösen rövid (§ 438 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB).³⁰ Erre válaszul született meg a MuKlaG (Gesetz zur Einführung einer

²³ <https://www.origo.hu/gazdasag/20181204-volkswagen-dizelbotran-y-per.html>

²⁴ NEMETH–MORAIS CARVALHO i. m. 35.

²⁵ Astrid STADLER: Musterfeststellungsklagen im deutschen Verbraucherrecht? *Verbraucher und Recht*, 2018. 83., 86.[a továbbiakban: STADLER (2018a)]; Caroline MELLER-HANNICH: *Gutachten A zum 72. Deutschen Juristentag. Sammelklagen, Gruppenklagen, Verbandsklagen – Bedarfes neuer Instrumente des kollektiven Rechtsschutzes im Zivilprozess?* München, C. H. Beck, 2018. 17.

²⁶ Caroline MELLER-HANNICH: Kollektiver Rechtsschutz in der „Dieselaffaire”. *Bonner Rechtsjournal*, 2017/2. 120.

²⁷ Franziska WEBER: Kollektive Rechtsdurchsetzung in Deutschland. Eine (erneute) Bedarfsanalyse im Lichte der Causa VW. In: Roland BROEMEL – Paul KRELL – Olaf MUTHORST – Jens PRÜTTING (Hrsg.): *Prozessrecht in internationaler, europäischer und globaler Perspektive*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2017. 112.

²⁸ MELLER-HANNICH (2017) i. m. 120–121.

²⁹ WEBER i. m. 107–108.

³⁰ MELLER-HANNICH (2017) i. m. 119.

zivilprozessualen Musterfeststellungsklage),³¹ amely alapján – már a hatályba lépésének első napján (2018. november 1-jén) – a felperesi Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV) a német autókлубbal (Allgemeiner Deutscher Automobil-Club – ADAC) kooperálva benyújtott egy ca. 250 oldalas kéréslevelet (10.000 autótulajdonos képviselőjében) a Volkswagen AG ellen az Oberlandesgericht Braunschweignél.³² A mintaper kiterjedt mindazokra a Volkswagen, Audi, Skoda és Seat modellekre, amelyeket az EA189 típusú dízelmotorral szereltek. Az első tárgyalást 2019. szeptember 30-ára tűzte az OLG Braunschweig,³³ ekkor zárult a regisztrációs lehetőség is.³⁴

1. A német kollektív igényérvényesítési mechanizmusok hagyományos rendszere

A kollektív jogvédelem eszközeinek bevezetése és annak fokozatos fejlesztése immáron negyven éve van napirenden Németországban.³⁵ Ezt megelőzően a felek részére csak a – a Zivilprozessordnung (ZPO) által szabályozott – tradicionális összekapcsolási formák álltak rendelkezésre: így pl. a pertársaság, a perek egyesítése.³⁶ Ezek a megoldások viszont szenvednek mindazoktól a hátrányoktól, amelyek hagyományosan az egyedi ügyek sokaságának nehezen

³¹ 12.07.2018, BGBl. I 2018, 1151.

³² <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/neues-gesetz-tritt-in-kraft-verbraucherschutz-reichen-klage-gegen-vw-ein-15868204.html> online [01.11.2018]

³³ www.musterfeststellungsklagen.de online [03.08.2019]

³⁴ Musterfeststellungsklage von 420.000 Kunden gegen VW. online [03.08.2019] <https://www.lawbutler.com/news/musterfeststellungsklage-von-420-000-kunden-gegen-vw/>; Theresa DRÄBING: Musterfeststellungsklage im Diesel-Skandal. Gemeinsam gegen Volkswagen. online [03. 08. 2019] <https://www.fr.de/wirtschaft/musterfeststellungsklage-diesel-skandal-gemeinsam-gegen-volkswagen-12750213.html>; Abgasskandal: 420.000 Kunden beteiligen sich an Musterklage. online [03.08.2019] <https://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2019-06/abgasskandal-vw-konzern-kunden-musterfeststellungsklage>

³⁵ Peter GOTTWALD: Kollektiver Rechtsschutz in Deutschland – nur KapMuG oder mehr? In: *Festschrift für Professor Nikolaos K. Klamaris – Essays in Honour of Professor Nikolaos K. Klamaris*. Athens – Thessaloniki, Sakkoulas Publications, 2016. 305.

³⁶ Fabian REUSCHLE: Das Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz – Eine erste Bestandaufnahme aus Sicht der Praxis. In: Matthias CASPER – André JANSSEN – Petra POHLMANN – Reiner SCHULZ (Hrsg.): *Auf dem Weg zu einer europäischen Sammelklage?* München, Sellier, 2009. 277.; GOTTWALD (2016) i. m. 306.

kezelhetőségéből;³⁷ itt többnyire a hatékonysági és ösztönzési problémákra kell gondolni (egyfajta „racionális apátiára”³⁸).

Mára már bevett kollektív igényérvényesítési formának számít Németországban az ún. *Verbandsklage*. Ennek jellegzetessége, hogy a pert indító egyesületek nem a tagjaik jogait és érdekeit, hanem közérdekeket képviselnek.³⁹ Az *egyessületi perek (Verbandsklage)* már hosszabb ideje helyet kaptak a német perjog rendszerében,⁴⁰ gyökerei egészen az 1976. évi AGB-Gesetz-ig⁴¹ nyúlnak vissza.⁴² Először csak olyan vállalkozások ellen lehetett megindítani (jogsértés megszüntetése iránt), amelyek tisztességtelen általános szerződési feltételeket alkalmaztak, majd 2000 után a törvény hatálya kiterjedt a vállalkozások által megvalósított fogyasztói jogokat érintő jogsértésekre is. A 2001. évi kötelmi jogi reform során ezt a pertípust az új *Unterlassungsklagengesetz-be*⁴³ (UKlaG) inkorporálták (ami e téren a korábbi AGB-Gesetz helyébe lépett).⁴⁴ Mára már a

³⁷ Duncan FARGRIEVE – Geraint HOWELLS: Collective redress procedure – European debates. *International & Comparative Law Quarterly*, 2009. 393.

³⁸ Volkert VORWERK – Christian WOLF – Josef FÜLLENKAMP – Sonja LANGE – Manfred PARIGGER – Ernst RIEDEL: *Kapitelanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG)*. Beck, München, 2007. 14–16.; Peter RÖTHEMEYER: Musterfeststellungsklage und Individualanspruch – Zur Kritik und zu den Entwicklungsmöglichkeiten. *Verbraucher und Recht*, 2019. 87.

³⁹ Harald KOCH: Prozeßführung bei komplexen Verfahren in Europa. In: Marcel STORME (ed.): *Procedural Laws in Europe. Towards Harmonisation*. Antwerpen, Maklu, 2003. 374.

⁴⁰ Stefan EINHAUS: *Kollektiver Rechtschutz im englischen und deutschen Zivilprozessrecht*. Berlin, Duncker & Humblot, 2008. 426.

⁴¹ Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen.

⁴² Reinhard GREGER: Verbandsklage und Prozeßrechtsdogmatik – Neue Entwicklungen in einer schwirigen Beziehung. *Zeitschrift für Zivilprozess*, 2000. 401–402.; Gerhard WALTER: Mass Tort Litigation in Germany and Switzerland. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2001. 373–374.; Hans-W. MICKLITZ: Schutz der kollektiven Interessen im Zivilprozess. In: Luboš TICHÝ (ed.): *Procesní ochrana kolektivních zájmů – Schutz der kollektiven Interessen im Zivilprozessrecht*. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2008. 83.; Harald KOCH: Non-class group litigation under EU and German Law. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2000. 355–367.; Brigitte HAAR: Investor Protection Through Model Case Procedure – Implementing Collective Goals and Individual Rights Under the 2012 Amendment to the German Capital Market Model Case Act (KapMuG). *European Business Organization Law Review*, 2014. 92–93.; Peter GOTTWALD: Zum Ausbau des kollektiven Rechtsschutzes in Deutschland. In: TICHÝ (ed.) i. m. 33.; Peter ROTT: Kollektive Klagen von Verbraucherorganisationen in Deutschland. In: CASPER–JANSSEN–POHLMANN–SCHULZ (Hrsg.) i. m. 263.

⁴³ Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen. 26 November 2001, BGBl. I. 3138.

⁴⁴ Michael BAKOWITZ: The German Experience with Group Actions – The Verbandsklage and the Capital Markets Model Case Act. (KapMuG). In: Viktória HARSÁGI – Cornelius Hendric VAN RHEE (eds.): *Multi-party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Cambridge–Antwerp–Portland, Intersentia, 2014. 153.

Verbandsklage gyakorlatilag főként a fogyasztóvédelem, ill. az általános szerződési feltételek kontrollja [UKlaG 1–3. §] és a verseny- és kartelljog⁴⁵ területén jut szerephez,⁴⁶ de védelmet jelenthet a szellemi alkotások jogának [UKlaG 2a–3. §] területén is.⁴⁷ 2016. február 24-től egy ún. Datenschutzverbandsklage-t vezettek be az adatvédelmi szabályok megsértésének orvoslására az UklaG módosításával [2. § (2) bek. 11. pontban található a hatálybővítés].⁴⁸

E pereknek a közös jellemzője a per lehetséges célja. Sokáig – ahogy fentebb már említésre került, a „meghatározott feltételeknek megfelelő társadalmi szervezetek javára legitimációt létrehozó szabályok” pusztán a jogsértésektől való eltiltás elérésére voltak alkalmasak.⁴⁹ Ma már a bíróság versenyjogi ügyekben a jogsértő vállalkozást kötelezheti a gazdasági előnynek, – melyet fogyasztók vagy versenytársak kárára realizált, – a szövetségi költségvetésbe történő befizetésére (Gewinnabschöpfungsklagen) [UWG⁵⁰ 10. §, és a GWB⁵¹ 34a. §]. Ez a lehetőséget az UWG 2004, a GWB-ben 2005 óta biztosítja.⁵²

A Verbandsklage a kollektív jogvédelem eredeti megjelenési formája Németországban. Verbandsklage olyan per, amelyet az egyesület, fogyasztói érdekvédelmi szervezetek (és más a törvény által perindításra feljogosított személyek) indítanak a károsultak csoportjának a nevében. A perindítási jogosultságoknak nem előfeltétele, hogy magának az egyesületnek a szubjektív jogai sérüljenek. A Verbandsklage alapvetően nem arra szolgál, hogy a saját vagy a tagjai jogait érvényesítse a perindításra jogosult szervezet, hanem közérdekből, kollektív érdekből érvényesít jogokat. Pl. bizonyos fogyasztóvédelmi

⁴⁵ Jogforrások: UWG – (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb) és a GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen). Ezek alapján a törvények alapján az egyesületek perelhetnek a verseny védelmében a tisztességtelen gyakorlat miatt [UWG 8. § (3) bek., GWB 33. § (2) bek.]. Ld. még: BAKOWITZ i. m. 154.; Ekkehard BECKER-EBERHARD: Neue dogmatische Einordnung der Verbandsklage kraft Gesetzes? In: Rolf STÜRNER et al (Hrsg.): *Festschrift für Dieter Leipold zum 70. Geburtstag*. Tübingen, Mohr, 2009. 3–19.

⁴⁶ Leo ROSENBERG – Karl Heinz SCHWAB – Peter GOTTWALD: *Zivilprozessrecht*. München, Beck, 2010. 236.; Caroline GEIGER: *Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozess: Die Gruppenklage zur Durchsetzung von Massenschäden und ihre Auswirkungen*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2015. 30.

⁴⁷ Ld. még: GOTTWALD (2016) i. m. 307.

⁴⁸ Ld. részletesebben: Axel HALFMEIER: Die neue Datenschutzverbandsklage. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2016. 1126–1129.

⁴⁹ NAGY Csongor István: A csoportos igényérvényesítés összehasonlító modelljei. II. rész – A csoportos igényérvényesítés európai modelljei és az összehasonlító jogi modellek tanulságai. *Külgazdaság, Jogi Melléklet*, 64.évf., 2020/11–12. 130–131.

⁵⁰ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. 27.05.1896 RGBL. 145.

⁵¹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. 27.07.1957 BGBl. I. 1081.

⁵² BAKOWITZ i. m. 155.; GEIGER i. m. 40.

szervezetek a jogsértés megszüntetése érdekében a bírósághoz fordulhatnak, ha egy meghatározott feltételt tisztességtelennek tartanak. Ha keresetüknek helyt ad a bíróság, az ítélet hatálya kiterjed a vitában minden fogyasztóra és a cégre, amely alkalmazza az általános feltételt. Ezáltal hatékonyan szolgálhatja a fogyasztói jogok érvényesülését.⁵³ Így az egyes érintett fogyasztó, aki maga nem résztvevője az eljárásnak, közvetve profitál a per eredményéből.⁵⁴

Kártérítésre irányuló Verbandsklage tehát nincsen Németországban. Amit 2004-ben bevezetett a jogalkotó, az tulajdonképpen egy felhatalmazás az egyesületek számára, hogy a jogsértőt az általa szándékosan elkövetett versenyjogi jogsértés miatt a nyereség elvonása érdekében perelje, de a szövetségi (állami) büdzsé javára. Ugyanez vonatkozik 2005 óta a szándékos kartelljogi jogszabálysértésekre. Ezzel szemben a versenyjogi hatóság már gondatlanság esetén is elvonhatja a megszerzett vagyoni előnyt [vö. GWB 34. § (1) bek.]. A vagyoni előny elvonása a versenyjog megsértése esetén sokszor minimális hatást fejt ki az egyének szintjén. Másként megközelítve, az egyéneknek csekély érdeke fűződik a kártérítési igényük érvényesítéséhez, amelyet ezek a jogsértések okoznak. Éppen ezért alakították volna ki ezt a pertípust, hogy legyen elrettentő hatása a jogsértőkre nézve.⁵⁵ Ám a részletezett két lehetőséget a gyakorlatban elég keveszer veszik igénybe.⁵⁶ Ez ösztönzési problémákra vezethető vissza, egyfelől a szándék bizonyítása csak nehezen valósítható meg, másrészt a fogyasztóvédelmi egyesület a kereset elutasításának (költség)rizikóját viseli, viszont nem profitál egy sikeres perlésből, mert az elvont nyereség a költségvetést gyarapítja.⁵⁷

A Verbandsklage hagyományos rendszerét egészítette ki utóbb a *KapMuG*⁵⁸ néven ismert törvény, mely a pénzügyi befektetésekkel kapcsolatos kárigényekre kiterjedő hatállyal vezetett be egy új eljárást 2005-ben. Utóbbi lényegében egy mintaper, melynek alapjául legalább tíz egymással – a ténybeli és jogi kérdések tekintetében összefüggő – ügy kell, hogy szolgáljon.

A *KapMuG* rendszerét egy négy fázisú eljárás jellemzi. Először a károsultak valamelyikének kérelmére megindul a mintaper, ebben arra lehet hivatkozni,

⁵³ Luidger RÖCKRATH: Germany. In: Paul G. KARLSGODT (ed.): *World Class Actions. A guide to Group and Representative Actions Around the Globe*. Oxford–New York, Oxford University Press, 2012. 245–246.

⁵⁴ GEIGER i. m. 29.

⁵⁵ RÖCKRATH i. m. 246.

⁵⁶ ROTT i. m. 271–272.

⁵⁷ GOTTWALD (2016) i. m. 308.; Ld. részletesebben: ROTT i. m. 269–271.; ROSENBERG–SCHWAB–GOTTWALD i. m. 237.

⁵⁸ Gesetz über Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten. 16. August 2005. BGBl. I. 2437.

a kibocsátó hibázott, vázolja miért jogos a kártérítés és miért hasonlóak a jogi kérdések, illetve miért érint más kérelmezőket is [KapMuG 1. § (2) bek.]. Másodszer a bíróság ellenőrzi, hogy az eljárás indítási feltételeket teljesítették-e és dönt arról, hogy mely szempontok hasonlóak más kérelmezőkéhez. Nyitnak egy regisztert a közös jogi és ténybeli kérdéseknek, a kérelmezők neveivel és ezt nyilvánosságra hozzák, a bíróság meghatározza azokat a kérdéseket, amelyeket semmi esetre sem vizsgálhat felül más bíróság utána. Harmadszor – Európában eléggé egyedülálló módon – az elsőfokú bíróság egy határozatot hoz, melyet a másodfokú bíróságnak címez, mely tartalmazza az összes jogi és ténybeli kérdést, amelyet meg kell válaszolni az összes egyedi kérelemmel kapcsolatban. Erre a rendelkezésre alapozva a másodfokú bíróság kiválaszt egy vagy néhány ügyet, amelyek alkalmasnak tűnnek arra, hogy vezető ügy(ek)ként választ adjanak az összes többi a perrel érintett ügyben felmerülő jogi és ténybeli kérdés tekintetében. Erre az időre a többi eljárást felfüggesztik. A negyedik fázisban a másodfokú bíróság megküldi a határozatát az elsőfokú bíróságnak, amely az összes eddig felfüggesztett ügyet egyenként tárgyalja a vezető ügyet követve [KapMuG 16. § (1) bek.]. Végül hangsúlyozni kell, hogy az opt-out nem megengedett, tehát a vezető ügyben a másodfokú bíróság által hozott határozat köti az elsőfokú bíróságot a többi ügyre nézve.⁵⁹

Ami a törvény tárgyi hatályát illeti: a *szektorális megközelítés*⁶⁰ jellemzi, közelebből a tőkepiaci hibás információból eredő igények érvényesítését szolgálja.⁶¹ KapMuG 1.§ (1) bek. szerint a törvény – olyan polgári ügyekben – alkalmazható, melyek során 1) hamis, félvezető vagy elmaradó nyilvános

⁵⁹ Peter MATTIL – Vanessa DESOUTTER: Die europäische Sammelklagen – Rechtsvergleichende und EU-rechtliche Betrachtung. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht*, 2008. 522.; Basil CUPA: Scattered Damage: A Comparative Law Study About the Enforcement Deficit of Low-Value Damage and the Class Action Approach. *European Review of Private Law*, 2012. 530–531.; BAKOWITZ i. m. 153–165.; Michael STÜRNER: Model case proceedings in the capital markets tentative steps towards group litigation in Germany. *Civil Justice Quarterly*, 2007. 257–264.; REUSCHLE i. m. 280.; Viktória HARSÁGI – Cornelius Hendric VAN RHEE: Collective Redress in the European Union – Comparative Perspectives. In: HARSÁGI–VAN RHEE (ed.) i. m. XXIX.

⁶⁰ HAAR (2014) i. m. 91–92.

⁶¹ Thomas M. J. MÖLLERS – Tilman WEICHERT: Das Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2005. 2737.; Ld. részletesebben: Dennis MÜLLER: Anwendungsbereich des KapMuG im Kapitalanleger-Schadenersatzprozess. *Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht*, 2015. 221–224.; Frank WARDENBACH: KapMuG 2012 versus KapMuG 2005: Die wichtigsten Änderungen aus Sicht der Praxis. *Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht*, 2013. 35.; Jules STUYCK: Class Actions in Europe? To Opt-In or to Opt-out, that is the Question. *European Business Law Review*, 2009. 487.; Tanja DOMEJ: Germany. In: Mariolina ELIANTONIO – Chris W. BACKES – Cornelius Hendric VAN RHEE – Taru SPRONKEN – Anna BERLEE (eds.): *Standing up for Your Right(s) in Europe. A Comparative Study on Legal Standing (Locus*

tőkepiaci információk miatt érvényesítenek kártérítési igényt, 2) hamis vagy félrevezető nyilvános tőkepiaci információ használata vagy amiatt érvényesítenek kártérítési igényt, mert elmaradt a tájékoztatás arról, hogy a nyilvános tőkepiaci információ hamis vagy félrevezető, vagy 3) szerződés teljesítése iránt érvényesítenek igényt, mely az ún. Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz szerinti ajánlaton nyugszik, ideértve a Börsengesetz 39. cikk (3) bek. 3. és 4. mondata szerinti igényeket is.

Ami a gyakorlati jelentőségét illeti, a jogirodalmat áttekintve elég ellentmondásosnak tűnik az eljárás megítélése. Egyfelől találunk olyan szerzőket, aki pozitív mérleget vonva kiemelik, hogy a KapMug a tőkepiaci területen felmerülő jogviták gyors és nem komplikált elintézéséhez vezethetnek,⁶² ill. már pár évvel a bevezetése után jelentősen könnyített az igazságszolgáltatás terhein.⁶³ Más szerzők komoly bírálatot fogalmaznak meg. Itt elsősorban a hatékonyság hiányát, a pertartamot, költségeket jelölik meg problémaként, emiatt korlátozott jelentősége van a kollektív igényérvényesítés e formájának a német jogban,⁶⁴ amin csak némiképpen enyhített a 2012. évi reform.

2. Új elem a rendszerben: az ún. Musterfeststellungsklage (lex Volkswagen)

A 2018. november 1-jén hatályba lépett *Musterfeststellungsklage-Gesetz*,⁶⁵ mellyel a dízelbotrányra reagált a jogalkotó. A szabályozás a német polgári perrendtartásba (Zivilprozessordnung – ZPO) 6. könyvébe (606–615. §) épült be. Ami a hatályt illeti, a MuKlaG-nek *nincs szektorális korlátozottsága*. A bevezetett eljárás keretében – ha leegyszerűsítve fogalmazunk – a standardizálható igény- és jogviszonymegalapozó tények és jogkérdések kollektív megállapítása

Standi) before the EU and Member State Courts. Cambridge–Antwerp–Portland, Intersentia, 2013. 285.

⁶² Norbert MEIER: Das neue Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz. *Deutsches Steuerrecht*, 2005. 1863.

⁶³ REUSCHLE i. m. 278.

⁶⁴ A Telekom ügyben tizenegy évvel a történetek után, és nyolc évvel a perek megindulását követően még nem születtek meg az egyedi ügyekre vonatkozó ítéletek. RÖCKRATH i. m. 250.; MÖLLERS–WEICHERT i. m. 2741.; Christian WOLF – Sonja LANGE: Wie neu ist das neue Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz? *Neue Juristische Wochenschrift*, 2012. 3751.; Nikolaus STACKMANN: Kein Kindergeburtstag – Fünf Jahre Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2010. 3189.; WARDENBACH i. m. 38.

⁶⁵ Gesetz zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage. BGBl. I. 2018, 1151.

történik (ZPO 606. §).⁶⁶ A törvényben meghatározott kritériumoknak megfelelő szervezetek által kezdeményezett mintaperről van szó, amely az egyedi igényekre nézve elévülést megszakító hatással van. A MuKlaG célja, hogy számos (jövőbeli) egyedi ügyben releváns ténybeli és jogi körülményeket kötőerővel állapítson meg, hogy ezzel egyszerűsítse és meggyorsítsa az azt követő egyedi eljárásokat.⁶⁷

Az eljárásnak lényegében két szakasza van. A megállapítási ítélet meghozatalára irányuló szakaszban a visszatérő tény- és jogkérdéseket tisztázzák, de nem az egyedi vitás kérdéseket, amelyek az egyes fogyasztók igényeit érintik.⁶⁸ Utóbbira a második szakaszban kerülhet sor egy a fogyasztó által indított egyedi per keretei között. Az első szakasz eredménye kötőerővel bír a lehetséges egyéni (*follow-on*) eljárások tekintetében.

A KapMuG-hoz képest újítás, hogy nem kell előtte a fogyasztónak egyéni pert indítani a mintaperi szakaszt megelőzően.

A *MuKlaG* hatálya a *fogyasztók és a vállalkozások közötti jogviszonyokra* terjed ki. Ezek főként a fogyasztói szerződésekből erednek, de figyelembe jöhetnek a BGB 823.§ szerinti vagy pl. a ProdHaftG szerinti igények is.⁶⁹ A fogyasztók, akik a mintaperből profitálni szeretnének, az igényüket vagy jogviszonyukat be kell jelenteni a Klageregisterbe [608. § (1) bek ZPO]. Minimum 50 fogyasztónak kell két hónapon belül (a közzétételt követően) érvényesen regisztrálni ahhoz, hogy az eljárás megengedhető legyen [ZPO 606. § (3) Nr 3].⁷⁰ A regiszterbe való be- és kijelentkezés nincsen ügyvédkényszerhez kötve. Gond, hogy a regisztráció során nincs tartalmi vizsgálat, így lehet, hogy a sikeres mintaper után jön rá a fogyasztó, hogy nem tud erre hivatkozva perelni egyedileg.⁷¹ A regiszterbe való bejelentkezés megszakítja az elévülést.

⁶⁶ Martin MENGDEN: David gegen Goliath im Kartellschadensersatzrecht – Lassen sich Musterfeststellungs-Klage bzw. EU-Verbandsklage als kollektive Folgeklage einsetzen? *Neue Zeitschrift für Kartellrecht*, 2018. 399.

⁶⁷ Michaela BALKE – Thomas LIEBSCHER – Ben STEINBRÜCK: Der Gesetzentwurf zur Einführung einer Musterfeststellungsklage – ein Zivilprozessualer Irrweg. *Zeitschrift für Wirtschaftrecht*, 2018. 1321.

⁶⁸ Peter FÖLSCH: Der Regierungsentwurf zur Einführung der Musterfeststellungsklage. *Deutsche Richterzeitung*, 2018/6. 215.

⁶⁹ Uwe SCHMIDT: Buch 6 Musterfeststellungsverfahren. In: Adolf BAUMBACH et al.: *Zivilprozessordnung mit FamFG, GVG und anderen Nebengesetzen*. Beilage zur 77. Auflage. München, Beck, 2019. 3.

⁷⁰ SCHMIDT i. m. 3.

⁷¹ Erich WACLAWIK: Die Musterfeststellungsklage. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2018. 2925.

A ZPO 611. § alapján az új mintaper felei köthetnek perbeli egyezséget, amely kihát a bejelentkezett fogyasztóra. Ez teljesítésre is irányulhat (a fogyasztónak igazolnia kell majd a jogosultságot).⁷²

A fogyasztó az első szakaszban nem végezhet semmilyen eljárási cselekményt. Ez bizonyos tekintetben visszalépés a KapMuG-hoz képest. A Deutsche Anwaltvereine és a Bunderechtsanwaltskammer álláspontja szerint nem lesz hatékony eszköz. A potenciális igényjogosultnak a tisztázandó jog- és ténykérdések és az ügy előadásának kialakítására semmilyen módon nem lesz befolyása, csak tehetetlenül szemléli a Verband ez irányú tevékenységét.⁷³

A perindításra jogosult szervezetek gyakran nincsenek abban a pénzügyi helyzetben, hogy a perindítás terhét felvállalhatnák, és számos esetben nem is érznek csábítást ez iránt.⁷⁴

A MuKlaG által szabályozott új eljárásban két bíróság között oszlik meg a tényállás megítélése. A mintaperben hozott megállapítási ítélet (Musterfeststellungsurteil) inter partes jogerőhatással bír a minősített szervezet (felperes) és az alperes között. Erga omnes hatást nem szánt neki a jogalkotó és fel is vethetne alkotmányossági kérdéseket. Ezért a mintaperi ítélet – a ZPO 613. § alapján – akkor köti a bíróságot az egyedi ügyben (amelyben a felek: a fogyasztó és az alperes), ha azt a mintaperi kereset megállapítási céljai és az abban foglalt tényállás érinti.⁷⁵ Waclawik problémaként említi, hogy gond lehet, ha ez nem egyezik az egyedi ügy tényállásával,⁷⁶ ami a regisztráció alacsony belépési küszöbe (vö. 3.5. pont) miatt állhat elő.

3. Konklúzió

A klasszikus, két ellenérdekű félre modellezett pertől⁷⁷ elszakadó, és az ügyeket egy kizárólagos illetékesség alá kanalizáló⁷⁸ kollektív jogvédelmi

⁷² Burkhard SCHNEIDER: Die zivilprozessuale Musterfeststellungsklage. Kollektivrechtsschutz durch Verbraucherschutzverbände statt Class Actions? *BetriebsBerater*, 2018. 1995.

⁷³ Matthias KILIAN: Musterfeststellungsklagen- Meinungsbild der Anwaltschaft. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2018. 73.; Jens RATHMANN: KapMuG 3.0 – Ein Gesetz für die Verlängerung? *Deutsche Richterzeitung*, 2019. 127.

⁷⁴ BALKE–LIEBSCHER–STEINBRÜCK i. m. 1327.

⁷⁵ SCHNEIDER i. m. 1992.

⁷⁶ WACLAWIK i. m. 2922.

⁷⁷ M. STÜRNER i. m. 252.

⁷⁸ REUSCHLE i. m. 277.

mechanizmusok bevezetésének szükségszerűségét mindig az individuális jogvédelemhez való hozzáférés kontextusában kell vizsgálni.⁷⁹ Ha ezeket az ügyeket szinguláris perekként kezelik, problémát okozhat az azonos kérelmek szükségtelen ismétlése, bizonyításfelvétel megtöbbszöröződése.⁸⁰ A kollektív igényérvényesítési formák által a költségek csökkenthetők, a bizonyítás hatékonyabbá tehető. Németországban, mivel nincs büntető kártérítés (*punitive damage*) és lényegében majd minden polgárnak van átfogó egészségbiztosítása, az ösztönzés a törvényes kárigények érvényesítésére nem olyan magas, mint az Amerikai Egyesült Államokban, ahol ezek az ügyek nagy horderejű ítéleteket vagy egyezségeket eredményezhetnek. A gyakorlati tapasztalatok alapján a tömeges kárigények megtérítése iránti keresetek, melyeket a német bíróságokhoz nyújtottak be, többnyire egyezségekkel végződtek.⁸¹

A német kollektív igényérvényesítési rendszer legrégebbi elemét jelentő ún. *Verbandsklage* tekintetében elmondható: az eljárás konstrukciójának érdekességét az adja, hogy egyesület közbeiktatásával az eljárás mint egy hagyományos – két (ellenérdekű) fél részvételére épülő – per folytatható le. Jelentős hátránya, hogy nem lehetséges a kártérítési igény érvényesítése.⁸²

Dietmar kiemeli, hogy a *Verbandsklage* idegen testnek számít a rendszerben, amit arra épít, hogy a közérdek áll a középpontban.⁸³ Mindazonáltal – az alkalmazását áttekintve – a mérleg nem kifejezetten mondható rossznak, hiszen a *Verbandsklage* rendszer kétségtelenül javított a fogyasztóvédelmen; évente kb. 1.200 többnyire eredményes keresetet terjesztettek elő. De a rendszernek vannak gyenge pontjai is. Mivel az egyesületek a perköltséget a saját költségvetésükből (hozzáadva az esetleges adományokat) kell finanszírozniuk, így a „perlési kedvüknek” megvannak a maga korlátai. Kereskedelmi érdekszövetségek vagy a kereskedelmi és iparkamarák, amelyeknek van pénzüik, gyakorlatilag sohasem indítanak ilyen pert. Az is kritizálható, hogy perindításra a kvalifikált intézmények jogosultak, és semmiképpen nem jogosultak a szerződő partnerek vagy más érdekeltek. Ráadásul egy fogyasztói egyesületnek magának min. hetvenöt természetes személy tagjának kell lennie ahhoz, hogy pert indíthasson.⁸⁴

⁷⁹ ROTT i. m. 259.

⁸⁰ GOTTWALD (2016) i. m. 305.

⁸¹ RÖCKRATH i. m. 246.

⁸² GEIGER i. m. 29., 40.

⁸³ Dietmar BEATGE: Das Recht der *Verbandsklage* auf neuen Wegen. *Zeitschrift für Zivilprozess*, 1999. 330.

⁸⁴ GOTTWALD (2016) i. m. 307–308.

További kérdés az eljárásjogi eszköz felhasználhatóságának sporadikus jellege,⁸⁵ ami komoly korlátot képezhet.

A KapMuG által szabályozott eljárás dogmatikai besorolása nem világos. Dogmatikailag nem – a nevének megfelelően – egy mintaperről van szó, hanem egy csoportperről, hiszen az összekapcsolt határozat joghatásai az összes (keresetet indított) károsultra kiterjed. De mivel az összekapcsolás nem az egész igényt érinti, hanem az egybevágó előkérdésekre koncentrálódik, ezért (a korlátozott pertárgy miatt) az eljárást Wolf és Lange szerint egy korlátozott csoportperként nevezhetjük meg.⁸⁶

A KapMuG egy szektor specifikus opt-in szisztémát vezetett be. A törvény célja egy mintaperben hozott ítélet a közös kérdésekről, amely majd köti az alsóbb szintű bíróságot és minden résztvevőt és az egyedi ügyet ezen a közös alapon kell megoldani.⁸⁷ KapMuG-gal az volt a jogalkotó szándéka, hogy egy olyan kollektív igényérvényesítési mechanizmust vezessen be, amely a ZPO alapstruktúráját lehető legkevésbé változtatja meg. A régi (2005. évi) KapMuG alapján egy kifejezetten nem hatékony ping-pong meccs⁸⁸ alakult ki az alsóbb és felsőbb bíróságok között, ami időnként késelelemhez vezetett. Ez állt a 2012-es reform háttérében,⁸⁹ ami visszafogott reformot hozott, ami nem több, mint felszívvel véghezvitt reform.⁹⁰ Az akkori jogalkotásból hiányzott egy átgondolt egységes koncepció. A jogalkotó egyedi, izolált jelenségekre reagált – nem mindig kielélt megoldásokkal. A KapMuG kapcsán már a kezdeti időszakban sok eljárás következetlenségre hívja fel a figyelmet a jogirodalom.⁹¹ Ezen az

⁸⁵ NAGY i. m. 130–131.

⁸⁶ WOLF–LANGE i. m. 3751.

⁸⁷ Axel HALFMEIER: Litigation without end? The Deutsche Telekom case and the German approach to private enforcement of securities law. In: Deborah R. HENSLER – Christopher HODGES – Ianika TZANKOVA: *Class Actions in Context – How Culture, Economics and Politics Shape Collective Litigation*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar Publishing, 2016. 284.

⁸⁸ Vö. HAAR (2014) i. m. 104.

⁸⁹ Brigitte HAAR: Regulation Through Litigation – Collective Redress in Need of a New Balance between Individual Rights and Regulatory Objectives in Europe. *Theoretical Inquiries in Law*, 2018. 228.

⁹⁰ Astrid STADLER: Developments in Collective Redress: What's New in the „New German KapMuG”? *European Business Law Review*, 2013. 731.,735.

⁹¹ Astrid STADLER: Rechtspolitischer Ausblick zum kollektiven Rechtsschutz. In: Caroline MELLER-HANNICH: *Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozess*. Baden-Baden, Nomos, 2008. 96., 99.

elektronikus regisztráció és az egyezség terén érdemi változásokat hozó 2012-es reform sem segített számottevően.⁹²

A KapMuG megalkotásakor a Telekom ügy váltotta ki a jogalkotó aktivitását.⁹³ Az eredmény egy évtizedes pereskedés lett. A KapMuG tehát nem azt hozta, amit a jogalkotó elvárt tőle. Az eltelt idő alatt a mintaperi felperesek még mindig nem jutottak a pénzükhöz.⁹⁴ Alapvetően a mintaper hossza okozza a legnagyobb problémát, pedig éppen a pertartam volt az egyik döntő érv a KapMuG 2005 évi bevezetése során. Csak a mintaperi ítélet meghozataláig hat év telt el – ami mindenképpen optimalizálásra szorul⁹⁵ – és ezt követték még az egyéni perek.

Hagyományosan a német polgárok nem vettek részt a részvényt piacon, inkább az alacsony hozamú befektetéseket preferálták, (mint pl. a megtakarítási bankszámlák vagy az életbiztosítás). Ez kezdett megváltozni a '90-es években, de a Telekom ügy után, amely extrém veszteségeket okozott a kisbefektetőknek, visszatért a szkepticizmus. Halfmeier szerint az az érzés alakult ki, hogy a jogrendszer nem tudja, vagy nem akarja megfelelő módon megvédeni a kisbefektetők érdekeit.⁹⁶

A lex Volkswagenként is emlegetett *MuKlaG* a KapMuG mintájára készült el é ahhoz hasonló célt követ.⁹⁷ Már 2016-ban azt javasolták a KapMuG hatályának kiterjesztését és továbbfejlesztését egy általános fogyasztóvédelmi eszköz irányába, ha annak a hibáit kijavítják, elkerülik.⁹⁸ Ez azért is érdekes, mert ahogy a – kis túlzással „végtelen történetnek” nevezett⁹⁹ – Telekom ügy is jól példázza, a KapMuG nem váltotta a hozzá fűzött reményeket a hatékonyság és a gyorsaság tekintetében.¹⁰⁰ Az erről mintázott új törvényben pedig ahhoz kevés az innováció, a hozzáadott érték, hogy joggal várhassunk a korábbiaknál hatékonyabb megoldást a Volkswagen-ügy kapcsán.

⁹² Vö. HALFMEIER (2016) i. m. 287.; Christoph LESER: *Die Bindungswirkung des Musterentscheids nach dem Kapitalanlegermusterverfahrensgesetz*. Baden-Baden, Nomos, 2014. 333–336.

⁹³ HALFMEIER (2016) i. m. 279.

⁹⁴ KILIAN i. m. 72.

⁹⁵ Elisabeth STEINBERGER: *Die Gruppenklage im Kapitalmarktrecht. Vorschläge zur Weiterentwicklung des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes (KapMuG)*. Baden-Baden, Nomos, 2016. 57–58.

⁹⁶ HALFMEIER (2016) i. m. 279–280.

⁹⁷ Felix NETZER: Legal Tech und kollektive Rechtsverfolgung. Die geplante Musterfeststellungsklage – (k)ein Fall für den digitalen Zivilprozess? DAV-Forum, *Anwaltsblatt*, 2018. 282.

⁹⁸ Beate GSELL: Caroline Meller-Hannich – Astrid Stadler: Musterfeststellungsklagen in Verbrauchersachen. *Neue Juristische Wochenschrift-aktuell*, 2016. 14.

⁹⁹ BAKOWITZ i. m. 163–164.

¹⁰⁰ NETZER i. m. 280.

Ezt támasztja alá, hogy a világhálón elérhető információk szerint a Volkswagen AG-nél legkorábban 2023-ra várják a mintaperi ítéletet, amelyet követően a károsultaknak még meg kell indítania az egyedi pereket.¹⁰¹ Utóbbiak végét megbecsülni is nehéz.

Az eddigi eljárásjogi eszközök nem voltak megfelelőek a dízel probléma kezelésére. A jogalkotás során hamar eldőlt, hogy az amerikai mintát továbbra sem akarták követni, az UKlaG és a KapMuG modelljei, amelyekre az új is törvény felépül viszont már megmutatta a gyakorlatban a hibáit.¹⁰² 2010-ben a szövetségi igazságügyminisztérium (Bundesministerium der Justiz) megbízásából készült egy értékelés,¹⁰³ mely megállapította, hogy a hatályának kiterjesztése esetén sem lesz a KapMuG-konceptió megfelelő – éppen az egyéni keresetek szükségessége miatt – a bagatell és szórványos igények esetén és ezért megoldásként javasoltak egy ún. csoportper (*Gruppenklage*). Megfigyelhető, hogy KapMuG hatálya alá tartozó ügyekben (a tőkepiaci jog területén) tipikusan tömeges kárral, és nem szórványos károkkal találkozhatunk. Így a befektetőknek van motivációja részt venni az eljárásban. Ez valamennyire a dízelbotrány ügyeire is igaz lesz, de a MuKlaG hatálya által lefedett számos fogyasztói ügyben félő, hogy nem. Életszerűtlen a jogalkotó megoldása, miszerint a racionális apátia éppen azzal volna leküzdhető, hogy mindenkinek kétszer kell aktivitást kifejtenie – egyszer a regisztrációnál, majd a marasztalásra irányuló keresetnél. A regisztráció elektronikus és nem költség, így nem jelenthet ugyan túl nagy akadályt, de a második lépésben a károsultnak (sikeres megállapítási szakaszt követően) egy teljesen normális marasztalás iránti keresetet kell benyújtania. Igaz, a második per rizikóját a megállapítási szakasz számottevően csökkentheti. Ennek ellenére nehezen elképzelhető, hogy a fogyasztó motivált lenne a fokozott aktivitásra a szórványos ügyek esetén (pl. a következő szektorban: mobil kommunikáció, internet, bank, utazás, vagy a közüzemi szolgáltatások).¹⁰⁴

Európában egyes reformok nagy horderejű ügyekre adott politikai reakciók részeként valósultak meg és tárgy-specifikus (szektorális) szabályozáshoz vezettek és így próbálták meg lezelní a problémát. Ez igaz volt a német KapMuG

¹⁰¹ Diesel-Skandal – Musterfeststellungsklage: VW rechnet mit Verfahrensdauer von vier Jahren. [online – 06.08.2019] https://www.focus.de/auto/news/abgas-skandal/diesel-skandal-musterfeststellungsklage-vw-rechnet-mit-verfahrensdauer-von-vier-jahren_id_10756090.html

¹⁰² SCHNEIDER i. m. 1987.

¹⁰³ Axél HALFMEIER – Peter ROTT – Eberhard FEES: *Kollektiver Rechtschutz im Kapitalmarktrecht. – Evaluation des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes*. Frankfurt, Frankfurt School Verlag, 2010. 78–97.

¹⁰⁴ STADLER (2018a) i. m. 84., 86.

és a holland WCAM tekintetében,¹⁰⁵ de nincs másképp a MuKlaG esetében sem. Az alapjául szolgáló Volkswagen ügyek esetében elmondható, hogy a törvény hatályba lépése előtt egyedi perek keretében a bíróság elé vitt több ezer ügyben többé-kevésbé azonosak a központi kérdések. Mivel éppen a fent írtakból következően az egyedi ügyekkénti kezelés (menedzselés) nem effektív, és a hatósági szankcionálási mechanizmusok sem minden lefedő módon hatékonyak, a hézagot további „*private enforcement*” jellegű eszközökkel kell kitölteni.¹⁰⁶

A kodifikáció a MuKlaG esetében komoly időbeli nyomás alatt zajlott, ugyanis 2018 végén a dízel-ügyek elévülésével kellett számolni.¹⁰⁷ Waclawik szerint a mintaper a kormányzó koalíció presztízs projektje volt. Ritkán ment át ilyen gyorsasággal törvény az alapvető kérdéseket és a részleteket egyaránt érintő számos kritika ellenére.¹⁰⁸ Nem meglepő az sem, hogy ebben a szűk időkeretben nem került sor komolyabb összehasonlító jogi elemzésre vagy hatástanulmányok elkészítésére sem. Stadler kritikájában – mely tárgyát és intenzitását tekintve is jogos – a MuKlag-ot izolált jogintézménynek nevezi, amely egy politikai kompromisszum eredménye, megszületését egyenesen „Placebo-jogalkotásként” aposztrofálja.¹⁰⁹

A MuKlaG nem rugaszkodott el túlzottan a – gyakorlatban rosszul vizsgázott – KapMuG rendszerétől, nem különösebben innovatív. Várhatóan a KapMuG tüneteit ez az új intézmény is produkálni fogja helyenként akár a mintájául szolgáló törvéynél is akutabb módon.

Schneider úgy véli, hogy a MuKlaG szabályai nehézkesek, ha nem is annyira, mint a KapMuG-é. A KapMuG kudarcát sokszor a hibrid perstruktúra okozta és a számos új jogi fogalom, amelyek értelmezése bíróságoknak plusz nehézséget okozott.¹¹⁰ Kilian szerint nem ír elő a törvény olyan mechanizmusokat, amelyek gyorsítanák az eljárást (amely a Telekom üggyhöz hasonlóan évekig elhúzódhat).¹¹¹

¹⁰⁵ MIRA RAJA – PAUL LOMAS: A Lawyer’s Perspective. In: EVA LEIN – DUNCAN FAIRGRIEVE – MARTA OTERO CRESPO – VINCENT SMITH: *Collective Redress in Europe – Why and How?* London, British Institute of international and Comparative Law, 2015. 70.

¹⁰⁶ SCHNEIDER i. m. 1986.; Vö. VIKTÓRIA HARSÁGI: Combining Opt-in and Opt-out Systems? – Expert Proposal for the Hungarian Regulation of Collective Redress. *ELTE Law Journal*, 2016/2. 25–52. <http://eltelawjournal.hu/>

¹⁰⁷ SCHNEIDER i. m. 1986–1987.

¹⁰⁸ WACLAWIK i. m. 2921.

¹⁰⁹ STADLER (2018a) i. m. 86.; vö. MICHAEL HEESE: Was der Dieselskandal über die Rechtsdurchsetzung, deren Protagonisten und die Funktion des Privatrechts verrät. *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht*, 2019. 273.

¹¹⁰ SCHNEIDER i. m. 1997.

¹¹¹ KILIAN i. m. 73.

Balke úgy gondolja: nem lesznek rövidebbek az eljárások, sőt inkább hosszabbak (főként a jogorvoslati lehetőségek kihasználása következtében). Azért is gond, ha az első (mintaperi) szakasz elhúzódik, mert lehet, hogy később már a bizonyítékok is nehezebben hozzáférhetőek, ha az egyedi perekre a második szakaszban csak évek múlva kerül sorra, nem állnak már úgy rendelkezésre a bizonyítékok.¹¹² Tzankova megfogalmazása szerint a KapMuG jól példázza, hogyan „ragadnak bele a bíróságok egy formális és rugalmatlan eljárásba”.¹¹³

A MuKlaG nem lesz hatékony segítség a fogyasztók számára,¹¹⁴ ez a fajta idő- és költségigényes tisztázása a fogyasztói ügyeknek a felgyorsult, globalizált és digitalizált világban anakronisztikusnak tűnik.¹¹⁵ Az ügyek nagy száma komoly case managementet kíván meg, továbbá gördülékeny információs technológiát a bíróságokon és ügyvédi irodákban is és nem utolsó sorban egy olyan eljárásjogi keretet, amely lehetővé teszi a bírák számára az ügyek rugalmasabb kezelését a felek ügyvédjeivel való szorosabb együttműködésben.¹¹⁶ Progresszív digitalizálás nélkül az új törvény kapcsán nem fogja elérni a jogalkotó a célját.¹¹⁷ A Legal Tech fejlesztésekben ott van a legnagyobb potenciál, ahol a kár átalányosítható jogkövetkezményekkel jár.¹¹⁸ Általánosságban segítheti a regisztráció gördülékenyebbé tételét, a szoftveres dokumentum analízist, a nagyobb számban előforduló sablonosabb iratok létrehozatalát és nem utolsó sorban a perrizikó analízist.¹¹⁹

A jogalkotás során a vitában a gazdasági hatások vizsgálata és a jogösszehasonlítás korlátozott volt, annak ellenére, hogy az EU számos más tagállamában az utóbbi öt évben új intézményeket vezettek be, amiből lehetett volna okulni.¹²⁰ Egy „jövőálló” megoldásban gondolkodva logikus és célszerű lehet valamilyen felmerülő konkrét jogeset mentén elindulni a gondolkodás során és ennek problematikáját feltárva és végiggondolva felépíteni a szabályozást. Nem

¹¹² BALKE–LIEBSCHER–STEINBRÜCK i. m. 1326.

¹¹³ IANIKA TZANKOVA: Case management the stepchild of mass dispute resolution. *Uniform Law Review*, 2014. 333.

¹¹⁴ HERBERT WOOPEN: Kollektiver Rechtschutz. Das Desaster naht. *Zeitschrift für Internationales Wirtschaftsrecht*, 2018. 160.

¹¹⁵ SCHNEIDER i. m. 1998.

¹¹⁶ ASTRID STADLER: Foreword. In: LEIN–FAIRGRIEVE–OTERO CRESPO–SMITH i. m. XVII.

¹¹⁷ NETZER i. m. 280., 283.

¹¹⁸ SOPHIA JULIA HABBE – KONRAD GIESELER: Einführung einer Musterfeststellungsklage – Kompatibilität mit zivilprozessualen Grundlagen. *Betriebs-Berater*, 2017. 2190–2191.; vö. RÖTHEMEYER i. m. 89–90.

¹¹⁹ NETZER i. m. 283.

¹²⁰ ASTRID STADLER: Kollektiver Rechtsschutz quo vadis? *Juristenzeitung*, 2018. 793–794. [a továbbiakban: STADLER (2018b)]

szabad azonban szem előtt téveszteni, hogy a lehetséges ügyek sokfélék, ezért a generális szabályozási törekvés mellett is talán szükségszerűen differenciálni kell. Ám, a jelenlegi szigetszerű megoldás Németországban bizonytalannal nem lesz sokáig tartható.¹²¹ Álláspontom szerint semmilyen öncélú differenciálás nem lehet indokolt, Németországban ez – bár az utóbbi időben oldódni látszik – de a jogfejlődés lépcsőzetessége miatt marad fenn még valamilyen mértékben.

Gondot jelent továbbá, hogy – ahogyan Európában általánosan jellemző volt – Németországban is elhibázott az a megközelítés, hogy már a vita elején elutasították az opt-out megoldásokat, mélyebb vizsgálat nélkül.¹²²

Egyre elfogadottabb a világban az a jelen cikk szerzője által is régóta támogatott gondolat, hogy egy kifinomultabb megközelítéssel élve kellene vegyítenie a két eljárási rendszert (opt-in és opt-out) annak érdekében, hogy a 3.2. pontban említett mindkét típusú problémakörre választ találjunk. Ennek érdekében az egyelőre Európában még nem gyakori megoldást volna célszerű választani, amely a két modellt ötvözi. A szabályozásban a differenciálás alapja a következő lehet: ahol az egyéni kártérítési igény várhatóan magas, a törvényhozó az opt-in rendszert preferálja, megkívánva, hogy a csoport tagjai nevesíthetők legyenek. Az önállóan „nem életképes” ügyek tekintetében jellemzően nagy az inaktivitás a károsultak oldalán. Azoknál az ügyeknél, ahol a várható pertárgyérték olyan alacsony (a szinguláris ügyekre vetítetten), hogy az opt-in rendszer magasabb adminisztratív költsége miatt nem lenne arányos, ki lehetne egészíteni a rendszert egy opt-out alapú modellel. Az utóbbiba olyan ügyeket lehetne becsatornázni, melyek eddig nem jelentek meg az igazságszolgáltatás rendszerében (eltekintettek érvényesítésüktől). Kifejezetten azokat az ügyeket lehet az opt-out rendszerbe internalizálni, melyeknek érvényesítéséről jelenleg jellemzően lemondanak a jogkeresők, hatékony eljárásjogi eszközök hiányában. Az előbbi (opt-in) rendszer olyan igények érvényesítésére szolgálna, melyek most is jelentkeznek a rendszerben, ám a jelenlegi eljárásjogi keretek között nem eléggé hatékonyan érvényesíthetők. A fentiekből kiderül, hogy a kollektív igény-érvényesítés esetében nem megfelelő a „one size fits all” gondolkodásmód.¹²³ (A kézirat lezárását követő időszakban egy egyezség született az ügyben, melynek a feldolgozására a korrekció fázisában már nem nyílt lehetőség.)¹²⁴

¹²¹ MELLER-HANNICH (2017) i. m. 38.; STADLER (2018b) i. m. 794.

¹²² Vö. KOLBA i. m. 259–259.

¹²³ HARSÁGI (2016) i. m. 25–52.

¹²⁴ Ld. erről: HARSÁGI Viktória: Egyezséggel lett áthidalható a jogalkotási deficit? Jegyzetek a VW dízelbotrány németországi mintaperének margójára. Megjelenés alatt: *Közjegyzők Közönlönye*, 2021/1.

KÖRNYEZETVÉDELMI FAKULTATÍV ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK

HOFFMAN István*

Nagy megtiszteltetés és kiváltság volt számomra, hogy az Ünnepelettel kezdő oktatóként együtt dolgozhattam, s hogy az önkormányzatok környezetvédelmi feladatellátásának általam, még fiatal oktatóként végzett vizsgálatát bölcs tanácsaival segítette. Nemzetközi konferencián is először az Ünnepelettel együtt adtam elő, s éppen egy önkormányzati környezetvédelmi témában, ezért is választottam tisztelegő tanulmányom témájának egy ehhez kapcsolódó kérdést.

1. Az önkormányzatok feladatainak rendszere, avagy miért fontosak a fakultatív feladatok

A helyi önkormányzatok feladatainak elemzése során az eddigi hazai és nemzetközi kutatások elsősorban a kötelező feladatok vizsgálatára összpontosítottak. Ennek okai, egyrészt a kötelező feladatok jelentik az önkormányzati tevékenységek „gerincét”, hiszen az egyes államok központi jogalkotói (törvényhozói) a legfontosabb helyi ügyeket kötelező feladatnak minősítették, s így azok ellátását előírták – bizonyos esetekben differenciáltan, az egyes önkormányzati szintek között megosztva – az egyes helyi-területi önkormányzatoknak. Másrészt, az önkormányzatok feladatainak enumerációján (azaz az önkormányzatok hatásköreinek törvényi felsorolásán) – az ún. *ultra vires* elven – alapuló, elsősorban angolszász önkormányzati rendszerekben ez a feladattípus fogalmilag kizárt, hiszen ezekben az államokban az önkormányzat nem láthat el olyan feladatokat,

* Egyetemi tanár, ELTE ÁJK.

amelyeket a törvény nem telepített rájuk.¹ Az elmúlt két évtized önkormányzati reformjait megelőzően ezekben az országokban fel sem merült az ilyen jellegű feladatok kutatása. Harmadrészt, az önkormányzati fakultatív feladatok rendkívül széles spektrumon mozognak, sokfélék és számosak, valamint önkéntes jellegük miatt az egyes országokon belül is jelentősen eltérnek, amely megnehezíti kutatásukat, így ilyen projektekre csak korlátozottan került sor. Végül, de nem utolsósorban a közigazgatás-tudományokban többféle értelmezése is kialakult ezeknek a feladatoknak, amely szintén nehezítette a tudományos elemzések folytatását.

Mindezen nehézségek ellenére az önkéntes, fakultatív feladatok vizsgálata nélkül nehezen képzelhető el egy önkormányzati rendszer elemzése. A fenti feladatok ugyanis az önkormányzati innováció legfontosabb területei, amelyek sok esetben számos, később országos szinten is megjelenő, gyakran kötelező feladattá váló közigazgatási tevékenység bölcsőinek is tekinthetők. Mindezeket túl az önkormányzatok sajátosságai – elsősorban ott, ahol a kötelező feladatok köre széles és a központi szabályozás azokkal kapcsolatban rendkívül erőteljes – itt jelennek meg elsősorban.² Természetesen az önkormányzatoknak az önként vállalt feladatok elvállalásával kapcsolatos mozgásterében is jelentős eltérések mutatkoznak, amelyek szintén hatnak egy adott önkormányzati rendszer működésére.

2. Fakultatív feladatok az önkormányzati feladatok rendszerében

A helyi közügy általános fogalmán alapuló rendszerek szintén ismerik a törvényben meghatározott kötelező feladatok körét. Míg ezen, kötelező feladatok biztosításának lehetőségét a helyi önkormányzatok nem mérlegelhetik, addig a helyi közügy fogalma alá vonható, a kötelező feladatok körébe nem tartozó ügyekben az önkormányzat saját akaratából, önállóan, a helyi választópolgárok igényére figyelemmel dönthet arról, hogy a feladatot el kívánja-e látni, vagy sem. Ezen tevékenységek elvégzésének a kikényszerítésére sem az egyénnek, sem a felügyeleti hatóságnak nincsenek jogi eszközei. Ezek az úgynevezett

¹ Ld. Peter LEYLAND – Gordon ANTHONY: *Textbook on Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press, 2016. 191.

² Ld. Gérard MARCOU – Imre VEREBÉLYI (eds.): *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. Brussels, International Institute of Administrative Sciences, 1993. 238–241.

önként vállalt, ún. fakultatív feladatok. Az önként vállalt feladatok a helyi közügy fogalma alá vonhatók, hiszen az önkormányzatok általános hatásköri korlátját jelentik a helyi közügyek. Így az egyes önkormányzatok önként sem vállalhatnak magukra a helyi közügy keretébe nem fogható ügyet, azaz olyan kérdést, amely vagy nem helyi jellegű – például honvédelem, vagy kontinentális rendszerű államokban a rendészet – vagy nem tekinthető közügynek (azaz az egyének magánautonómiájának részét képező magánügy). Mivel a kötelező feladatok ellátása – azok országos relevanciája miatt is – kiemelkedően fontos, ezért az egyes államok alkotmányjoga és közigazgatási joga a fakultatív feladatok elvállalása tekintetében kimondja, hogy azok nem veszélyeztethetik a kötelező feladatok ellátását. A fakultatív feladatok jelenítik meg elsősorban azokat a közszolgáltatásokat, amelyek iránt az egyes települések és területi egységek lakosainak vannak igényei, de azok központi megszervezését az állam nem vállalta magára.

A modern európai önkormányzati rendszerekben az önkormányzati törvények csak a kötelező és az önként vállalt feladatok közötti különbségtételt tartalmazzák, s nem szólnak e két kategórián túlmutató elemekről. A kötelező feladatoknak az önkormányzati jogban és az ágazati törvényekben megjelenő differenciált telepítése körében azonban egy érdekes jelenségnek lehetünk tanúi. A differenciált feladattelepítés révén ugyanis a jogalkotó kijelöli a jogalkotó által megfelelőnek tekintett ellátási és szolgáltatási területet, ezzel meghatározza a szolgáltatási rendszer „csontvázát”. Ezért az önkormányzati feladatok kötelező és önként vállalt feladatokra tagolásának határvidékén, az egyes ágazati törvények szabályozásaiban kezd kialakulni egy olyan feladattípus, amelyik nem sorolható be egyértelműen egyik kategóriába sem. Ez a feladat önként vállalt annyiban, hogy bár a helyi közügy körébe tartozik, de az adott helyi szervnek nem írja elő jogszabály az ellátását, hanem az adott egység maga dönt annak felvállalásáról. Annyiban viszont kötelező jellegű, hogy egy nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzat kötelező feladata, s hogy a többi kötelező feladat ellátása esetén általában az átvállaló kisebb önkormányzat is részesül a kötelező feladatokhoz kapcsolódó állami finanszírozásban.³

A fakultatív feladatellátás több módon értelmezhető. A tételes jogi szabályozás korlátozott jelenléte mellett a nemzetközi szakirodalomban sem alakult ki az önkormányzati fakultatív feladatok egységes definíciója. Amennyiben a

³ Ld. HOFFMAN István: Az önként átvállalt (alternatív) feladatok szerepe a magyar önkormányzati jogban. *Közjogi Szemle*, 2011/2. 38–39.

különféle, hazai és nemzetközi irodalmi munkákra⁴ (tekintünk, látható, hogy a fakultatív feladatoknak két fontosabb megközelítése alakult ki: egy szűkebb és egy tágabb fogalmi megközelítés. A szűkebb megközelítés alapján a fakultatív feladatok körébe csak azok, a helyi közügy körébe vonható feladatok vonhatók, amelyek nem tartoznak egyetlen helyi önkormányzat kötelező feladatai körébe sem. A szűkebb értelemben vett felfogás ettől, az önkéntes feladatvállalástól elkülöníti az önként átvállalt (alternatív) feladatok körét, amelyet alapvetően az önkormányzati térszerkezet korrekciós eszközének tekintenek: ide azokat a feladatokat sorolják, amelyek valamely magasabb szintű vagy nagyobb méretű és a külön törvényekben meghatározott feltételeknek megfelelő, jellemzően nagyobb gazdasági teljesítőképességű önkormányzatoktól vállalnak át az alacsonyabb szintű vagy kisebb méretű helyi önkormányzatok.⁵ Ez a megközelítés a német dogmatikájú államokban vált elterjedtté. A tágabb megközelítés a fakultatív feladatok körébe vonja mind a hagyományos, szűkebb értelemben vett fakultatív ellátáson kívül az alternatív feladatok körét is. A fenti elméleti keretekre figyelemmel álláspontom szerint a fakultatív feladatok elemzéséhez egy szűkebb értelmezést kell alapul venni. Így csak korlátozottan kell elemezni azon feladatok körét, ahol a jogalkotó széles hatáskört biztosít az önkormányzatoknak az egyébként kötelező feladat ellátásában,⁶ valamint egyértelműen el kell tekinteni az önként átvállalt (alternatív) feladatok elemzésétől.

⁴ Ld. John LOUGHLIN – Frank HENDRIKS – Anders LIDSTRÖM (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 7–9.

⁵ Ld. NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-Orac, 2016. 56–67.

⁶ Ilyen feladat például a települési támogatás megállapítása. A települési támogatás biztosítása a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 45. §-a alapján a települési önkormányzatok kötelező feladata, ám annak tartalmát és terjedelmét viszonylag nagy önállósággal szabályozzák az egyes önkormányzatok, így az ellátás terjedelme is eltérő lehet. Azonban a feladat kötelező jellegű, s itt – a szélesebb ellátási körrel – a helyi önkormányzat nem önként vállal feladatot, hanem a helyi igényekhez igazítja a kötelező feladatellátást. Így ezt a kérdést csak annyiban vizsgáljuk, amennyiben az itt vállalt kötelezettségek kihatnak a helyi önkormányzat egyéb feladatellátására. A települési támogatás kötelező feladat jellegét illetően ld. részletesebben: TÓTH Zsófia: Települési támogatás. In: HOFFMAN István – MATTENHEIM Gréta (szerk.): *Nagykommentár a szociális törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 342–344.

3. Kötelező és fakultatív önkormányzati feladatok a környezetvédelem területén

A környezetvédelmi igazgatás területén az önkormányzatok és szerveik feladatellátása hagyományosan jelentős volt. Mind a környezetjogi, mind a közigazgatási jogi szakirodalom kiemeli, hogy a hatékony környezetvédelmi feladatellátás lényegében csak úgy képzelhető el, ha ezek a szempontrendszerek minden szinten megjelennek és érvényesülnek. Ez az általános, a globálistól a helyi szintig terjedő felelősség és az azzal járó feladatok jól tükröződnek a „*Think globally, act locally!*” szlogenjében.⁷ A környezet védelme érdekében a helyi cselekvések széles körére is szükség van, azok nélkül a globális célkitűzések sem teljesíthetők.⁸ Mindezekre figyelemmel a környezetvédelmi feladatellátásnak és a környezetvédelmi politikának már a kezdetektől fogva integráns eleme a helyi környezetpolitika. A helyi beavatkozások indokoltságát a környezetvédelmi rendszerek alkalmazkodóképességének erősítése is indokolja. Ahogyan a magyar szakirodalomban is kiemeli Fodor László és Bándi Gyula is, a helyi környezetpolitika a helyi közösségekhez közel, a helyi igényekhez jobban igazodva, gyorsabban tud alkalmazkodni a változó körülményekhez és így – megfelelő körben – a rendszerek egészének alkalmazkodóképességét is elősegíti.⁹

A környezetvédelem tágabb és szűkebb értelemben vett területén a legtöbb európai országban, így Magyarországon is a helyi önkormányzatok és szerveik kiterjedt feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. Ezek a környezetvédelemhez kötődő tevékenységek, amelyek vitathatatlanul a helyi környezetpolitika részét képezik nemcsak a szűkebb értelemben vett környezetjog és környezetvédelmi igazgatás, hanem más közszolgáltatások és szakpolitikák – így például az

⁷ Lennart J. LUNDQVIST: „Think globally, act locally!” But what on earth *can* local governments do about global climate change? In: James MEADOWCROFT – Oluf LANGHELLE – Audun RUUD (eds.): *Governance, Democracy and Sustainable Development. Moving Beyond the Impasse*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA), Edward Elgar, 2012. 99–101.

⁸ Ld. René KEMP – Luc SOETE – Rifka WEEHUIZEN: Towards an Effective Eco-Innovation Policy in a Globalised Setting. In: Frank WIJEN – Kees ZOETMAN – Jan PIETERS (eds.): *A Handbook of Globalisation and Environmental Policy. National Government Interventions in a Global Arena*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA), Edward Elgar, 2005. 155–157.

⁹ Ld. BÁNDI Gyula: Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok. In: FODOR László – BÁNYAI Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017. 22–25.; és FODOR László: *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*. Budapest, Gondolat, 2019. 18–23.

egészségpolitika – kapcsán is megjelenhetnek.¹⁰ Amennyiben a környezetvédelmi igazgatás szűkebb fogalmát vesszük alapul, az önkormányzatok és tisztségviselőik számos különféle közigazgatási tevékenységfajta¹¹ tartozó feladatot látnak el. Így az önkormányzatok számos szabályozási, tervezési feladatot látnak el, ezek egy részét, önkormányzati hatósági ügyként, valamint önkormányzati ügynek minősülő helyi közösségi együttélésel összefüggő ügyként az önkormányzati szerveik közhatalmi (hatósági jogalkalmazási) eszközökkel érvényesítenek is.¹² Az önkormányzatok tisztségviselői közül a települési jegyzők – elsősorban a helyi levegővédelem, zajvédelem, valamint a hulladékgyűjtési igazgatás körében – átruházott államigazgatási hatásköröket is gyakorolnak. A közhatalmi jellegű tevékenységfajtákon, valamint a tágabb értelemben vett tervezésen túl az önkormányzatok bizonyos, környezetvédelmi politika körében tartozó közszolgáltatásokat is nyújtanak, amelyek közül a leginkább hangsúlyosak a hulladékgyűjtési, köztisztasági¹³ és egyes vízgazdálkodási feladatok.¹⁴

A jogalkotási, tervezési és közszolgáltatási feladatok elsősorban *kötelező önkormányzati feladatként* jelentkeznek. A helyi szintű környezetvédelmi feladatellátás a rendszer szükségszerű eleme, jóllehet ezek a kérdések is nagyrészt helyi közügynek minősülnek. Így a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. §-a is kifejezetten nevesíti az önkormányzatok környezeti (elsősorban környezet-egészségügyi feladatait), mint lehetséges feladatcsoportot, másrészt a különféle törvények – így különösen a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény is – széles körben ír elő önkormányzati kötelező feladatellátást.¹⁵ A kötelező feladatok az Möt. jelenlegi rendszerében kikényszeríthetők, amennyiben ezek-

¹⁰ Ld. FODOR i. m. 59–61.

¹¹ A tevékenységfajta értelmezése tekintetében ld. részletesebben: SZALAI Éva: A közigazgatás működése, tevékenységfajtái. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös, 2019. 65–82.

¹² Ld. BÁNDI Gyula: Környezetvédelmi igazgatás. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. II. kötet.* Budapest, Complex Kiadó, 2013. 484–485.

¹³ Ld. PUMP Judit: Közszolgáltatási modellek a hulladékgyűjtésben. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 213. 156–159.; és SZAMEK Gabriella: Hulladékgyűjtés, köztisztaság. In: HOFFMAN István (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról.* Budapest, HVG-Orac, 2016. 221–225.

¹⁴ Ld. HEGEDŰS József – TÖNKŐ Andrea: Közigazgatás-szervezési kérdések. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások szervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus, 2016. 71.

¹⁵ Ld. NAGY–HOFFMAN (szerk.) i. m. 71–73.

nek nem tesznek eleget, akkor a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) szerinti jogalkotási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos különleges pert vagy mulasztási pert követően az önkormányzat mulasztása pótolható.¹⁶

A szakirodalom kiemeli, hogy az önkormányzati feladatellátás nem képzelhető el fakultatív feladatok nélkül, hiszen végső soron a helyi közügy körében az autonómia egyik legtisztább megnyilvánulásának tekinthető, ha a helyi-területi önkormányzat saját döntésével vállalja fel a helyi közösség számára fontos feladat ellátását.¹⁷ A fakultatív feladatokkal kapcsolatos általános megközelítés, hogy azok egyrészt a nagyobb gazdasági erejű és méretű településeken jelennek meg, különösen abban az esetben, ha a település sajátosságainak kifejeződése valamilyen speciális cél, például turisztikai desztináció jelleg miatt kiemelt jelentőségű. A fakultatív feladat-ellátás azonban egyfajta innovációs szerepet is betölt az önkormányzati rendszerben, azaz, egy olyan folyamatot is megfigyelhetünk, hogy a korábban fakultatív önkormányzati feladatokból kötelező feladatok válhatnak. Azt is kiemelte a szakirodalom, hogy az elmúlt évek magyarországi önkormányzati reformjainak eredményeként a kötelező feladatok visszaszorulása a fakultatív feladatvállalás előtérbe helyeződését hozta el.¹⁸

A fakultatív feladatok így láthatóan az önkormányzati kötelező környezetvédelmi feladatellátás fontos pillérei, ezért az elmúlt években több kutatás is vizsgálta, hogy Magyarországon miként jelennek meg ezek az önként vállalt feladatok.¹⁹ A kutatások eredményei alapján nyilvánvaló, hogy az általános szakirodalmi megállapítások ezen a területen is érvényesülnek: a nagyobb gazdasági erejű települések, így elsősorban a megyei jogú városok és a fővárosi kerületek szélesebb körben vállalnak fel Magyarországon fakultatív feladatokat a környezetvédelem területén is.²⁰ A nagyobb települések feladatellátásában

¹⁶ Ld. KOVÁCS András György: Különös közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 425. és 429–430.

¹⁷ Ld. NAGY Marianna: A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 2017/4. 18–21.

¹⁸ Ld. HOFFMAN István – PAPP Dorottya – BURJÁN Evelin – CSEH Kristóf Balázs – DANCs Tamás – JUGOVICS Andrea – KISS Anita – LÉVAY Melitta – MATOS Lilla – MOLNÁR Csaba – NÉMET Noémi – Ökrös Dávid – VASAS Zsolt Renátó: Fakultatív feladatok összehasonlító vizsgálata – magyarországi és szlovéniai önkormányzatoknál. *Közjogi Szemle*, 2018/3. 71.

¹⁹ Az önkormányzati környezetvédelmi feladatellátás legteljesebb vizsgálatára az NKFIH OTKA K 115530 (kutatásvezető: Fodor László) kutatás keretében került sor, míg a fakultatív feladatokat az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszéke vizsgálta KÖFOP támogatással. A kutatások részletes eredményeit illetően ld. FODOR i. m. és HOFFMAN et al. (2018) i. m.

²⁰ Ld. FODOR i. m. 427.

olykor az *innovatív* jelleg is erőteljesebben megjelenik, különösen azoknál a nagyobb méretű és gazdasági erejű önkormányzatoknál, amelyek (politikai) vezetésében az országosan ellenzékinek minősülő politikai erők többségben vannak.²¹ A fakultatív feladatellátás terén azonban – elsősorban a turisztikai, településmarketing megfontolások, így különösen a természeti turizmus, ökoturizmus – *kisebb településeken is* erősítheti a környezetvédelmi feladatok önkéntes felvállalását.²² A magyar gyakorlatban azonban erőteljesen él még a közigazgatási feladatellátás közhatalmias megközelítése, így a fakultatív feladatellátás terén is jelentős a helyi rendészeti és a helyi hatósági jogalkalmazási eszközök súlya – ezek a megoldások sok esetben a kisebb településeken is megfigyelhetők.²³ Kiemelhetjük, hogy a környezetvédelem hangsúlyosan megjelenik az önkormányzati fakultatív feladatellátásban, mint annak jelentős eleme, azonban jellemzőit tekintetében illeszkedik az önkéntes feladatellátás általános trendjeihez.

²¹ Ez jól megfigyelhető a 2019-es önkormányzati választások után is. Az ellenzéki vezetésű önkormányzatok szélesebb figyelmet szenteltek a környezetvédelmi kérdéseknek, több ellenzéki vezetésű magyarországi nagyváros ún. klímavészélyhelyzetet hirdetett. Az ellenzéki vezetésű önkormányzatokban a fakultatív feladatellátás, mint alternatív szakpolitikák alkotásának eszköztét illetően ld. részletesebben: HOFFMAN et al.(2018) i. m. 81.

²² Ld. FODOR i. m. 434.

²³ Ld. uo. 295–297.

KÉPZELT PER EGY MAGYAR JOGESETRŐL

Az ún. lőrinci azbesztperek

HORVÁTH E. Írisz*

1. Bevezetés

Feltehetően kevesen vannak hazánkban, akik ne olvasták volna Déry Tibor Képzelt riport egy amerikai popfesztiválról című satirikus-lírai regényét, avagy ne látták volna az ezen regény alapján készült filmet vagy színházi előadást. Ez a regény adta az ötletet a jelen tanulmány megírásához, melyben az ún. lőrinci azbesztperek történetét szeretném bemutatni, hiszen ahogy a regény egy eseményt (altamonti rockfesztivál) és egy személy (Meredith Hunter) meggyilkolását meséli el, illetve párhuzamot lehet vonni a kábítószermámorban úszó tömeg és a nyilaskeresztesek között, ugyanúgy az azbesztszálak levegőbe kerülése nyomán előidézett helyzetben a láthatatlan kór mellett a tehetetlenséggel kell megküzdeniük az azbesztgyár környékén élőknek, de egy személy történetén keresztül bemutatathatók az azbesztgyár működése és lebontása nyomán indult eljárások, események.

A tanulmánnyal tehát az ún. lőrinci azbesztperek bemutatását tűztem ki célként, végén pedig kitérek arra a kérdésre, hogy mennyiben alakult, alakulna másként a károsultak helyzete, ha a régi Pp.¹ helyett az új Pp.² hatálya alatt indult(ak) volna az eljárás(ok).

* Egyetemi docens, PPKE JÁK.

¹ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról.

² 2016. évi CXXX. törvény a Polgári perrendtartásról. Hatályos: 2018. január 1-jétől.

2. A jogeset³

2.1. Tényállás

A Heves megyei Lőrinci és Zagyvaszántó határában, Lőrinci selypi városrészében 1971-ben kezdték meg az eternitüzemben a cement- és azbesztcsőgyártást. A környéken ez az üzem volt az egyetlen, ahol azbesztfeldolgozás történt. A korábbi állami tulajdonú üzem 1995-ben Eternit Vállalat, majd 1996-tól Etercem Kft. néven működött tovább. A selypi gyárból a legnagyobb mennyiségű azbeszt a 80-as évek közepéig jutott ki a levegőbe, ezután már megindultak azok a környezetvédelmi fejlesztések, amelyeknek köszönhetően fokozatosan csökkent a kibocsátás. A kék azbeszt felhasználásával 1988 és 1992 között hagytak fel a gyárban, amelyet 1992-ben be is tiltottak. A gyár 2004. január 1-jén zárt be.

Az Európai Unió csatlakozás nyomán hazánkban is alkalmazandóvá vált az Európai Tanács többször módosított 83/477/EGK irányelve (1983. szeptember 19.) a munkájuk során azbeszttel kapcsolatos kockázatoknak kitett munkavállalók védelméről, mely lényegében megtiltotta az azbeszttartalmú termékek előállítását; ehhez kapcsolódóan született meg a 12/2006. (III. 23.) EüM rendelet az azbeszttel kapcsolatos kockázatoknak kitett munkavállalók védelméről. Ennek megfelelően 2005-ben elkezdődött az akkor az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt-hez tartozó Etercem Kft. felszámolása. Az eljárás során a gyárat a felszámoló Mátraholding Zrt. eladta a Huntyre Kft.-nek. A Huntyre Kft. a szerződésben vállalta, hogy lebontja a gyárépületeket és rekultiválja a területet. Az üzemet végül 2009-ben kezdték bontani, az ingatlan azonban több alkalommal is gazdát cserélt. Az akkori tulajdonos, a Selyp Invest Kft. a tulajdonában lévő, a területen megmaradt épületeket 2013-ban úgy bontotta le, hogy a biztonsági előírásokat figyelmen kívül hagyta, így a munka során újra nagy mennyiségű, azbeszttartalmú cementpor került a levegőbe.⁴ A bontás után majdnem két évig halmokban, fedetlenül állt a többtonnányi azbesztes sirt, amelyet (miután az ügy egyre nagyobb médiafigyelmet kapott) a Heves

³ A jogeset bemutatásának alapját a következő források képezik: JUHÁSZ Dániel: Azbesztper: botrányos ítélet. *Népszava*, 2017. Forrás: https://nepszava.hu/1132807_azbesztper-botranynos-itelet; MAGYAR Krisztián: Elégtétel nélkül – Perek a lőrinci azbeszt miatt. *Magyar Narancs*, 2015/10. Forrás: <https://magyarnarancs.hu/kismagyarorszag/elegtetel-nelkul-93993#>; PKATA: Azbesztügy a heves megyei Lőrincen. Humusz Szövetség honlapja. Forrás: <https://humusz.hu/hirek/azbesztugy-heves-megyei-lorincen/21967>; Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-2373/2018. számú ügyben. Forrás: <https://bit.ly/3iqGdrc>

⁴ A cégvezető ellen büntetőeljárás indult hulladékgazdálkodás rendjének megsértése miatt.

Megyei Kormányhivatal 2015 októberére elszállíttatott, a munkára a Kormány 1,3 milliárd forintot különített el. A megmaradt épületek szakszerű bontása, a szennyezett talaj rekultivációja azonban továbbra sem történt meg.

Az eternitüzemből kikerülő azbesztszálak belégzése azbeszt okozta mellhártyadaganatot (mellhártyarák – mezothelioma) eredményez, melynek lappangási ideje akár 20-30 év is lehet.

2.2. Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének eljárása⁵

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában két eljárás is indult a lőrinci azbesztgyár bontásával, illetve az abból származó azbeszt kezelésével járó hatósági eljárások, intézkedések kapcsán.⁶ Egy Lőrincin élő magánszemély 2015-ben panasszal fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, sérelmezve a volt Eternit Vállalat selypi (lőrinci) azbesztcement gyár épületeinek 2009-ben megkezdett bontásával kapcsolatos hatósági eljárásokat. A panasz alapján az alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított. A vizsgálat megindulását követően 2016-ban újabb beadvány érkezett, amelyben az egészségkárosodás miatt kártérítési pert indított lőrinci magánszemélyek jogi képviselője az azbeszt által okozott megbetegedésekkel, az azbeszttel szennyezett területek környezetegészségügyi felmérésével, monitorozásával, óvintézkedések megtételével kapcsolatos hatósági intézkedések elmaradását kifogásolta.

Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese közös eljárásban vizsgálta az előterjesztett két panaszt: vizsgálatuk során megkeresték az ügyben eljáró környezetvédelmi, környezetegészségügyi és építésügyi hatóságokat, illetve jogutód szervezeteiket, így a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei, a Heves Megyei és a Pest Megyei Kormányhivatalokat. A megkeresett szervektől közel egy év alatt beszerzett információk, az általuk rendelkezésre bocsátott iratok és adatok alapján a volt Eternit Vállalat selypi (lőrinci) azbesztcement gyárának környezetvédelmi helyzetével, a környezetszennyezésével kapcsolatos – 1990-2015. közötti – tulajdonosi és hatósági

⁵ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentését ld. <https://bit.ly/3bSYTP5>

⁶ AJB-2373/2018. és AJB-2374/2018. számú ügyek.

intézkedésekről kronológiát állítottak össze. Az összeállítással és az annak kapcsán felmerült kérdésekkel az érintett kormányhivatalokat és országos hatáskörű felettes szerveiket – úgymint az Emberi Erőforrások Minisztériumát, a Földművelésügyi Minisztériumot, a Miniszterelnökséget, a Nemzetgazdasági Minisztériumot, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot, az Országos Tisztifőorvosi Hivatalt, valamint az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőséget –, valamint Lőrinci Város Önkormányzata jegyzőjét keresték meg.

Az előterjesztett panaszok nyomán indult eljárásokban készült, Székely László és Bándi Gyula biztos urak nevével fémjelzett 2018. április 19-i keltezésű közös jelentésben – többek között – az alábbi megállapítások olvashatóak:

1. A selypi (lőrinci) gyártelepen bekövetkezett azbeszthez köthető kibocsátásokat és környezeti, egészségügyi kockázatokat a bontási tevékenységet folytató gazdasági társaságok, több esetben az engedélyektől, előírásoktól eltérő (szabálytalan) bontási munkálataikkal – az azbesztmentesítés elmaradásával – idézték elő. A problémát a termelés beszüntetését követően végzett további tevékenységek és az azokból származó, levegőn keresztül történt azbesztexpozícióból eredő kibocsátások és szennyezések okozták, melyek nem a felszín alatti térrészt (nem a felszín alatti vizet vagy földtani közeget) érintették, nem az ehhez kapcsolódó kármentesítési feladatok elmaradásából (elmulasztásából) származtak.

2. A hatályos jogi szabályozás az azbesztet tartalmazó épületek bontása és az azbeszttel végezhető tevékenységek feltételeit – elvileg teljes körűen – lefedik, ugyanakkor a hatósági feladatok ellátását (és a felelősséget) az ágazati feladatellátás mentén megosztja. Az osztott hatáskörök miatt hangsúlyozták, hogy a hatósági működés (együttműködés) esetleges zavarai, a hatósági ellenőrzések hiányosságai kihathatnak a környezet állapotára, befolyásolhatják az egészséghez és az egészséges környezethez való alapvető jogok érvényesíthetőségét.

3. Az ügyben a bontásra engedélyt kért és kapott gazdasági társaságok a hatóságokkal csak formálisan működtek együtt, a hátrahagyott azbeszttartalmú bontási hulladék szakszerűtlen, jogszabálysértő módon végzett bontásból keletkezett.

A vizsgálat – a megkeresett szervek álláspontjával szemben – feltárta, hogy a bontási munkálatok hatósági felügyelete, ellenőrzése, a hatóságok együttműködése, a hatósági előírások kikényszerítése nem volt megfelelő, azok kapcsán a hatóságok között vita volt.

Erre is figyelemmel megállapították, hogy az építési tevékenység keretében végzett bontási, valamint az azbesztmentesítési munkákat alapvetően építésügyi, illetve munka- és egészségvédelmi előírások szabályozzák, az ezekkel kapcsolatos hatósági feladatokat az építésügyi, illetve a munkavédelmi hatóságok látják el. Az előzőeken túli, a hulladékgazdálkodási előírásokon alapuló – a bontási hulladékok gyűjtésével, (telephelyen kívüli) szállításával és kezelésével, továbbá veszélyes hulladékok kezelésnek ellenőrzésével kapcsolatos – hatósági hatásköröket a környezetvédelmi hatóságok gyakorolják.

4. Ha összevont engedélyezési eljárásokra – különösen környezeti ügyekben – nem kerül sor, vagy az eljárásokba egyes szakterületeket nem kell bevonni, és a kérelem komplex vizsgálatának garanciái hiányoznak, úgy nem lehet az engedélyes figyelmét – előzetesen – felhívni a szakági követelményekre. Amennyiben a komplex hatósági eljárás vagy a szakterületi részvételi lehetőség megszűnik, úgy a szakterületi szempontok érvényesítésére már csak önálló (ágazati) hatáskörben nyílik lehetőség, amennyiben ennek feltételei – a jogszabályi előírások alapján – adottak.

A bontáshoz már nem minden esetben kell hatósági engedély és nem minden esetben kell a környezetvédelmi hatóságot bevonni, ami azzal jár, hogy az azbeszttel, veszélyes hulladékokkal vagy más környezetvédelemmel kapcsolatos követelmény az építésügyi hatóság döntéseiben – előzetesen – nem fog megjelenni.

A vizsgálat alátámasztotta, hogy az építési-bontási hulladékok kezelésére vonatkozó együttes rendelet és az építésügyi engedélyezés eljárásokra vonatkozó kormányrendelet előírásai kapcsán szabályozási bizonytalanság van, ami a joggyakorlatra kihatott.

5. A Felügyelőség eljárásával kapcsolatban észlelték, hogy a környezetvédelmi hatóság a veszélyes hulladékok kezelése kapcsán ugyan több eljárásában és hatáskörének keretében előírt feltételeket, azonban azok betartását a 98/2001. Kormányrendelet szerinti

hatáskörében – önállóan – nem ellenőrizte. Ez a mulasztás az alapvető jogokkal összefüggő visszásságot okozott.

A hatósági végrehajtások, azonnali intézkedések megtételéhez szükséges állami források hiánya kapcsán jelezték, hogy ez környezet- és egészségvédelmi ügyekben különösen aggályos, mert a veszélyhelyzet kialakulásának, esetleges továbbromlásának megakadályozásához aktív hatósági fellépésre lenne szükség, melynek előfeltétele a szükséges források rendelkezésre állása. Rögzítették, az ilyen helyzetek, szituációk léte és kialakulása nem elfogadható az olyan hatósági ügyekben, melyek kihatással vannak (lehetnek) a jövő nemzedékek érdekeinek, az egészséghez és az egészséges környezethez való alapvető jogok érvényülésére. Ezekben az ügyekben az aktív hatósági közreműködés elmaradása sértheti az alapvető jogok érvényesülését.

6. Az azbesztet tartalmazó (lakó-, ipari- és köz-) épületek állami azbesztfelmérési munkái nem fejeződtek be, az anyagok hiányosak, az összegyűjtött információkhoz nem lehet hozzáférni, így az azbesztet tartalmazó épületekre vonatkozó állami nyilvántartás hiányában nem garantált az azbeszttel kapcsolatos jogszabályi előírások betartása és hatóságok általi számonkérése, ami sérti az alapvető jogok érvényesítését.

7. A vizsgált ügyben a környezeti teher és a felszámolási kötelezettség állami tulajdonában állt gazdasági társaság tevékenységéhez és a volt gyárterületéhez kötődött. A selypi gyártelepet a termelés befejezését követően a korábbi tulajdonosok nem mentesítették, ezért a felszámolók a fennálló környezetvédelmi kötelezettségeket polgári jogi megállapodással – a tulajdon átruházással egybekötött környezeti felelősség átvállalással – rendezték.

A vevők a környezeti felelősség szerződéses (polgári jogi) átvállalásán túl egyéb (anyagi) biztosítékot nem nyújtanak, holott e – valójában inkább ‘gentleman agreement’ jellegű – jogügyletek a környezeti károk felszámolásának teljesítésére nem nyújtanak garanciát. Megállapították, hogy a felszámolások során a hazai jogi szabályozás a környezeti felelősség átvállalása kapcsán nem ír elő olyan garanciát, biztosítékot, amellyel a környezeti terhek

rendezése – minden esetben és minden körülmény között – biztosítható lenne.

A volt állami tulajdonú gazdasági szervezet a felszámolással, az új tulajdonosi kötelezettség átvállalással ugyan ‘szabadult’ a korábbi környezeti felelősségétől, de a felszámolás költségeit – a kötelezettség nagysága, a környezeti- és egészségügyi (veszély) helyzet miatt – végül mégis a Magyar Állam előlegezte meg, miközben behajtása kérdéses. Aggályos, hogy a hatályos jogi szabályozás megfelel-e a Környezeti Felelősségi Irányelv azon követelményének, mely szerint megfelelő garanciális szabályokat kellett kiépíteni annak érdekében, hogy biztosítva legyen az illetékes hatóság által a gazdasági szereplő helyett viselt költségek behajtása.

Tárgyi ügyben a felszámolással az ingatlanokat terhelő környezeti terheket ugyan polgári jogi úton – a tulajdonjog és a környezeti kötelezettségek átruházásával – de jure rendezték, azonban megszüntetésükre de facto nem került sor, felszámolásuk csak 10 évvel később történt meg. Mindebből az következik, hogy a gyakorlatban a gazdasági társaságok felszámolására irányuló jogi előírások és eljárások – az azokat lezáró polgári jogi jogügyletek – csak a környezeti terhek (sokszor inkább látszólagos) jogi átvállalását garantálták, de nem nyújtanak megfelelő biztosítékot azok felszámolására, ahogy az időben később jelentkező vagy felismerhető hatások – így az azbeszt okozta megbetegedések – orvoslására sem.

Végül felhívták a figyelmet, hogy a megszűnő gazdasági társaságok távolabbi környezetet terhelő, károsító környezet-egészségügyi hatásainak más érintett személyek általi érvényesítése probléma, különösen az olyan esetekben, amikor a káros egészségügyi hatások jelentkezése és felismerése – miként az azbesztnél – akár évtizedekre is kitolódhat. A vizsgálat szerint a környezeti terhek felszámolási eljárásokban történő érvényesítésének zavarai alapvetően nem az egyedi jogalkalmazásra, hanem a jogi szabályozásra vezethetők vissza, a felszámolás során a ‘szennyező fizet’ elv nem minden esetben érvényesíthető.

2.3. A polgári perek⁷

2.3.1. Az azbesztperekről általában

Igyártó Gyöngyi, az azbesztperek felpereseinek jogi képviselőjét ellátó ügyvédnő tájékoztatása szerint kizárólag olyan személyek indítottak peres eljárást, akik nem voltak korábban munkavállalói a lőrinci azbesztgyárnak, mert az ő esetükben a foglalkozás-egészségügyi igény merült volna fel, még hozzá egy jogutód nélkül megszűnt gazdasági társasággal szemben. Ehelyett a gyár melletti településen élők vonatkozásában – a környezeti ártalom okán – a szomszédjogi kártérítési felelősség megállapítására irányultak a kereseti kérelmek a Magyar Állammal szemben. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:22. § (1) bekezdése kimondja, hogy a követelések öt év alatt elévülnek és az elévülés kezdő időpontja, amikor a követelés esedékessé válik, ebben az ügyben az elhunyt megbetegedésének bekövetkezése. Ha a követelését a jogosult menthető okból nem tudja érvényesíteni, mert például nem tudott a betegségéről, akkor a Ptk 6:24. § (2) bekezdésének értelmében az akadály megszűnésétől számított egy éven belül érvényesítheti azt. Így a per megindítására ebben az esetben tipikusan a kizárólag azbesztszálak által okozott mezothelioma (mellhártyadaganat) megállapításáról szóló diagnózisról való tudomásszerzéstől számított egy éven belül van, illetve volt lehetőség.

A Magyar Állam által megválaszolatlanul hagyott egyezségi kísérletek után, 2014. évben összesen nyolc kereseti kérelmet nyújtottak be a Magyar Állammal szemben a Fővárosi Törvényszéken a károsultak: Igyártó Gyöngyi elmondta, hogy – noha valamennyi felperes jogi képviselőjét ő látta el – azért döntött a felperesi pertársasággal indítandó per helyett a ‘felperesenkénti’ perindítás mellett, mert a hozzá forduló személyek mindegyike meglehetősen rossz egészségügyi állapotban volt: hatalmas fájdalommal kellett megküzdeniük, a felgyógyulás minimális esélye nélkül. Ez egyszerűen azt is maga után vonta, hogy előre látható volt, hogy a leendő felperesek zömének (utólag sajnos kiderült, hogy mindegyikének) halála a peres eljárás folyamán be fog következni: ez pedig a régi Pp. 111. § (1) bekezdése értelmében az eljárás félbeszakadását eredményezte a jogutód perbelépéséig, ezzel hátráltatva, hogy a többi – szintén nagyon beteg – felperes igényérvényesítése tovább folyhasson. A felperesi

⁷ E helyen szeretnék köszönetet mondani dr. Igyártó Gyöngyinek, az azbesztperek felpereseinek jogi képviselőjét pro bono ellátó ügyvédnőnek, aki tájékoztatott a folyamatban lévő perek állásáról.

pertársaság létrehozása elmaradásának másik oka a költségmentesség igénylésének lehetősége volt.

Igyártó Gyöngyi tájékoztatása szerint jelenleg⁸ a 2014-ben megindított nyolc perből négy per van folyamatban, a másik négy per a felperes halála miatt félbeszakadt és – úgy tűnik – a jogutódok nem sietik el a perbelépést. A jogutódok perbelépése elmaradásának, illetve elhúzódásának két oka van. Egyrészt ‘belefáradtak’ a jogutódok a hosszú éveken át tartó perlekedésbe: szerettük elvesztése után már kevésbe motiváltak abban, hogy a bíróság megállapítsa a Magyar Állam kártérítési felelősségét. A másik ok a perbelépés elhúzódására, hogy a jogutódok igyekeznek kivárni, hogy mi történik, milyen döntés fog születni abban a perben, amelyet még György Zsolt indított és most felesége, György-Sándor Judit folytat: ezt mind a többi felperesi család, mind maga az Ügyvédnő is egyfajta ‘próbaperként’ kezeli, így azt gondolják, hogy az ebben a perben hozott döntés irányítúként fog szolgálni a többi per tekintetében is. Ennek megfelelően a következő alcím alatt kizárólag György Zsolt perét mutatom be.

2.3.2. György Zsolt pere⁹

Néhai György Zsolt születésétől 2014-ben bekövetkezett haláláig Zagyvaszántón lakott a selypi cementgyár közvetlen közelében. A betegsége tünetei először 2013-ban jelentkeztek, majd a kivizsgálását követően mellhártya mesothelioma megbetegedést diagnosztizáltak nála, amelynek a legvalószínűbb oka a környezeti azbesztszennyeződés volt. Emiatt 2014 júniusában indított kártérítési pert a Magyar Állammal szemben, melyet 2014 decemberében bekövetkező halála után jogutódja, felesége, György-Sándor Judit folytatott. A felperes keresetében arra kérte a bíróságot, hogy kötelezze a Magyar Államot 100.000.000 Ft összegű nem vagyoni kártérítés megfizetésére a néhai egészségkárosodása miatt, amelyért felelősséggel tartozik.

⁸ 2020 nyarán.

⁹ A per bemutatásának alapját a következő források képezik: FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉK SAJTÓOSZTÁLY: Fővárosi Törvényszék – Ítélet két ‘azbesztperben’. Forrás: <https://birosag.hu/aktualis-kozlemenyek/fovarosi-torvenyszek-itelet-ket-azbesztperben>; FŐVÁROSI ÍTÉLŐTÁBLA SAJTÓOSZTÁLY: Fővárosi Ítéltábla – Jogerős ítélet az azbeszt okozta egészségkárosodás miatt indult kártérítési perben. Forrás: <https://birosag.hu/aktualis-kozlemenyek/fovarosi-itelotabla-jogeros-itelet-az-azbeszt-okozta-egeszsegkarosodas-miatt>; A KÚRIA SAJTÓTITKÁRSÁGA: A Kúria hatályon kívül helyezte a jogerős ítéletet az úgynevezett ‘azbeszt ügyben’. Forrás: <https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/kuria-hatalyon-kivul-helyezte-jogeros-iteletet-az-ugynevezett-azbeszt-ugyben>

Az alperes kérte a kereset elutasítását, hiszen vitatta az okozati összefüggést a gyár működése és az elhunyt megbetegedése között. Állította, hogy a perbeli időszakban számos építőanyag, mindennapi használati tárgy, gépjármű alkatrész is azbeszt felhasználásával készült. Arra is hivatkozott, hogy a jogi személynek minősülő állami vállalat tevékenységéért és mulasztásaiért nem a Magyar Állam, hanem a vonatkozó jogszabályok alapján az állami vállalat felel a rábízott és a kezelésében álló vagyonnal, az államnak nincs mögöttes felelőssége.

A bíróság széleskörű bizonyítást folytatott le az eljárás során. Az orvosszakértői vélemény alapján a bíróság megállapította, hogy György Zsolt megbetegedését bizonyossággal határos valószínűséggel az azbesztgyárból kikerülő azbesztrostok okozták.

A Fővárosi Törvényszék 2017. június 22-én a György-Sándor Judit felperes által a Magyar Állam alperessel szemben indított kártérítési perben a felperes keresetét elutasította.

A perben eljáró Fővárosi Törvényszék ítéletében első fokon megállapította, hogy nem vitatható, hogy az ingatlan tulajdonosa a Magyar Állam volt 1996. június 24-ig. A gyár állami vállalati formában működött, az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény alapján. Az Eternit Vállalat jogutódja az Etercem Kft. lett, amelynek felszámolását 2005-ben elrendelték, de amikor György Zsolt a betegségéről tudomást szerzett, akkor a kártérítési igényét a még folyamatban lévő felszámolási eljárásban be kellett volna jelentenie. Mivel ezt nem tette meg, megszűnt a joga arra, hogy az Etercem Kft. jogelődje által okozott kárért pénzkövetelés iránti igényt terjesszen elő, és így a Magyar Állam mögöttes felelőssége sem vizsgálható az Eternit Vállalat által elkövetett esetleges jogellenes tevékenységeikért vagy mulasztásokért.

A bíróság a Magyar Állam – mint a néhai felperes szomszédságában lévő ingatlan tulajdonosának – kártérítési felelősségét ‘szomszédjogi’ alapon sem tudta megállapítani. A Fővárosi Törvényszék ítéletében megállapította továbbá, hogy az állam kártérítési felelősségét azonban önmagában az a tény, hogy ő volt az ingatlanok tulajdonosa nem alapozza meg, ez ugyanis károkozó magatartás nélkül nem megállapítható. 1976 és 1985 között még külföldön sem volt általánosan ismert az azbeszt károsító hatása, hazánkban pedig csak az 1980-as évek második felében tettek intézkedéseket először annak érdekében, hogy csökkenjen a munkahelyi és ezáltal a környezeti levegő azbeszt terhelése. Ezt alátámasztani vélte a per során meghallgatott tanúk elmondása is, ugyanis nemcsak a gyári dolgozók, hanem a gyár vezetői is úgy nyilatkoztak, hogy a perbeli időszakban még egyáltalán nem tudták, mennyire veszélyes az azbeszt.

A felperesi képviselő az eljárás során 1988-ra tette azt az időpontot, amikor köztudomásúvá vált az azbeszt rákkeltő hatása. György Zsolt egészségkárosodása azonban nagy valószínűséggel még 1985 előtt bekövetkezett. Ezek alapján a bíróság álláspontja szerint az állami vállalat a kor adott színvonalán végezte a gazdasági tevékenységét és az egészségkárosodás időszakában a Magyar Állam részéről a felróhatóság nem volt bizonyítható.

Az ítélet ellen a felperes nyújtott be fellebbezést.

A Fővárosi Ítéletábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta 2017. november 17-én kelt ítéletével.

A jogerős ítélet ellen a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezése mellett a keresetének helyt adó határozat meghozatalát kérte.

A Kúria 2019. február 6-án, a Pfv.I.20.474/2018. számú ügyben hozott döntésével a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat meghozatalára utasította. A felülvizsgálati kérelmet annyiban találta alaposnak, hogy szerinte a jogerős ítélet megalapozatlan. A Kúria szerint ugyanis csak a konkrét tényállás mellett lehet megállapítani, hogy a felelősség alól a károkozó ki tudja-e menteni magát. Azonban az adott tényállás mellett ennek az eldöntéséhez elengedhetetlenül szükséges, hogy a károkozás mely időtartamban állapítható meg. Az ügyben lefolytatott bizonyítás (egyebek mellett a szakértői bizonyítás) eredményeképpen – szemben a jogerős ítéletben foglaltakkal – nem volt tényként megállapítható, hogy a felperes jogelődjét és a megbetegedését okozó azbeszterhelés 1976 és 1986 között következett be. A rendelkezésre álló adatok alapján az volt megállapítható, hogy a káros azbeszt expozíció az 1992 végéig terjedő időszak alatt érte a felperes jogelődjét. Ezért a megismételt eljárásban az elsőfokú bíróságnak vizsgálnia kell, hogy az 1992 végéig terjedő időszakban az alperes felismerhette-e, hogy a perbeli üzem területéről történő légszennyezés a szomszédos ingatlanok birtokosainak az egészségét károsíthatja. A felróhatóság vizsgálata körében nem hagyható figyelmen kívül, hogy 1975-től már volt olyan jogszabály, amely az azbeszterhelést rákkeltő anyagként tüntette fel, továbbá, hogy a perbeli időszakban az állami tulajdon dominanciája érvényesült, ezért az állam magatartásának megítélésénél a közjogi szerepét is értékelni kell.

A felülvizsgálati eljárás nyomán indult új eljárás a jelen tanulmány írásának időpontjában a bizonyítás szakaszában tart: elsőfokú ítélet még nem született és egyelőre nem is prognosztizálható az elsőfokú döntés időpontja.

3. A társult per

3.1. A társult perről általában¹⁰

A társult per jogintézménye a magyar jogrendszerben az új Pp. nyomán jelent meg, melyben már 2018. január 1-jével történő hatályba lépésekor egy önálló részt szenteltek a kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos pereknek: a közérdekből indított pernek és a társult pernek.¹¹

A társult per tehát a kollektív igényérvényesítés egyik formája, mely – a közérdekből indított perrel ellentétben – a jogosultak döntésén és kifejezett nyilatkozatán alapul. Tehát a társult per az ún. opt-in modell talaján áll. Az új Pp. 583. § (1) bekezdése legalább tíz személyében ismert, azonosított felperes részvételét követeli meg egy vagy több olyan jog iránt indított perben, amely tartalmában azonos valamennyi felperes vonatkozásában: ezt a jogot reprezentatív jognak nevezzük. A társult per létrejöttének további feltétele, hogy a reprezentatív jogot megalapozó tények, melyeket a jogalkotó reprezentatív tényeknek nevez, érdemben valamennyi felperes vonatkozásában azonosak legyenek. A társult perek alapfeltétele tehát az elbírálandó tények azonossága (jog- és tényazonosság). Társult per csak az új Pp. 583. § (2) bekezdésében meghatározott három esetben indítható, hiszen ezekben ez esetekben valószínűsítette a jogalkotó az egyéni perindítás elmaradását és egyúttal a kollektív jogérvényesítés által biztosított hatékonysági¹² előnyök, illetve magának a megfelelő jogvédelemnek az érvényesülését: fogyasztói szerződésből eredő követelés érvényesítése céljából, az új Pp. XXXIX. Fejezete szerinti munkaügyi perben, illetve emberi tevékenységen vagy mulasztáson alapuló, előre nem látható környezetterhelés által közvetlenül okozott egészségkárosodásból fakadó igények vagy vagyoni

¹⁰ A kollektív igényérvényesítés Pp.-beli szabályozásáról ld. részletesen: HARSÁGI Viktória: A kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos perek. In: VARGA István (szerk.): *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja: II/III.* Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2018. 2003–2044.; UDVARY Sándor: A közérdekű és társult perek a polgári perrendtartásban. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/5. 221–230.; illetve WALLACHER Lajos: A kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos perek. In: WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Kommentár a Polgári Perrendtartáshoz.* Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2019. 1287–1328.

¹¹ A kollektív igényérvényesítés hazai meghonosításának szükségességéről és a szabályozandó kérdésekkel kapcsolatosan ld. HARSÁGI Viktória: A kollektív igényérvényesítés hazai szabályozásának jövőjéről. In: NÉMETH János – VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai.* Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014. 172–191.

¹² A társult perek hatékonyságáról, illetve az eljárás joggazdaságtani elemzéséről ld. SZALAI Ákos: Társult perek: nyitott kérdések és joggazdaságtani elemzés. *Eljárásjogi Szemle*, 2017/3. 22–31.

kárigények érvényesítése esetén. Fontos azonban megjegyezni, hogy fizetési meghagyásos eljárással összefüggésben társult per nem indulhat.¹³

A társult perekben az új Pp. általános szabályait a társult perekre vonatkozó XLIII. Fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A társult perekre az új. Pp. általános határköri és illetékességi szabályai irányadók. Elsőfokon egyesbíró jár el a társult perekben, azonban az új Pp. 582. § (1) bekezdése alapján a társult per különös bonyolultsága vagy kiemelt társadalmi jelentősége indokolja, az egyesbíró a perfelvételt lezáró végzés meghozataláig kivételesen elrendelheti, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el: erre azonban kizárólag a törvényszék hatáskörébe tartozó társult perekben van lehetőség. A tanács elé utalt ügyben utóbb egyesbíró nem járhat el.

A társult perekben – tekintettel arra, hogy ebben a speciális pertípusban a járásbíróság előtt is indokolt – kötelező a jogi képviselőt az új Pp. 582. § (2) bekezdése értelmében.

A társult perek létrejöttének feltétele, hogy a perben eljáró bíróság engedélyezze a jogvita társult per keretében való elbírálását. Ennek egyik első lépéseként a társult felpereseknek maguk közül választaniuk kell egy reprezentatív felperest, aki a perben felperesként egyedül eljár a társult felperesek nevében, valamint egy őt helyettesítő ún. helyettes reprezentatív felperest. A reprezentatív felperesnek kell előterjesztenie – jogi képviselője útján – a keresetlevelet, melyben egyúttal kérelmeznie kell a társult per engedélyezését is. Kiemelendő, hogy marasztalás iránti keresetben a felperesek követeléseit felperesenként kell megjelölni. A kérelemhez – annak a Pp. 584. § (1) bekezdésében meghatározott kötelező tartalmi elemein túl – mellékelni kell a jogi képviselő részére a reprezentatív felperes által adott, a per vitelére szóló meghatalmazást, valamint a társult perlési szerződést,¹⁴ melyet a társult per megindítása előtt az igényüket ebben a formában érvényesíteni kívánó jogosultaknak írásban kell megkötniük a Pp. 586. § (1) bekezdésében rögzített tartalmi elemekkel.¹⁵ Megjegyzendő,

¹³ Ennek indokait illetően ld. Civilisztikai Kollégiumvezetők 2017. július 7-i Országos Tanácskozásának 30. állásfoglalása.

¹⁴ A társult perlési szerződést kötelező csatolni a felperesnek a keresetleveléhez – ha azt nem csatolja, a bíróság a keresetlevelet a Pp. 176. § (1) bekezdés j) pontja alapján visszautasítja. Ha azonban a felperes a keresetlevelében utal arra, hogy a társult perlési szerződést a Büsz. 5. § (2a) bekezdése alapján papír alapon vagy adathordozón külön nyújtotta be, a keresetlél visszautasításának hiánypótlás nélkül nincs helye, csak akkor, ha ez a melléklet ténylegesen nem került benyújtásra. Ld. Civilisztikai Kollégiumvezetők 2017. július 7-i Országos Tanácskozásának 31. állásfoglalása.

¹⁵ A társult perlési szerződésnek a társult engedélyezése utáni megszűnése, illetve a keresetnek a társult perlési szerződés megszűnése miatti elutasítása esetén alkalmazandó eljárásról ld. Új

hogy a Pp. 588. § kizárja, hogy a társult perlési szerződésbe az alperes és a beavatkozó betekintsen, illetve arról másolatot készítsen.

A társult per engedélyezéséről leghamarabb a keresetlevél benyújtásától számított hatvan napon belül lehet, legkésőbb pedig a perfelvételi szak lezárásával egyidejűleg kell határoznia a bíróságnak. A társult pert engedélyező végzésben rögzíteni kell az elbírálandó reprezentatív jogot, a reprezentatív tényeket és az összekapcsolás, azaz az egyedi felperesek és az érvényesített reprezentatív jog közötti kapcsolat igazolásának eszközét, valamint az összekapcsolás tényleges igazolására adott határidőt. A bíróság a hozzá érkezett társult per engedélyezése iránti kérelmet csak a Pp. 585. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben utasíthatja el, azaz ha a perfelvétel során az alábbiak valamelyikét állapítja meg:

- a felperesek száma kevesebb, mint tíz
- az ügy tárgya nem a Pp. 583. § (2) bekezdése szerinti jogvita
- az állított jog nem reprezentatív
- a jogállítást megalapozó tények nem reprezentatívak
- az összekapcsolás igazolására megjelölt eszköz, módszer erre a célra alkalmatlan
- a társult per engedélyezése nem célszerű, mivel a fent megjelölt esetek bármelyikében meghatározott kérdésben való döntés vagy az összekapcsolás tényleges igazolásának idő-, illetve munkaigénye olyan jelentős lenne, melyre tekintettel a társult per hatékonysági előnyei feltehetően elenyésznének

Amennyiben a társult per engedélyezése iránti kérelem elutasítására kerül sor, az eljárást a Pp. 585. § (4) bekezdése alapján egyidejűleg meg kell szüntetni. A keresetlevél beadásának jogi hatályai azonban fennmaradnak azoknak a felpereseknek a vonatkozásában, akik a végzés jogerőre emelkedésétől számított harminc nap alatt a keresetlevelüket akár egyénileg, akár a társult per szabályai szerint szabályszerűen benyújtják, vagy követelésüket egyéb úton szabályszerűen érvényesítik.

Annak érdekében, hogy már a társult per elején eldőljön jogerősen, azaz a későbbi, az eljárást befejező határozat elleni fellebbezéssel már nem támadható módon, hogy a társult perlés törvény feltételei fennállnak-e, a társult per engedélyezése iránti kérelemről döntő, illetve az eljárást megszüntető végzés ellen külön fellebbezésnek van helye a Pp. 585. § (5) bekezdése alapján. A másodfokú bíróság a fellebbezést harminc napon belül bírálja el. Az eljárás csak a végzés jogerőre emelkedése után folytatható.

A Pp. lehetőséget ad az utólagos perbelépésre a felperesi oldalon arra tekintettel, hogy a felperes csoport szervezése időben tovább tart és az nem zárul le a keresetlevél benyújtása előtt. A Pp. 587. § (1) bekezdése szerint azonban ez nem lehet időkorlát nélküli, ugyanis a társult perbe új felperesként belépést, illetve a társult perből kilépést csak a perfelvételi szakban teszi lehetővé, és csak a bíróság engedélyével.¹⁶ A bíróságtól az esetleges perbelépések és kilépések engedélyezését a reprezentatív felperes egy alkalommal, összesítetten kérheti. A bíróság az engedélyt akkor adja meg, ha a belépések, illetve a kilépések következtében nem áll be olyan változás a társult per engedélyezéséről való döntésre hatással bíró körülményekben, mely a korábbi perfelvételi cselekmények megismétlését vagy tartalmuk jelentős módosítását tenné szükségessé. Ennek megfelelően, ha a kilépések eredményeképpen a felperesek száma tíz alá csökkenne, a bíróságnak el kell utasítania a kilépés engedélyezése iránti kérelmet.

A társult perbe való belépésre, illetve az abból való kilépésre vonatkozó szabályok nem érintik a jogutódlás kérdését. A reprezentatív felperes halála, jogutódlással vagy jogutód nélküli megszűnése esetén ugyanis a keresetlevélben megjelölt helyettes járhat el a továbbiakban reprezentatív felperesként a Pp. 587. § (2) bekezdése értelmében. E tényt a helyettes reprezentatív felperes köteles bejelenteni a bíróság számára. Bármely más felperes halála, jogutódlással vagy jogutód nélküli megszűnése esetén az eljárás nem szakad félbe; ha a reprezentatív felperes a jogutódot bejelenti, a bíróság az adott felperes jogutódjának javára, illetve terhére rendelkezik ítéletében.

A társult perben a felperesek jogait – egyedi helyzetükből adódóan – külön rendezi a Pp. 589. §. Eszerint a társult perben a felpereseket megillető jogokat kizárólagosan a reprezentatív felperes gyakorolhatja azzal a kitételrel, hogy a felperesek jogosultak a tárgyaláson résztvenni a nyilvánosság kizárása esetén is, illetve jogosultak az iratokba betekinteni. A reprezentatív felperes e jogainak szerződéssel való bármely korlátozása a reprezentatív felperes nyilatkozatainak, perbeli cselekményeinek érvényességét és hatályosságát nem érinti. A felpereseket megillető perbeli jogok – a fentiekből következően is – egységesek és csak egységesen gyakorolhatók, így a reprezentatív felperes nem módosíthatja a keresetet kizárólag a felperesi csoport egyes tagjai vonatkozásában, illetve nem fellebbezhet egyes felperesek nevében.

A társult perekben a bíróság a felperesek keresetéről egységesen dönt, határozatát a reprezentatív jog tekintetében, a reprezentatív tények vonatkozásában

¹⁶ A társult perbe való utólagos belépésnek, illetve az abból való kilépésnek természetesen feltétele az is, hogy a társult perlési szerződéshez csatlakozzanak az új felperesek, illetve a kilépők azt felmondják.

megállapított tényállás alapján határozza meg. Tekintettel az opt-in rendszer érvényesülésére a társult perekben, a bíróság az ítéletében azoknak a felpereseknek a javára marasztalja az alperest, akik vonatkozásában az összekapcsolás tényleges igazolása az előírt határidőben megtörtént. A perköltség tekintetében a Pp. 590. § (3) bekezdése a reprezentatív felperest rendeli kötelezni, illetve jogosítani, hiszen mivel ő végzi a perbeli cselekményeket, ő viseli az ezzel járó kockázatot is; ez egyúttal azonban az alperes érdekeit is védi, hiszen így egyértelmű a reprezentatív felperes felelőssége az esetleges pervesztesség esetére. Ha a bíróság egy társult perben egy vagy több felperes keresetét az összekapcsolás igazolásának eredménytelensége miatt utasítja el, az ítéletet ebből az okból a reprezentatív felperes csak az érintett felperesekre kiterjedő hatállyal is megfellebbezheti: ez a szabály alkalmazandó megfelelően a perújítás esetében is.

A jogalkotó nem kívánta korlátozni az azonos ügyekben (azaz azonos alperes ellen, ugyanazon típusú jog érvényesítése iránt) indítandó társult perek számát, ezért nem kizárt, hogy a felperesek több csoportba rendeződve adják be kereseti kérelmeiket, ezáltal pedig több társult per jöjjön létre. A Pp. 591. § ezért külön szabályozza az azonos tárgyú társult perek egymáshoz való viszonyát: ha ugyanis több olyan társult per is van folyamatban, amelyek azonos jog- vagy ténykérdések elbírálását igénylik, e társult pereket nem lehet egymásra tekintettel felfüggeszteni, és egy társult perben hozott ítélet anyagi jogerőhatással nem rendelkezik sem egy másik, azonos tárgyú társult per, sem az azonos tárgyú, a társult felperesektől különböző személyek által indított, de azonos tárgyú egyedi perek, sem az azonos tárgyú közérdekű per vonatkozásában. Fontos azonban megjegyezni, hogy a Pp. 591. § (2) bekezdése alapján egy közérdekű per és egy társult per tárgyazonossága esetén a bíróság a társult pert a reprezentatív felperes kérelmére a közérdekű perre tekintettel, annak jogerős befejezéséig felfüggesztheti, a közérdekű perben hozott határozat jogerőre emelkedése után pedig a Pp. 578. § (3) bekezdését kell alkalmazni, azaz a jogalkotó lehetőséget biztosít arra, hogy a társult per felperesei – a reprezentatív felperes útján – magukra nézve kötelezőnek fogadják el a közérdekű perben hozott ítéletet.

3.2. Azbesztper társult perként

A tanulmány jelen alfejezetében érdemesnek tartom megvizsgálni azt a kérdést, hogy a megismert tényállás és egyéb körülmények alapján vajon az ún. azbesztpereket el lehetne-e bírálni egy társult per keretében, illetve amennyiben erre igenlő választ adunk, akkor célszerű lenne-e ezen pertípus alkalmazása.

A társult perek fent ismertetett alkalmazási feltételeit illetően a kiinduló kérdés mindenképpen az időbeliség, az időbeniség kérdése: mivel a társult perek szabályait a Pp. tartalmazza, ezért nyilvánvalóan csak akkor indulhattak volna egy társult perként az ún. azbesztperek, ha a Pp. hatálybalépése után, azaz 2018. január 1-je után indítják meg azt. Ezzel szemben hatnak azonban a korábban ismertetett elévülési szabályok, melyek lényegében egy éves perindítási határidőt rögzítenek a betegségről való tudomásszerzéstől: ennek megfelelően a 2013. és 2015. közötti időszakban diagnosztizált betegségek esetében nem lehetett várni a Pp. hatályba lépéséig – különösen azért sem, mert feltehetően sem a leendő felperesek, sem pedig a jogi képviselőjük nem rendelkeznek, nem rendelkeztek orákulumi képességekkel, azaz nem feltétlenül láthatták előre, hogy 2018. január 1-jétől egy új perrendtartás szabályozza a polgári pereket, még kevésbé láthaták előre annak tényleges és részletes szabályait. Igyártó Gyöngyi tájékoztatása szerint azonban – sajnos – időről időre újabb, a korábbi azbesztgyár környékén élő személyek esetében diagnosztizálnak azbeszt okozta mellhártyarákot: az ő esetükben – amennyiben az egy éves perindítási határidő nem sérül – már nem zárható ki a társult per indításának lehetősége.

A társult perek szabályainak alkalmazhatóságát illetően az ügy tárgya a következő megvizsgálandó kérdés. A leendő felperesek esetében vitathatatlan, hogy az általuk érvényesített jog tartalmában azonos valamennyiük vonatkozásában (reprezentatív jog) és az ezen jogot megalapozó tények érdemben szintén azonosak valamennyiük vonatkozásában (reprezentatív tények). A tényállás alapján pedig Pp. 583. § (3) bekezdésében rögzített három esetkör közül az utolsó áll fenn, azaz az emberi tevékenységen vagy mulasztáson alapuló, előre nem látható környezetterhelés által okozott egészségkárosodásból fakadó igények és vagyoni kárigények érvényesítésének esete. Ennek alapján tehát az ún. azbesztperek olyan ügyekben indultak, melyek elbírálhatók lennének egyetlen társult per keretében.

A társult per indításához a Pp. 583. § (1) bekezdése alapján legalább tíz felperes szükséges. A vizsgált esetben tehát az a konkrét feltétele a társult per indításának, hogy legyen tíz olyan személy, aki egy éven belül értesült az azbeszt okozta mellhártyarák diagnózisáról. Ezen feltétel teljesüléséről – nyilvánvalóan – nem tudok állást foglalni, de őszintén remélem, hogy ez a feltétel soha nem teljesül.

A társult perlési szerződés megkötése, illetve a felperesek közül reprezentatív felperes és helyettes reprezentatív felperes választása, valamint a keresetlevél előterjesztése és a társult per engedélyezése szintén előfeltételként jelenik meg a társult per megindításához: ezek teljesülését vélelmezhetjük.

A társult per indításának utolsó feltétele, hogy a bíróság engedélyezze azt. Ezen feltétel teljesülését is vélelmezhetjük, amennyiben a felperesek száma legalább tíz, hiszen feltételezhetően a Pp. 585. § (1) bekezdésében rögzített elutasítási okok egyike sem áll fenn.

Összesítve a fent vizsgált feltételeket, elmondhatjuk tehát, hogy amennyiben 2018. január 1-je óta van egy időben legalább tíz olyan személy, aki a megelőző egy évben szerzett tudomást az azbeszt okozta halálos diagnózisról, indítható társult per.

Kérdés azonban, hogy érdemes-e társult pert indítani az egyes felperesek által indítandó egyedi perek helyett az ismertetett tényállás mellett? Ezen kérdés megválaszolása során szintén több szempontot kell figyelembe venni. Mindenképpen az előnyök, azaz a társult per indítása mellett szól a koncentrált elbírálás lehetősége, a perbe új felperesként való belépés, illetve a társult perből való kilépés lehetősége, a felpereseket megillető jogok egységessége és egységesen gyakorolhatósága, az egy eljárás keretében lefolytatandó egyszeri bizonyítási eljárás, a felperesek keresetéről való egységes döntés, a perköltség, különösen az illeték mértékének kisebb mértéke, össz társadalmi szinten pedig a bíróságok tehermentesítése. A vizsgált eset kapcsán külön kiemelendő, hogy a társult per nem szakad félbe az egyes felperesek halála esetén, hanem a reprezentatív felperes bejelentése alapján a bíróság az adott felperes jogutódjának javára, illetve terhére rendelkezik a döntésében. A hátrányok között elsőként éppen az időtényező említendő: az ún. azbesztperek alapját képező esetekben, de általában a társult perek Pp. 583. § (3) bekezdésében rögzített eseteiben különös jelentőséggel bír a gyors elbírálás, a jogérvényesítés lehetőségének meggyorsítása; ehhez képest a Pp. nem ír elő a társult perek esetében soronkívüliséget, sem pedig feszesebb határidőket, ezáltal kiteve a felpereseket a feltehetően évekig tartó pereskedésnek. Ezzel szemben hat ugyanakkor a Pp. 587. § (1) bekezdésében rögzített szabály, mely új felperesként a társult perbe való belépést, illetve a társult perből való kilépést csak a perfelvételi szakban teszi lehetővé. Ez a vizsgált esetben egyúttal azt is jelenti, hogy a társult per előrehaladottsága esetén egy újonnan diagnosztizált beteg már nem léphet be a perbe felperesként, hanem ha szeretné a jogait érvényesíteni, egyedi pert kell indítania vagy kilenc másik személlyel kell egy újabb társult pert indítania, ezzel további időhúzást és költségeket generálva a saját jogérvényesítése vonatkozásában. Az egyik társult perben hozott ítélet anyagi jogerőhatásának kizárása egy másik, azonos tárgyú társult perre a jogerő általános szabályaiból következik, de a jogalkotó szemszögéből és a jogbiztonság szempontjából is

érthető, ugyanakkor szintén a jogérvényesítés elnehezüléséhez, adott esetben ellehetetlenítéséhez vezethet a fentiek alapján.

Összegzésként elmondhatjuk, hogy a mérleg két serpenyőjébe helyezve az előnyöket és a hátrányokat, talán egy kicsit az előnyök felé húz a mérleg nyelve, azaz amennyiben van legalább 10 olyan felperes, akik jogosultak társult per indítására, érdemesebb társult pert indítaniuk az egyedi pereskedés helyett.

4. Zárszó

A jelen tanulmányban megpróbáltam átfogó képet adni a Lőrinci határában működött azbesztgyár sorsáról, az azbesztszálak levegőbe kerülése nyomán történt megbetegedésekről és az ezek alapján indult ún. azbesztperekről, illetve a tanulmány második felében kitértem arra, hogy a Pp. hatálya alatt mennyiben alakultak volna másként ezek a perek. Összegezve elmondhatjuk, hogy tényállását tekintve egy összetett esetről van szó, melyet hosszú évek óta figyelemmel kísérnek a különböző állami szervek, illetve a médiumok részéről is. Ennek ellenére – ahogy a fentiekből kiderült – messzinek tűnik még az ügy lezárása mind emberi, mind pedig jogi értelemben, hiszen az azbesztgyár maradványainak egy része még mindig a helyszínen van, az azbesztszálak pedig a levegőben, illetve a környéken élő emberek szervezetében, hogy időzített bombaként romboljanak szét emberi életeteket, családokat.

Őszintén remélem, hogy ezzel a tanulmánnyal is sikerül felhívni a figyelmet arra a veszélyre, mely a mai napig szedi áldozatait – sajnos azonban nem csak Lőrinci környékén, hanem az ország (világ) más pontjain is:

‘Madarak jönnek, madarak jönnek. Halálesőt permeteznek.

Madarak jönnek, madarak jönnek. Fekete könnyel megvéreznek.’

„MÉG EGY OK AZ ELŐVIGYÁZATOSSÁGRA!”

Pillanatképek az elv életútjából

HORVÁTH Gergely*

„Az életet csak hátratekintve lehet megérteni, de előrefelé kell élni.”
(Sören Kierkegaard, Journals IV A, 1843, 164.)

Az alkalomhoz híven kellemes érzés felidézni a régebbi és közelmúltat, személyes reflexiókkal emelni az ünnepélyességet, ezzel is kifejezve a tiszteletet az iránt a személy iránt, aki hazánkban – intézményi hovatartozástól függetlenül – *a környezetjoggal foglalkozó fiatalság „szakmai apjának” tekinthető.* A „generációk közötti méltányosság” személyes példáján keresztül a következő generáció(k) gondos, figyelmes, atyai támogatásaként realizálódik. Ezt immár több, mint két évtizedre visszamenően módomban áll élvezni és ezúton köszönettel tanúsítani.

Egyetemi tanulóéveim közepén választható tárgy oktatójaként találkoztam először Tanár úrral 1998-ban (nem volt kérdés, hogy Őt választottam), aki tulajdonképpen teljesen ugyanúgy nézett ki, mint a 2020 elején rendezett, „ottalvós, együtt vacsorázós” miskolci szakmai konferenciánkon¹ (a dinamikussága, vezetési stílusa, derűje, humora sem változott). Az ismeretségünk középidejéből is merítve, emlékezetes számomra a közös nagyszombati konferenciárésztételünk, amelyet követően igazi élményt nyújtó, informatív városvezetésben részesített (miközben még egy misére is betévedtünk). Erről jut eszembe, jelen pandémia-helyzetben „még egy ok az elővigyázatosságra” a 65. életév betöltése (ezekben a napokban még csak a 65 év alatti híveket várják a diplomákba egészségük

* Egyetemi docens, GYSZIE DFÁJK.

¹ Ez bizony praktikusan azt jelenti, hogy 22 évet letagadhatna.

megőrzése érdekében). Így már tartalmasan hangzik a lényeg: Isten éltesen Professzor Úr!

1. A fenntarthatóság pillérei közötti feszültségpontban elhelyezkedő vezérelv

Ahogy a fenntarthatósági kérdéskörben „kályhának” tekinthető alapműben, MTA Doktori Értekezésben olvashatjuk, *az elővigyázatosság elve talán a legjobb tükre a fenntarthatóságnak, annak egyik legjellemzőbb része*, amire akár a Riói Nyilatkozat 15. alapelvét² is felhozhatjuk példának.³ Valóban, *a fenntarthatóság pillérei közötti feszültségpontban elhelyezkedő elv* a Rio de Janeiró-i környezetvédelmi világkonferencia (1992) nyilatkozatában nyert világszintű publicitást. Az elővigyázatosságot – logikailag a megelőzés kiegészítéseként – a Maastrichti Szerződés emelte be az uniós elsődleges jogba. Jelenleg az EUMSZ 191. cikkének (2) bekezdése és belső jogunk szintén követelményként állítja (az élelmiszerjogi összefüggésekre is történik alább több utalás, de ehelyütt elsődlegesen a környezetjogi megjelenéséről esik szó). A hazai környezetjog anyajogszabálya (Kt.) szerint a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével [...] kell végezni.⁴

*Az említett feszültségpontban sajátos kiegyensúlyozó szerepet tölt be az elv, méghozzá úgy, hogy a környezeti pillér felé igyekszik billenteni a mérleget.*⁵ Mindig a környezeti érdeket jeleníti meg, konkrét esetekben elsősorban a gazdasági pillér nyomását felelősen ellensúlyozva, sikeresen blokkolva (ld. pl. géntechnológiai cégek gazdasági törekvéseinek okszerű fékezése).

² 15. Elv: A környezet védelme érdekében az Államok, lehetőségeiknek megfelelően, széles körben törekedni fognak az elővigyázatosságra. Ahol súlyos vagy visszafordíthatatlan kár fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható föl indoklásként a környezetromlást megakadályozó, a hatékonysággal járó intézkedések elhalasztására. ...

³ BÁNDI Gyula: *A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai*. MTA Doktori Értekezés. 2013. 7. és 29., http://real-d.mtak.hu/651/7/dc_618_12_doktori_mu.pdf, 2016. június 4. A ‘fenntartható növekedés’ kifejezés használata Professzor Úr szerint lehet látszólag csekély szóhasználati eltérés, de jelentheti akár azt is, hogy az egész eddigi fenntartható fejlődési történet relatívvá válik (Uo. 270.).

⁴ Ld. az 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól. A környezet védelmének alapelvei, Az elővigyázatosság, a megelőzés és a helyreállítás, 6. § (2) bekezdés. *Elővigyázatosság*: a környezeti kockázatok mérsékléséhez, a környezet jövőbeni károsodásának megelőzéséhez vagy csökkentéséhez szükséges döntés és intézkedés (Kt. 4. §, Értelmező rendelkezések, 30. pont).

⁵ Ezzel mintegy szimbolizálja Professzor Úr életművét, hiszen Ő is egész életében, minden feladatkörében következetesen a környezeti érdeket szolgálta munkájával.

A fenntartható fejlődés filozófiája és a „tükre”, az óvatos elővigyázatosság hosszú múltra tekinthet vissza. Már az európaiak megjelenése előtt megfogalmazták ezt a filozófiát a maga teljességében az indiánok is (pl. irokézek), deklarálták ugyanis, hogy *egyetlen tanácsi döntés sem járhat káros hatással a majdan megszületendő hetedik generáció életfeltételeire sem*. A föld hic et nunc azé a generációé, akik használják, de meg kell őrizniük lemenőik számára,⁶ gyakorlatilag végtelen nemzedékre tekintettel (a hetedik annyit jelent, mint a magyar népmesékben is: sokadik). Természetesen ők sem láttak előre hétnemzedéknyi időre, ezért az irokéz nagy törvény ezen szabályának lényege *az óvatos környezethasználat, elővigyázatosság, a felelősségvállalás az utódok láncolatáért* (vö. személyes bevezető Tanár úr mindig érzékelhető attitűdjéről), *a jövő feláldozásának kizárása*.

A fenntartható fejlődés és az elővigyázatosság lényege: *kizárni a jövő feláldozásának lehetőségét*. Erre kell törekedni erkölcsi okból és – egyidejűleg, ezzel összefonódva – létfenntartási érdekből.

A környezetjogász hivatása, hogy jól felfogja ezt az érdeket és olyan informált, ezért felelős helyzetbe hozza a jogalkotót, jogalkalmazót és a környezethasználókat, hogy azok ne áldozzák fel, ne használhassák el (és ki) a jövő összetevőit (a humán-, illetve természeti erőforrásokat, tényezőket) se tudatlanságból, se anyagi haszonszerzés céljából.

Az elővigyázatosság elvének következetes alkalmazása a környezeti érdeket, relativizálása pedig csak a „természeti tőke – gazdasági tőke konverziót”, konkrét ügyekben láthatóan nem ritkán egyes nemzetek feletti vállalatok gazdasági érdekeit szolgálná.

Az elővigyázatosság elve több a megelőzésnél, amennyiben a várható következmények bizonyítottságának szintjét leszállítja a bizonyosságról a tudományos bizonytalanságra, illetve a valószínűségre (de semmiképp sem megy el a megalapozatlanságig).⁷ Az elővigyázatosság elve a megelőzés környezetjogi elvéhez viszonyítva tehát *szigorúbb követelményt* állít fel. A lehetséges károsodáshoz vezető tevékenység és a károsodás közti okozati összefüggéssel kapcsolatban *nem követeli meg a teljes tudományos bizonyosságot*. Meg kell tenni óvatosságból az elővigyázatossági intézkedéseket az előre ugyan nem borítékolható, sőt nem is várt, de lehetséges károk elkerülése érdekében.

⁶ Ld. Stewart L. UDALL: *The Land Wisdom of the Indians*. Quiet Crisis, Rinehart and Winston, Inc., 1963. 15–24.

⁷ BÁNDI Gyula: Gondolatok az elővigyázatosság elvéről. *Jogtudományi Közlöny*, 2013/10. 479.

2. Ki gondolta volna? Ki tudja előre?

Ki gondolta volna, amikor 1934-ben Paul Hermann Müller felfedezte a DDT rovarölő tulajdonságát, vagy amikor 1948-ban orvosi Nobel-díjat kapott érte, hogy a „mellékhatások”, karcinogén és bioakkumulatív tulajdonságok ennyi környezeti kárt és emberéletet fognak követelni?

Ki gondolta volna a Skálás szatyrok korában (néhány példány harminc-negyven év után is egészben van), hogy az óceánok felszínén a makroműanyag-szemét lebegő kontinenseket alkot majd? Hogy az állatok nyakára szoruló műanyag-gyűrűk, a tápcsatornájukban felhalmozódó, számukra ehetőnek tűnő, mégsem emészthető műanyag ennyi élőlényt pusztít el?

Ki gondolta volna az ólmozott benzínről, hogy ennyire nem érdemes vállalni az általa okozott egészségkárosító hatást?

Ki gondolta a freongázokról ipari elterjesztésükkor, hogy tönkreteszik a sztratoszférikus ózonréteget? Ki gondolta a freonokat 1992-től kiváltó HFC-134a-ról (autó klímák), hogy ez ugyan már nem káros az ózonrétegre, de 1400-szor erősebb üvegházhatás-fokozó hatással bír, mint a szén-dioxid? A 2017 óta ismét csak általánosan használttá vált, (immár 4. generációs) HFO-hűtőgáz (HFO-1234yf) vegyület,⁸ illetve annak bomlásterméke (TFA) már elvileg sem az ózonpajzsra, sem az éghajlatra nem veszélyes, viszont ki gondolja, ki merné állítani magabiztosan, hogy az egyre kiterjedtebb környezeti jelenléte nem hozható összefüggésbe a csökkent termékenységgel, az immunrendszer legyengülésével és a daganatos megbetegedésekkel? Az ezirányú, megalapozott gyanú teljes eloszlása hiányában legalább akkora elővigyázatlanúság a széles körű kibocsátása, mint a freongázok alkalmazása volt.

Ki tudja előre, hogy milyen egészségügyi (genetikai) kockázatokat hordoz a megszületendő (akár a „hetedik”) generációra nézve az agrár-géntechnológia vívmányainak sora? (Bizony ide értendők a „*crisper*” mint olyan genom szerkesztési forma eredményei is, amelyeket bizonyos törekvések mentesíteni próbálnak az elővigyázatosságot és megelőzést szolgáló, legalapvetőbb engedélyeztetési kontroll alól is).

Ki gondolta volna a gyomirtásban világszerte tengernyi mennyiségben kipermetezett glyphosate-ról, hogy rákkeltő lehet? (Amíg az IARC⁹ monográfija

⁸ A HFO-1234yf a REACH keretében (ECHA, 2017a) „polyhaloalkene és 2,3,3,3-tetrafluoroprop-1-ene (CAS No. 754-12-1; EC No. 468-710-7/616-220-0)” néven (kereskedelmi néven regisztrálva Opteon™ YF and Opteon™ YF Aftermarket) nyert regisztrációt és az EGK-ban 1,000 - 10,000 tonna/év mennyiségi határok között gyártják, illetve importálják.

⁹ International Agency for Research on Cancer.

meg nem jelent öt organofoszfát [diazinon, glyphosate, malathion, parathion, tetrachlorvinphos] „karcinogenitási kockázatáról”.¹⁰)

Ki tudta előre, hogy a mikroműanyagok az élővizekben, sőt az ivóvizünkben is megjelennek, hogy immun- és hormonmoduláns¹¹ hatásokkal kell számolnunk ennek következtében, illetve a szinte kivétel nélkül műanyag, élelmiszereinkkel közvetlenül érintkező csomagolóanyagaink miatt? Ráadásul hogy megmaradóképesek (perzisztensek)¹² és halmozódnak a szervezetben (akkumulatív tulajdonságúak)?

A sor nagyon hosszan folytatható lenne, sok-sok ok van az elővigyázatosságra...

Mindezek nagy részét a többség *még most sem tudja*, pl. megveszi zsugorszámra a PET-palackos vizet, mert nem informált. Magam is sok száz liternyi hazavittem éveken át biciklikormányon. A szállítás formája környezetbarát volt, de nem volt információm arról, hogy nagyságrendekkel több mikroműanyag van ezekben a vizekben, mint a csapvízben. Hiányzott a tudományos információ, még talán a bizonyosság is. A fenti példák mutatják, mennyire problematikus az, hogy – a lehetséges hatalmas kockázatok ellenére – gyakran figyelmen kívül hagyjuk *az elővigyázatosság elvét*. Gyakori, hogy ha a jövőben valamilyen káros hatás napvilágra kerül, a környezeti-humánegészségügyi kárt már nem lehet visszafordítani.

Ki gondolta volna? Ki tudja előre? Akkor hogyan lehet garantálni a károk elkerülését?

Mint annyiszor utólag megtudhattuk (ld. Kirkegaard gondolatát a mottóban), *elővigyázatossággal*. Annyira innovatív és dinamikus a tudomány, hogy *mintegy mérceként* (Szilágyi János Ede szavaival) immáron az elővigyázatosság elvének

¹⁰ A „karcinogenitási kockázata” annyit jelent, hogy az adott anyag képes („capable of”) rákkeltő hatást kiváltani [Baldi, Isabelle – Blair, Aaron et al: Some Organophosphate Insecticides and Herbicides, *IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans Volume 112* (elérés: <https://publications.iarc.fr/549>, 2020. 05. 20.), 1.].

¹¹ Ld. pl. a műanyag-lágyításra használt anyagokat: BpA, ftalátok, amelyek ivari folyamatokat, így termékenységet is befolyásolnak (és nem kedvező irányban, mint a barnasör vagy a fűrjtetés).

¹² A környezetben tartósan megmaradó (perzisztens) szennyező anyagok hosszú évtizedekig kifejthetik ilyen jellegű hatásaikat, ezért ezek környezetbe kerülését – figyelembe véve a Környezetről és Fejlődésről szóló Riói Nyilatkozat 15. elvében kifejezett elővigyázatossági megközelítést – különösen fontos megakadályozni [2008. évi V. törvény a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról szóló Stockholmi Egyezmény kihirdetéséről, 1. cikk].

szigorú szellemében kellene szervezni a saját társadalmi intézményeinket és utódaink jövőjét.¹³ Ehhez pedig megerősített alkotmányos alapok szükségesek.

3. Alkotmányos ok az elővigyázatosságra

Mind a környezetvédelem, mind az élelmiszerbiztonság területén az *egészséghez, élethez való jog* forog kockán, ezért az *elővigyázatosság elvének alkotmányos deklarációja is kulcsfontosságú lenne mindkét jogterülethez tartozó életviszonyok vonatkozásában*, de még fontosabb annak tényleges érvényesítése a normák minden szintjén, a különböző szintekhez tapadó gyakorlatban.¹⁴ Az alkotmányos szinthez kapcsolódóan üdvözlendő, hogy az Alkotmánybíróság aktivizmust mutat az elv kibontása kapcsán,¹⁵ mivel az alaphelyzet az, hogy hullámzó erejű ostrom alatt van, így rászorul a védelemre, erősítésre. Valahol bizony el kell kezdeni azt a jogalkotási, jogértelmezési és adminisztratív gyakorlatot, amely komolyan veszi ezt az elvet és ellenáll a feloldási kísérleteknek. Ugyanis ez a feloldás, relativizálás, súlytalanság tovább ösztönözné a fenntarthatatlan környezethasználati, agrár és élelmiszeripari gyakorlatot. Ezzel szemben legkevésbé sem problematikus, ha egy felelős döntéshozók és környezethasználók által egyaránt és mindig, feltétlenül érvényesítendő, bennefoglalt elvet ki is mond („kiolvaszt” a szövegből¹⁶) az Alkotmánybíróság (ld. a 13/2018. AB

¹³ SZILÁGYI János Ede: Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybírói gyakorlat – Szellem a palackból, avagy alkotmánybírói magas labda az alkotmányrevízióhoz. *Miskolci Jogi Szemle*, 13. évf., 2018/2. 2. kötet, 91.

¹⁴ Ld. sajnálatos negatív példaként az állati fehérjetakarmányozás GM-szóját nélkülözni képtelennek tűnő, annak mondott gyakorlatát.

¹⁵ Ld. elsősorban az Alkotmánybíróság 13/2018. (IX. 4.) AB határozatát a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény 1. §-a és 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról.

¹⁶ Ld. Varga Zs. András különvéleményében. „*Kiolvasztani*” egyébként csak azt lehet valamiből, ami benne van eredetileg. Ha pedig benne volt, akkor a kiolvasztása, kiemelése, nevesítése tulajdonképpen alappal nem is kifogásolható, logikusan hibának sem tekinthető, különösen akkor, ha egy ilyen alaposan indokolt, jogos védelmi céllal történik. „Verébre ágyúval lövés” esete sem forog fenn, a védett jogi tárgy (felszín alatti vízkincs) súlya indokolja az elővigyázatosság elvének bevetését a „visszalépés tilalmának” érve mellett is, mintegy megerősítve, bebiztosítva annak hatását. Valójában a „visszalépés tilalmának” érve volt – a vadászati jog nyelvéről kölcsönözve – az „első halálos lövés”, ami mellett az elővigyázatosság elvének „el-sütésére” jó alkalmat kínált az ügy: élt is a kínálkozó helyzettel a testület, a biztonság kedvéért „közeli fejlődésként” argumentációba emelte. A lépés jelentősége, hogy mostantól távolról is, akár önmagában is hatékonyan vadászhat vele! *Környezetvédelmi fenntarthatósági szempontból ez rendkívül üdvös hozadék*. Az esetleges majdani gazdasági következmények ehhez képest másodlagosak, hiszen a gazdasági fenntarthatóság oltárán semmilyen esetben sem áldozható fel a környezeti fenntarthatóság (ez olyan törvény, amit életfontosságú betartani).

határozatot). Itt is érvényes a „mindegy, ki kezdte” alapgondolat, a többieknek, elsőként a jogalkotásnak, illik – az Alkotmánybíróság felé gesztust gyakorolva – bölcsen követnie, a következő alaptörvénymódosítás keretében formailag is beemelve az elvet a normaszövegbe. *Elegendő (a matematika nyelvén összegezve tehát logikailag „szükséges és elégséges”) az elv nevesítése*, a tartalmi meghatározás a környezetjog és az élelmiszerjog feladata, amely mindkét jogterület keretein belül – szupranacionális szinten is meglehetősen egybehangzó módon – meg is történt. Az adminisztratív gyakorlat szintjén pedig, ahogy Fodor László rámutat, az elővigyázatosság követelményét adott esetben eljárási garanciák sorozata, illetőleg a döntések felülvizsgálatának a lehetősége is érvényesítheti (ami kívánatos alkotmányos nevesítéstől függetlenül). Ilyen, pl. a géntechnikailag módosított szervezetek európai uniós engedélyezése, amelyről az Európai Bíróság többek között a C-6/99. sz. (Greenpeace) ügyben foglalt állást, egy génmódosított kukoricafajta franciaországi engedélyezése nyomán,¹⁷ valamint a hazai engedélyezési rendszer is.

Visszatérve az alkotmányos szintre, véleményem szerint elsősorban egy olyan mondatra, azon belül különösképpen egy fordulatra tekintettel tekinthető a normaszövegbe *bennefoglalt*nak az elővigyázatosság elve,¹⁸ amelyre az alkotmánybíróság nem irányított ennek kapcsán reflektorfényt. Eszerint „felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink *gondos* használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” A normaszövegben szereplő „gondosság” a természeti erőforrások kontextusában nem egy köznyelvi értelemben vett általános, jogi értelemben megragadhatatlan kategória. A „*bonus et diligens pater familias*” erkölcsi és jogi kötelességeként is már a római jog óta ismert „gondosság” jelenleg számos jogszabályi előírásban, kiemelten agrár-környezetvédelmi normákban konkretizálódik, amelyek előíró-tiltó-ösztönző eszközökkel pontosságra törekedve meghatározzák a gondos környezethasználat mikéntjét. Ugyanakkor a konkrét környezethasználati magatartásformák jogi megítélése, rendezése mellett orientáló, hégzagpótló funkciót is betölt a *gondosság immár alaptörvényben is rögzített követelménye*, amelynek köszönhetően az egyes normákban szükségszerűen exemplifikatív módon felsorolt magatartásokon túli, *expressis verbis* normákban (még) nem szereplő környezethasználatokra, kockázatvállalásokra is kiterjed.

¹⁷ FODOR László: *Környezetjog*. Debrecen, 2015. 86.

¹⁸ Ebből következően a – pl. Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleményében is említett – hatalmi ágak elválasztásának elve nem sérül, nem történt jogalkotói hatáskörrelvonás, (a jövőbeli,) bármikor könnyedén módosítható kormányrendelet részletszabályainak függvényévé pedig nem lehet(ett) tenni a vízkincs jelentős részének sorsát, tehát felesleges lett volna bevárni.

Ha egy tevékenység kockázata, az abból potenciálisan fakadó kár bekövetkezése *kizárhatatlan* a tudomány állása szerint, akkor *csak az tekinthető gondosnak és ezzel szoros összefüggésben elővigyázatosnak*, aki tartózkodik a kockázatot hordozó tevékenységtől egészen a bizonytalanság megnyugtató eloszlásáig. *A gondosság tehát magába foglalja az elővigyázatosságot!*

Aki gondosan jár el, az nem elégedhet meg annak a kétes reményével, hogy talán nem okoz fel nem mért (, akár jelenleg fel sem mérhető) károsodást egy adott helyzetben nyilvánvalóan ismeretlen mértékű kockázatvállalásával.

Az elővigyázatosság elvének alaptörvényi megjelenítése a fentiekre tekintettel szükséges, az alábbi normaszöveg-javaslattal: *Magyarország – felismerve, hogy az emberi egészséghez, illetve élethez való jog közvetlenül függ a környezetvédelem, illetve az élelmiszerbiztonság magas szintjét biztosító jogi szabályozás és adminisztratív gyakorlat felelős gondosságától –, ezért azokat az elővigyázatosság elvének elsődlegessége alapján alakítja.*

Az elv alaptörvényi megemlítése melletti gondos érvelést követően megjegyzem, hogy önmagában már az is *alkotmányos erővel ruházza fel az elvet*, ahogy az Alkotmánybíróság felvette gyakorlatába, immár ügyszóként érvelési elemként.

Az elővigyázatosság elve a megelőző, „ex ante” szabályozás hatékony eszköze, amely nagy jövő előtt áll, mert erkölcsi alapokon nyugszik. Mi több, hitbeli kérdésekkel is összefügg. A római katolikus felfogás szerint a világ természeti javait csak az használhatja rendeltetésüknek megfelelően, aki komolyan veszi teremtett mivoltukat.¹⁹ A közismert és példaértékű indián szemlélethez hasonlóan az iszlám felfogás szerint is az ember szerepe a Földön a helytartó (khalifa) szerepe, aki nem ura a Földnek, jog- és feladatköre csupán a vagyon felelős, lelkiismeretes felügyelete.²⁰ Professzor Úr gondossága és lelkiismeretes felügyelete szószólóként mindig a környezetre, oktatóként-oktatótársként pedig emellett ránk is irányul. Köszönjük.

¹⁹ BARSÍ Balázs: *Krisztus, a mi reménységünk*. Sümeg, Alfadat Press, 2002. 10.

²⁰ HORVÁTH Gergely: *Az Alaptörvény környezetjogi előírásai*. In: SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas Győr, 2013. <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/horv%3%a1thG.pdf> 234.

PERMANENS POLGÁRHÁBORÚ: NAPJAINK KÉPROMBOLÓI ÉS AZ EGYENLŐSÉG, SZABADSÁG, IDENTITÁS, DEMOKRÁCIA KÉRDÉSEI

KOLTAY András*

Ajánlom ezt a tanulmányt a 65 éves Bándi Gyula Tanár Úrnak, akinek a dékán-sága alatt tehettem meg a tanársegédi utáni következő lépcsőfokot az oktatói pályán. Emlékszem, egyszer, valamikor 2007-ben szembejött velem a folyosón, és a maga megszokott közvetlenségével megkérdezte: Te miért nem vagy még adjunktus? Így hát az lettem. Ezután is nagy szeretettel egyengette az utamat, pedig közvetlen élményei nem lehettek ahhoz, hogy biztosan megítélje, jó lóra tett-e velem. Olyan önzetlenül fordult felém, ahogy mindenkihez, akiről jóindulatot és együttműködést feltételez. Büszkén vallom magam a kollégájának, holott a jog egészen más területeivel foglalkozunk, mégis egyazon közösség tagjai vagyunk, és remélem, ez még nagyon sokáig így is marad.

2020. május 25-e, egy bizonyos George Floyd halála napját követő tüntetések és zavargások az Egyesült Államokban teljes egyenjogúságot követeltek a fekete közösség, és azonnali büntetést a rendőrség számára. A hivatalos vizsgálat még nem zárult le, de videófelvétel tanúskodik arról, hogy egy intézkedő rendőr hosszú ideig a földön fekvő áldozat nyakán térdelt, figyelmen kívül hagyva annak kétségbeesett jelzéseit, egészen addig, amíg Floyd meg nem halt. A halállal végződő rendőri intézkedések már korábban is torkolltak tüntetésekbe

* Egyetemi tanár, NKE, PPKE JÁK.

A szerző köszöni Anna Smith Lacey, Pröhle Gergely, Stumpf István, Török Bernát és Udvari Erzsébet Xénia szakértő megjegyzéseit és kritikáit, amelyeket a kézirat korábbi változatához fűztek.

és gyakran zavargásokba is, de az elmúlt években – Trayvon Martin 2012-es halála után – a városok, intézmények köztéri szobrai is célponttá váltak.

Nem csak szobrok, hanem akár egyes szavak, könyvek, régi filmek is töröltek a nyilvánosságból – az Elfújta a szél például nem szerepel már egy online videotéka kínálatában, Mark Twain regényei a „nigger” szó használata miatt lettek nemkívánatosak – holott a Huckleberry Finn legpozitívabb szereplője a szökött rabszolga. A Princeton átnevezi az eddig Woodrow Wilson nevét viselő közpolitikai iskoláját, a korábbi amerikai elnök szegregációval kapcsolatos nézetei miatt. Fehér színészek utasítják vissza azon szerepeket, amelyekben más rasszhoz tartozó karaktereket kellene eljátszaniuk vagy szinkronizálniuk. A társadalmi egyenlőség nevében zajló folyamat Európába is átgyűrűzött. Angol és belga szobrok dőltek le, egy bécsi patika, amelyet évszázadokkal ezelőtt a Szerecsenhez címeztek, nevet változtat. A L’Oreal kozmetikai cég átnevez minden olyan bőrápolási terméket, amelyek nevében szerepelnek a fehér, fehérités, szőkítés, bőrvilágosító szavak. A példák még hosszasan sorolhatók lennének.

A szobordöntések mértéke és intenzitása új, de maga a vita jóval régebbre nyúlik vissza. Néhány évvel az amerikai polgárháború befejezése után a déli államokban szép sorban elkezdtek emlékműveket emelni a konföderáció hőseinek, hadvezéreknek, politikai vezetőknek. A rákövetkező évtizedekben számos ilyen szobor jelent meg a köztereken. A fehérek és feketék közötti szegregációt törvényi formában rögzítő ún. Jim Crow-törvények a rabszolgaság eltörlését követően, a 19. század utolsó negyedében jelentek meg, és egészen 1964-ig alkalmazták őket, amióta a polgárjogi küzdelmek nyomán a szegregációt törvény tiltja.

A 2015-ös charlestoni templomi mészárlást követően, amelynek során az elkövető kilenc afroamerikai hívőt gyilkolt meg, egyes önkormányzatok elkezdtek eltávolítani a szobraikat. Ez a folyamat 2017-ben, a charlottesville-i tüntetésen történt gázolósos merénylet után felgyorsult, jelentős vitákat kiváltva. 2015-2020 között 114 szobrot, emlékművet távolítottak el az Egyesült Államok különböző közterületeiről, melyek a konföderáció politikai vagy katonai vezetőit ábrázolták, vagy magát a „vesztett ügyet” támogatták.

2020 májusa óta június 30-ig – jelen sorok írásáig – az Egyesült Államokban 125, az Egyesült Királyságban 12, Belgiumban négy, Új-Zélandon pedig egy szobrot, műemléket, emléktáblát döntöttek le a tüntetők, vagy vitetett el ezt megelőzve az érintett önkormányzat, illetve intézmény. Mississippi állam törvényhozása döntött az állam lobogójának megváltoztatásáról, mert az magában foglalta a konföderációs zászló motívumát. Amerikában két épület is leégett a zavargásokban. Ezúttal már nem csak konföderációs, hanem számos

Kolumbusz szobornak is mennie kellett – a karibiakkal szembeni kegyetlenkedése miatt – valamint George Washington, Ulysses Grant tábornok és későbbi amerikai elnök, továbbá Thomas Jefferson egyik szobrának is. A felszabadított rabszolgával ábrázolt Abraham Lincoln szobrának levételét is kezdeményezte Boston polgármestere, egy másik hasonló, Washington D.C.-ben álló szobor esetében pedig egy kongresszusi képviselő. A fekete és indián kíséreléssel ábrázolt Theodor Rooseveltnek is mennie kell egy New York-i múzeum elől. Nancy Pelosi, a Kongresszus képviselőházi elnöke a Capitolium 11 olyan szobrának eltávolítását követeli, amelyek a konföderáció katonáit vagy politikusait ábrázolja – mindegyik tagállam két szobrot állíthatott az épületben. Pelosi korábban már levette az összes konföderációs Házelnök festményét a Képviselőház házelnöki csarnokából.

A tüntetéshullám ezúttal átszivárgott Európába is. Az Egyesült Királyságban mások mellett Edward Colston bristoli szobrát döntötték le, és további szobrok eltávolításáról is született már döntés. A 2015-ben indult „Rhodes must fall” kampány célba ért, és Cecil Rhodes szobra is eltűnik az oxfordi egyetem Oriol College-ának homlokzatáról. A Westminster melletti téren álló Churchill-szobor egyelőre megmenekült, de a talapzatára a „racist” szót festették és egy időre be is deszkázták, egyszerre védve és elrejtve azt. Belgiumban II. Lipót király négy szobra hullott eddig a porba – kongói viselt dolgai miatt –, és egy szobrot Új-Zélandon is eltávolított az egyik városi önkormányzat.

2015 óta az Egyesült Államokban szövetségi szinten a közhangulat átfordult. A Quinnipiac Egyetem kutatása szerint a szobrok eltávolítását 2020. június 17-én a népesség 52%-a támogatta, 44%-a nem, ugyanakkor a tüntetők erőszakos fellépésének nagy az elutasíthatósága. Az erős demokrata-republikánus megosztottság is érezhető, a demokraták túlnyomó többsége támogatja a szobrok elleni fellépést, míg a republikánusok hasonló arányban ellenzik azt. Kérdés persze, hogy ebből a kutatásból le lehet-e vonni megalapozott következtetést. Konföderációs szobrok ugyanis északon és a nyugati parton nincsenek, a kérdésben csak a déli államok érintettek. Ezen államokban az eltávolítás hívei nincsenek többségben (52% ellenzi, 45% támogatja azt).

Bár korábban indultak perek az egyes amerikai önkormányzatok döntéseivel szemben, ezek nem vezettek sikerre. A jogi helyzet áttekintése nyomán arra juthatunk, hogy a közterületeken elhelyezett szobrok az adott önkormányzat általi „beszédnek” tekintendők, így kiterjed rájuk a szólásszabadság védelme.

De ugyanilyen beszédnek minősül a szobrok eltávolítása is. Nem tekinthetjük azonban beszédnek a rongálást, vagy a hivatalos eljárások nélküli döntést. A közterületen állított szobor „government speech”, azaz a közterület használatáról testület vagy szerv „beszéde”, és mint ilyen, kiterjed rá a szólásszabadság védelme. A 2009-es *Pleasant Grove City v. Summum* ügyben a szövetségi Legfelső Bíróság kimondta, hogy az önkormányzat nem kötelezhető egy szobor felállítására, és ennek analógiájára nem kötelezhető egy korábban felállított szobor helyén hagyására sem. Az önkormányzat főszabályként nem kényszeríthető sem arra, hogy valamely szobrot akaratán kívül kihelyezzen, sem arra, hogy egy általa kihelyezett szobrot a helyén tartson, kivéve, ha azt különös jogszabályi védelem illeti meg – ahogyan számos déli államban törvény védi a konföderációs szobrokat.

Szobrok jogi úton való eltávolítására történt kísérlet korábban Amerikában, a keresztet vagy a Tízparancsolatot formázó alkotásokkal szemben, amelyeket a vallási semlegesség megsértésére hivatkozva támadtak. Figyelemreméltó, hogy a 2010-es *Salazar v. Buono* ügyben azt, hogy egy szobor hosszabb ideje a helyén állt, és korábban senki nem tiltakozott ellene, a bíróságok az eltávolításra kötelezés elleni érvnek tekintették. De ebben az ügyben a földterület tulajdonosa nem kívánta elmozdítani a szobrot. Ugyanakkor, ha az adott terület tulajdonosa vagy kezelője úgy dönt, alkotmányos jog sérelme nélkül eltávolíthatja a számára többé nem kívánatos alkotást. Hasonló a helyzet a magánintézményekkel, illetve magántulajdonban álló szobrokkal is.

Bonyolítja a helyzetet, hogy számos déli államban jogszabály tiltja a konföderációs szobrok eltávolítását, és ezek közül többet már a 21. században fogadtak el. A lista: Alabama (2017), Georgia (20. század eleje), Mississippi (2004), Észak-Karolina (2015), Dél-Karolina (2000), Tennessee (2013, módosítva: 2016), Virginia (1902, hatályon kívül helyezve: 2020). Ezen esetekben a jogi helyzet tisztázatlan: az önkormányzatok elvileg nem dönthetnek szabadon az eltávolításról, de mivel a törvények legtöbbször csak a köztulajdonban álló szobrokra vonatkoznak, a képviselőtestületek így arra hivatkoznak, hogy az adott szobor nem is a városé, hanem az egykori adományozó leszármazóié vagy jogutódjáé. Máshol, éppen ellenkezőleg, magánszemélyek lépnek fel a szoboreltávolítás ellen, régi adományleveleket lobogtatva, arra hivatkozva, hogy elődeik részéről az adott ingatlan köztulajdonba adásának feltétele volt a szoborállítás. Egy sor olyan, közterületen álló szoborról is szó van, ami magántulajdonban áll, pl. a *United Daughters of the Confederacy*, vagy a *Sons of Confederacy*, illetve más hasonló civil szervezetek állították. Van ahol maga a terület magántulajdon, amelyen a szobor áll, de közhasználatba van adva. Nem beszélve egy

sor szövetségi fennhatóság alatt álló területről, amely a National Parks Service alá tartozik, oktatási intézményekről és azok területén elhelyezett szobrokról, épületekről, stb. Ezek bonyolítják az adott helyzetben a szoborról való döntést. Releváns szabály még a 2003-ból származó Veterans' Memorial Preservation and Recognition Act, amely legfeljebb 10 évi szabadságvesztéssel fenyegeti azt, aki az Egyesült Államok hadseregében szolgált személyek szobrát, emléktábláját, emlékművét megrongálja, elpusztítja, vagy arra kísérletet tesz.

A szobrok, illetve a terület tulajdonosai dönthetnek az eltávolításról, a törvények és a szoborral kapcsolatos megállapodások keretei között, tehát legtöbbször lenne jogszerű megoldás az eltávolításra, de jelen helyzetben a jogi szörszálhasogatás másodlagos, és még az önkormányzatok is gyakran hoznak jogsértő döntéseket a tüntetők nyomására, utasításukra pedig sokszor a helyi rendőrségek is passzívan tűrik a szobrok megrongálását, ledöntését.

Ennek felismerését követően, 2020. június 26-án Donald Trump elnök rendeletet írt alá a történelmi emlékművek és szobrok védelméről. Az elnöki rendelet előírja a köztéren álló műemlékek meggyalázásának és az állami tulajdon megrongálásának tiltására vonatkozó törvények betartatását, elrendeli a szövetségi anyagi támogatás megvonását azoktól az önkormányzatoktól, tagállami kormányoktól, igazságszolgáltatási szervektől és rendvédelmi szervektől, amelyek nem védik meg a köztereken álló emlékműveket és szobrokat. A rendelet hatása az önkormányzatok és a hatóságok hozzáállására nézve hamarosan láthatóvá válik, mindenesetre tanulságos, hogy miközben Washington D.C.-ben a rendőrség nem akadályozta meg a ledöntését, Trump utasítást adott belügyminiszterének a város egyetlen konföderációs – Albert Pike-ot ábrázoló – szobrának helyreállítására.

Az, hogy az eltávolított szobrok régóta a helyükön álltak, és a közelmúltig senki nem emelt szót ellenük, fontos érv az eltávolításuk ellen, de önmagában nem elég. A világ változik, és ami az elmúlt száz évben nem volt tárgya, azt a mai közfelfogás, többségi akarat elutasíthatja. Akik úgy vélik, hogy ezekben az években tetőzik be az ötvenes-hatvanas évek polgárjogi mozgalmának sikere, azok a szobrok elmozdításában üdvös fejleményt látnak. Kérdés azonban, hogy a közfelfogás változásának szükségszerűen a közterek átrendezését is maga után kell-e vonnia, vagy lenne más mód is az emberek közötti egyenlőség kifejezésére? A szobordöntések előtt sem lehetett kérdéses, hogy az emberek közötti egyenlőség alapvető érték az Egyesült Államokban vagy az Egyesült

Királyságban. Vagy ennél többről van szó? Értékalapú döntésről, a társadalmi igazságtalanságok miatti jogos felháborodásról, amely egyúttal jogosan tünteti el az egyenlőtlenség jelképeinek tekintett szobrokat? Egyáltalán, biztosak lehetünk-e abban, hogy a tüntetések valóban az egyenlőtlenség jelképeiről, és nem általában a „fehérek” elleni fellépésről szólnak, ha Lincoln, Grant, a szintén az északi oldalon harcoló Hans Christian Heg, Kosciuszko Tádé, az abolicionista Matthias Baldwin szobra, vagy a kommunizmus áldozatainak emlékműve sincs biztonságban? Fájlnunk kell a szobrok eltűnését, vagy örülnünk neki? Semlegesek e kérdésben nehezen maradhatunk.

A problémahalmaz azon vonatkozásaira, amely a társadalmi egyenlőtlenség kérdését, illetve a rendőrség tevékenységét illeti, nem kívánok kitérni. A következőkben pedig egy szoborpárti véleményt szeretnék megfogalmazni, ügyelve a szobrok által sérülő érzékenységek figyelembevételére is.

Szobrokat hagyományosan forradalmárok vagy terroristák döntenek, akik meg akarják változtatni a társadalmi berendezkedést, rendszert akarnak váltani, vagy csak erőszakkal uralmuk alá akarják hajtani egy adott terület népességét. 1956 ikonikus pillanata volt a budapesti Sztálin-szobor ledöntése, de a közelmúltból emlékezhetünk Szaddam Huszein bagdadi szobrának ledőlésére is, vagy az afganisztáni Buddha-szobrok tálibok általi elpusztítására. 1989-90 Magyarországon békésebben telt, de a kommunista szobrok – ledöntés nélküli – eltávolítása, illetve Krassó György engedély nélküli politikai performansa – a Münnich Ferenc utca nevének visszaállítása Nádor utcává – emlékezetes események. A jelenkor szobordöntői ezzel szemben egy demokráciában cselekednek, annak áldásait élvezik, miközben a rendőri erők sokszor előzékenyen elfordítják a fejüket a nyilvánvaló jogsértések láttán. A szobrok eltávolításának kezdeményezésére számos demokratikus eszköz is rendelkezésre áll. A tüntetők számára bizonyára okozhat örömet egy-egy szobor ledöntése, de a demokrácia bukását, a demokratikus rend megváltoztatását valódi politikai tényező még nem követeli, még ha fel is hangzanak efféle hangok is a tüntetések során, a rendőrség finanszírozásának drasztikus csökkentését, a rendvédelem átszervezését – és a rendőrség szerepének visszaszorítását – követelve. Seattle belvárosában egy néhány háztömbnyi terület egy időre „kivált” az Egyesült Államokból. Egyes politikusok az anarchiába hajló követeléseket meglepően komolyan veszik, de a szobrok ledöntésének aktusa – tényleges rendszerváltás hiányában, feltételezve, hogy odáig nem fajlnak az események – önmagában

aligha vezethet valódi katarziszra, hacsak az előidézett káosz élményét nem tekintjük annak. A társadalmi igazságtalanságok, a szegénység nem fog eltűnni a szobrokkal együtt, márpedig azokért a 100-200 éve élt történelmi személyiségek már aligha tehetők felelőssé.

A szobordöntés egyszerű aktus, látványos, jól fotózható. Vannak, akik ezeket a napokat egyfajta „*history in the making*”-nek látják, mondván, a történelem most a szemünk előtt zajlik. De a történelem valójában ennél mindig bonyolultabb. Ahogy a jogos felháborodás az egyenlőtlenségek és igazságtalanságok miatt nem nyerhet orvoslást élettelen bronztestek elpusztítása által, úgy az általuk megszemélyesített történelmi alakok is – mint minden ember – összetett személyiségek voltak. Egy-egy történelmi alak tettei, műve, öröksége sokkal bonyolultabb annál, mintsem hogy egy nagyon leegyszerűsített üzenet – szoborának eltávolítása – által arról pontos és hosszú távon érvényes képet lehessen alkotni. A szobordöntés aktusa nem képes figyelembe venni ezt a komplexitást. Igaz, jegyezhetnénk meg, a szoborállítás sem feltétlenül. De amíg a szobor „beszéd”, amely további beszédre – akár vitára – sarkallhat, addig a ledöntése után csak a néma csend marad. Egy szobor – és ledöntése – üzenhet egyetlen leegyszerűsített üzenetet, baj akkor van, ha csak egyesek leegyszerűsített, vagy akár kifejezetten hamis üzenetét közvetíti.

A szobordöntők nem mérlegelnek a megjelenített alakok történelmi szerepe és érdemei szerint. Lee tábornok szobra például eltűnt számos városból, pedig ő nem volt elkötelezett híve a rabszolgatartásnak, és bár ellenezte a polgárháborút, hű maradt szűkebb hazájához, Virginiához, és így a konföderáció tábornoka lett. A bukás után pedig egyetemi vezetőként sokat tett Észak és Dél megbékéléseért. Thomas Jefferson, az USA harmadik elnöke, a Függetlenségi Nyilatkozat szerzője az első körös szobordöntést megúsza, de 2020-ban portlandi szobrát ledöntötték. Miközben Amerika egyik alapító atyja volt, 600 rabszolgát tartott birtokán. Grant mellszobra is ledőlt San Franciscóban, aki az északi oldal tábornoka volt, később szintén az unió elnöke, de a felesége mellett a polgárháború ideje alatt is szolgált egy rabszolga. Washingtonnak, Andrew Jacksonnak, és más amerikai elnököknek is voltak rabszolgái, miközben ők ettől függetlenül – pontosabban ezzel együtt – az amerikai szabadság hősei.

Churchill és Mahatma Gandhi vallhatott rasszista nézeteket a feketékkel szemben, de előbbi mégiscsak a nácik ellen harcolt, az európai szabadság védelmében, a másik pedig indiai függetlenségi mozgalom központi alakja, amelyből

a világ legnagyobb lélekszámú demokráciája nőtt ki. A bristoli Colston a város és a szegények jótevője, jótékonyágát pedig a rabszolgakereskedelemből szerzett vagyona alapozta meg. (Kosciuszkó lengyel szabadságharcos szobra pedig csak rosszkor volt rossz helyen, a washingtoni Fehér Ház előtt, mert lengyelként neki nem lehettek rabszolgái, ellenben az északi oldalon harcolt, az amerikai polgárháborúban. Jelenkori bukását vélhetően katonai egyenruhája és a kaukázusi rasszhoz tartozása, azaz „sápadtarcú” volta okozta.)

Az emberek személyisége sokrétű, nézeteik lehetnek ellentmondásosak. Nem lehet a történelmi alakokat tisztán „jókra” és „rosszakra” osztani. Nem szabad elfelejtenünk életük sötét mozzanatait sem, de ez nem változtat azon, hogy egy ember számos cselekedete és gondolata közül ki kell tudnunk emelni azt, ami az utókor számára fontos és megőrzésre érdemes. Churchill elsősorban Anglia – és Európa – hőse, Jefferson pedig Amerikáé, megítélésükben minden más csak ezután jöhet. Aki Churchillnek vagy Jeffersonnak szobrot állít, az nem a rasszizmust ünnepli, hanem a szabadságot. A helyzet értelemszerűen bonyolultabb a konföderációs szobrok esetében, ahol a puszta patriotizmus, a tagállami függetlenség eszménye, a hagyománytisztelet, valamint a katonai érények tisztelete mellett a régi (értsd: rabszolgatartó) világba való visszavágyódást is kifejezték a szobrok, amely törekvés ma már menthetetlenül anakronisztikus lenne. A szobrok ugyanakkor kiváló alkalmat adnak arra, hogy árnyalatokban is beszélhessünk az emberi lélek bonyolultságáról, egy adott korban érvényesülő gondolkodásmódról, az erkölcsi mércék változásairól. A szobrok hült helye némaság, megtartásuk alkalom az eszmecsere. Bár most csak a szobrokról beszélünk, a ledöntésüket szorgalmazó mozgalom a teljes nyilvánosság átalakítását tűzi ki célul; ezért hiába lehetne elvben szobrok nélkül is a fenti kérdésekről beszélni – az iskolában, könyvekben, filmekben, a médiában – az árnyalatokra is figyelő eszmecsere lehetőségei mindenhol egyre szűkülnek.

Igazságtalan és egyúttal parttalan is a mai kor morális mércéinek a számonkérése rég halott történelmi alakokon, vagy azokon, akik nekik szobrot állítottak, és már szintén rég halottak. Az igazságosságról, az emberek jogairól, az erkölcsi normarend mibenlétéről alkotott felfogásunk változik, és nem is szükségszerűen lineárisan, állandóan fejlődve. A szobordöntések a régi emberek morális gyámság alá helyezését jelentik, egyfajta önérzetes felsőbbrendűségi tudatot jelenítenek meg, ami legalábbis visszatetsző. Ez a számonkérés ráadásul erőszakos, diktatórikus eszközökkel zajlik, miközben elkövetői a világ legfejlettebb

demokráciáinak polgárai. Még a jószándékú, hivatalos kezdeményezések is rémisztőek – elég, ha a Sadiq Khan londoni polgármester által felállított tiszteletre gondolunk, amely a „Bizottság a közterületek sokszínűségéért” orwelli nevet viseli, és amelynek feladata a szobrok, emlékművek, utcanevek áttekintése a szobordöntések által is kifejezett érzékenységek sérelme szempontjából. Londonban azért jó sétálni és szobrokat nézni, mert a városban található szobrok jelenlegi kollekciója sokszáz év háborítatlan fejlődése nyomán alakult ki, és így a szobrok több történelmi kor hiteles lenyomatát képezik, több korról mesélnek. Ha ebbe egy bizottság beavatkozik, el-eltüntetve egyes szobrokat, neveket, akkor ez a háborítatlan fejlődés megtörik, és többé helyre sem állítható. Ha ez bekövetkezik, azután csak szegényesebb képet alkothatunk az angol történelemről a városban járva-elve.

Ha a demokráciát időben kiterjesztve értelmezzük – és erre organikus történelmi fejlődés mellett, például Amerikában vagy Angliában jó okaink lehetnek –, akkor a demokratikus döntéshozatalba eszmei értelemben az előttünk jártak döntéseit is bele kell számítanunk, azokat tiszteletben kell tartanunk. Miért emeltek szobrot valakinek, és milyen gondolatokat indított el bennük a látványa? Van-e jogunk egy százéves döntést megváltoztatni? Törvény adta jogunk lehet rá, de van-e erkölcsi értelemben is? Nem éppen a ma élőknek és az utánunk jövőknek ártunk azzal, ha cenzúrázzuk közttereinket, megfosztva magunkat és másokat a szerves fejlődés útján létrejött városképtől, legyen akár megannyi mai szemmel el- vagy megvetendő elem abban a fejlődéstörténetben? Nem lehet erőszakkal megváltoztatni a világ folyását az éppen ma élők bármilyen hangos döntése által.

A régi szobrok ma aligha fenyegetnek bárkit is. Természetesen nem kizárható, hogy van olyan, aki egy szobor láttán rosszul érzi magát, de ha hátrányos megkülönböztetés éri, az a ma élők tettei nyomán történik. Az emberek közötti egyenlőség követelményébe az is beletartozik, hogy feltételezzük a másiktól, hogy fel tudja dolgozni egy régi szobor látványát, nem okoz számára súlyos lelki traumát, nem akarjuk paternalista módon megvédeni mindentől, ami esetleg kellemetlen vagy kényelmetlen, rossz érzéseket kelt.

A szobrok „vélemények”, de nem okoznak „kárt”. A szólásszabadságnak a nyugati világban alkalmazott doktrínája szerint egy vélemény akkor korlátozható, ha másoknak kárt okoz. Önmagában az, hogy valakiben egy vélemény rossz érzéseket kelt, még nem alapja a korlátozásnak, mert ha így lenne, a

nyílt demokratikus vita sérülne, és a szabad beszéd önkényes korlátozások áldozatául esne. Ez jelen esetben persze nem alkalmazható jogi érv, a szobrok eltávolításáról döntő önkormányzat vagy intézmény ugyanis e döntésével is véleményt nyilvánít, illetve nem kötelezhető a szobor megtartására. Azokat tehát szabadon eltüntetheti, ha úgy látja helyesnek. Ahol állami törvény tiltja ezt, mint az USA némely tagállamában, ott persze e döntés korlátozott. De a kérdés az, hogy miért hozhat egy önkormányzat vagy intézmény döntést egy szobor eltávolításáról? Gondolná valaki, hogy egy százéves szobor a mai döntéshozók, intézmények véleményének kifejezése lenne? Még ha nem is asszociálunk a jelenlegi város- vagy intézményvezetőkre egy régi szobor láttán, arra gondolhatunk, hogy ők legalábbis közömbösek mások sérelmei láttán, vagy egyenesen egyetértenek a régi szoborállítókkal. (Kérdés persze, hogy miben, lásd az előzőleg az életművek komplexitásáról mondottakat.) A döntéshozó a „biztonságos teret” (*safe space*) kívánhatja biztosítani polgárai vagy munkatársai számára a szobor eltávolításával. Az érzelmi biztonság igénye érthető, de attól tartok, a közterek megtisztítása több kárt okoz, mint amennyit megelőz. Ahogyan egy-egy történelmi személyiség sokszínűségét is ismerni kell, úgy a történelem rossz, sötét oldala is fontos, ismerni kell azt is. Az emberek közötti egyenlőség fontosságának átéréséhez ismerni kell a rabszolgaság elleni küzdelem történetét, látni kell a rabszolgatartók arcát, ha csak szobor által megformázva is. Ha a mai kor jogi és erkölcsi dogmáit – mint amilyen, helyesen, az egyenlőség is – adottnak vesszük, akkor egy idő után nem fogjuk tudni, milyen áldozatok árán jutott el idáig a nyugati civilizáció, és miért is értékeljük nagyra e vívmányt. (A halott dogmává kövüléstől óvott John Stuart Mill is. Még a bevett igazságokat is meg kell kérdőjelezni, vitatkozni kell róluk, hogy élők, frissek maradjanak.) Ellenérvként felhozható, hogy a történelmet az iskolában és könyvekből is meg lehet ismerni, nem kell körbevenni magunkat vele ott, ahol nap, mint nap járunk-kelünk. Ez igaz, de ha többet beszélünk róla, annál közelebb jutunk a megismeréséhez. A szobrok, a közterek egy olyan kommunikációs platform, amellyel érdemes élni a sokszínű, gazdag nyilvánosság érdekében.

Ha a konföderációs szobrok állnak, az amerikai polgárháború által felvetett súlyos kérdésekről elkerülhetetlen a beszélgetés. Ha Churchillt látjuk, beszélhetünk a második világháborúról, és még akár a rasszizmus tarthatatlanságáról is. De kevesebb szobor, kevesebb eszmecserét jelent. Azok szobrainak persze valóban nincs helye a közösségi tereken, amelyekről megalapozottan, konszenzussal gondoljuk ma azt, hogy erkölcsileg vállalhatatlant tettek; a szobrot és az általa megjelenített személyiséget mégiscsak példaként állítjuk a közösség elé. De a mai kor mércéit önkényesen – visszamenőlegesen – számonkérve

nem mondhatunk múltbéli életművekről magalapozott ítéletet. Az erőszakos, társadalmi konszenzus nélküli eltávolítás pedig kísérletet sem tesz az értelmes vitára, még szükségességének felvetését is sértőnek találja.

A szobrokat ráadásul ki is lehet egészíteni, vagy lehet más szobrokat, jeleket, táblákat állítani melléjük, amelyek segítik a történelem megismerését és a fájdalom, a feszültségek megértését, feloldását. Úgy, ahogy Amerikában számos helyen teszik, például a New Orleans közeli, néhány éve általam is meglátogatott Whitney-ültetvényen, ahol nem a teljes pompájában helyreállított főépület, hanem a területen valaha élt rabszolgák emléke van a középpontban. A gazdag fehér ültetvényesek által lakott „nagy házat” nem kellett ahhoz lerombolni, hogy a kiállítás főszereplői a szerencsétlen sorsú rabszolgák legyenek. Az sem jó, ha a „gazdag, befolyásos fehérek” kizárólag mint rabszolgatartók jelennek meg a kiállításokon, és nem ismerhetjük meg őket mint patriótákat, jótékonykodókat, országépítőket. A múltat nem lehet eltagadni, vagy nyomainak eltüntetésével megmászni, akkor is olyan, amilyen volt, ha nem látjuk közvetlenül a nyomait, csak akkor kevesebb alkalmunk nyílik beszélni róla. Ismerni kell, és beszélni róla, minél többet. Ehhez kellenek a szobrok is.

Utolsó érvként említeném az amerikai alkotmányjogból ismert „csúszós lejtő” doktrínáját. A tétel szerint, ha bizonyos jogkorlátozásokat alkotmányosnak is nyilvánítunk, mert történetesen megfelelnek minden szükséges alkotmányossági követelménynek, ezzel együtt súlyos károkat okozhatnak, mert elfogadásuk után nehezebb megakadályozni a jogalkotót, hogy a már bevezetett korlátozásra hivatkozva újabb korlátozásokat irányozzon elő. Egy kisebb, önmagában ártalmatlan lépés (korlátozás) tehát nagyobb és visszafordíthatatlan lépésekhez (súlyosabb korlátozásokhoz) vezethet. A szoborügyekre alkalmazva az elvet, Amerikában a konföderációs szobroktól viszonylag gyorsan eljutottak Kolumbuszig. De miből gondolhatjuk, hogy itt megállnak a szobordöntők, és nem fordulnak újabbak felé, az egyenlőség-igényre, vagy az éppen aktuális érzékenységre hivatkozva? Miért ne döntenék le Charles Lindbergh szobrait, aki nyíltan antiszemita kijelentéseket tett? Henry Fordról nem is beszélve? És mi a helyzet John Fitzgerald Kennedyyel, aki, mondjuk úgy, nem a házastársi hűségéről híressé vált, és nőfaló életmódja ismeretében nem állítható, hogy a mai standardok szerint tisztelte a női nemet és annak férfiakkal való egyenjogúságát? A mai szobordöntők logikája szerint nekik, és sok más történelmi személyiségnek is el kellene tűnnie a nyilvános terekről, ezzel párhuzamosan

pedig életük, műveik sem lehetnének oktathatók, vagy éppen az amerikai identitás építőkövei. Harry Kalven szólásszabadság-jogász könyve, amelyet a polgárjogi küzdelmek éveiben írt, és amelyben a feketék egyenlő jogai mellett szállt síkra, a „Negro and the First Amendment” címet viselte. Szabad-e ma ezt a könyvet tanulmányozni, vagy az amerikai alkotmányjog-tudomány egy fontos láncszeme kényszerűen merül a feledésbe?

Végezetül néhány szót szólnék az amerikai-angol szoborügyek magyar vonatkozásairól. A 20. században számos szobrot döntöttek le, a két világháború utáni rendszerváltozásokkor, illetve 1956-ban, de a legutóbbi alkalommal, 1989-90-ben már más volt a helyzet: a diktatúrából demokráciába való békés átmenet idején a kommunista szobrok eltávolítása nem lehetett ugyan kérdéses, de ezeket erőszak nélkül, egyértelmű társadalmi konszenzus – legalábbis elsöprő többségi akarat – mellett, azok elpusztítása nélkül távolították el a közterületekről. A budapesti szobrok legtöbbször szinte azonnal a budatétényi szoborparkba került, ahol önálló múzeum létesült a számukra, és azóta is megtekinthetők. Ez a megoldás látszólag nyitva állna az amerikai múzeumok, kulturális intézmények előtt is, ha már a szobroknak mindenképpen menniük kell, de jelen állás szerint ezt az egyes intézmények vezetői határozottan elvetik. Nem kívánják felvállalni a kétes szobrok sorsának rendezését, arra hivatkoznak, hogy azok mindenféle nyilvános bemutatása sértő. Mint mondják, a szobrok nem csak közterületen állva, hanem „önmagukban is mérgezőek”, ezért egyelőre, határozatlan ideig el kell azokat dugni raktárak mélyére, ha egyáltalán nem semmisültek meg az eltávolítás során.

Én nem bánom, hogy mutatóba maradt néhány kommunista emlék az országban, mint például a budapesti Szabadság téri szovjet hősi emlékmű. A Bécs belvárosában álló, még a miénknél is sokkal rondább hasonló alkotás is maradhatott a helyén. Ezek, ha szeretettel nem is lehet fordulni hozzájuk, mégis alkalmat adnak arra, hogy a megdőlt rendszerről, 20. századi történelmünkről beszéljünk, gondolkodjunk. Ez néha nem árt. A magam részéről a jelenkori *mainstream* identitáspolitikára lehangosabb kritikusként, a kanadai Jordan Peterson pszichológus professzort is megértem, aki saját lakását szocreál festményekkel és szovjet plakátokkal rakta tele, hogy soha ne felejtse a pusztító ideológia veszélyeit. (Megértem, de az egy szem, tulajdonomban álló, levélnehezéknyi Lenin-fejet inkább a fiókban tartom.)

Magyarország – a Monarchia idejét is beleértve – soha nem volt gyarmatbirodalom, polgárháborús szobraink sincsenek, a vitatott történelmi személyiségeket ábrázoló alkotások felállításával is óvatosan bánunk, és konszenzus híján inkább eltekintünk a felállításuktól (ld. a Teleki Pál-szobor vagy a Horthy-szobrok körüli vitákat). Az összevetésnek ilyen értelemben nincs sok értelme. Ha a csúszós lejtőn elindulunk – és ha erre még nem is, de arra látunk példát, hogy próbálja meg a nyilvánosság egy-egy szereplője az amerikai közéleti viták tematikáit magyar körülményekre átültetni, hogy saját, itteni ügyeit ezáltal mozdítsa elő –, akkor a magyar történelem nagyjai között is számos olyan szereplőt találunk, aki a mai kor morális, vagy éppen alapjogi mércéinek nemigen felel meg. Hogy ne menjünk messzire, amit Pázmány Péter az iszlámról vagy a protestánsokról a 17. században írt, az a vallások ma elfogadott egyenjogúságával aligha fér össze. Reméljük, hogy itthon a parttalan szoborviták ezzel együtt is elkerülhetőek maradnak.

Magyarországon, sokszoros rendszerváltások után, diktatúrák alól szabadulva önmagában az a körülmény, hogy egy szobor száz éve vagy még régebben zavartalanul a helyén áll, elismerést érdemel és irigységet vált ki. Talán ezért nézi az ember nehéz szívvel az amerikai és angol képsorokat, és közben bántja a gondolat, hogy a szobrok erőszakolt eltávolításával valami elvesz, valami, ami talán minden egymással szembenálló félnek fontos lenne: nem kerülnek közelebb a másik megértéséhez, és értelmes beszélgetéseik esélye is egyre csökken. A társadalom megjavítását a zászlajukra tűző mozgalmak, deklarált céljaik ellenére, az egyes társadalmi csoportokat elválasztó árkokat mélyítik a szobrok eltűnésével, és a múlt tapasztalataiból való gazdagodás lehetőségét is korlátozzák.

A KÖRNYEZETVÉDELEM A NEMZETKÖZI BÜNTETŐBÍRÓSÁG RÓMAI STATÚTUMÁBAN

KOVÁCS Péter*

I.

Valószínűleg sokáig emlékezetes marad számomra, hogy mikor és hogyan írtam ezeket a sorokat Bándi Gyula professzor úr, barátom, előttem és utánam a PPKE JÁK Doktori Iskolája vezetője szakmai munkássága előtt tisztelgő *Liber Amicorum* kötetbe.

E sorok írása tudniillik akkor történt, amikor az egész világon páratlan sebességgel szétterjedő COVID-19 vírussal szembeni védekezés elemeként az Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization/ WHO) által kiadott ajánlásokat és a holland kormány által elrendelt intézkedéseket szem előtt tartva a Nemzetközi Büntetőbíróság elnöksége is úgy döntött, hogy 2020. március 17-ével kezdve további értesítésig a Nemzetközi Büntetőbíróság (International Criminal Court/ICC) személyi állománya is otthoni munkavégzésre álljon át.

Miután a napi munkavégzési penzum elvégzése, számtalan hivatalos anyag, belső tanulmány elolvasása, jóváhagyása vagy éppen a saját elemzés elkészítése, majd a hazai hírek áttanulmányozása és az egészségügyi séta is megtörtént, jutott eszembe, hogy a szerkesztők által adott határidőből és a kényszerű hétfégi bezártságból profitálva, hozzam előre a tisztelgő tanulmány megírását.

Bándi Gyula professzor úr szakmai érdeklődését figyelembe véve a téma-választás aligha irányulhatott másra, mint a környezet védelmére, és azon belül arra – tekintetbe véve saját szakmámat és jelenlegi megtisztelő kötele-

* A Nemzetközi Büntetőbíróság bírója, egyetemi tanár, kutatóprofesszor, PPKE JÁK.
A tanulmányt a szerző kutatói minőségében készítette, és az nem tekinthető a Nemzetközi Büntetőbíróság hivatalos álláspontjának.

zettségeimet –, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútuma hogyan szabályozza a természeti környezet hadműveleti károsítása miatti egyéni büntetőjogi felelősséget. Értelemszerűen kiegészíthetné ezt annak áttekintése is, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság tényleges gyakorlata ezt hogyan értelmezi és hogyan szankcionálja, de egyelőre, bár sok kegyetlen tett került az ICC bírái elé, közvetlen természeti környezetpusztítási ügyben – ismereteim szerint – a bíráknak még nem kellett eljárniuk. Ugyanakkor bizonyos ügyekben áttételesen mégis eléjük kerültek a természeti környezet elleni támadás egyes aspektusai.

Az alábbiakban ennek alapokmányi, azaz római statútumbeli és gyakorlati okait próbálom röviden számba venni.

II.

Az 1998-ban, a római diplomáciai konferencián elfogadott, a Nemzetközi Büntetőbíróságot életre hívó Római Statútum 8. cikkének (2) paragrafusának (iv) pontja tartalmazza a szakmai nyelvben „ekocídium”-nak nevezett bűncselekményt.¹

Ennek nem hivatalos magyar szövege szerint²

„[t]ámadás szándékos indítása, azt tudva, hogy az adott támadás a polgári lakosság körében emberi életet követelhet, polgári személyek sérülését, polgári létesítményekben olyan kárt, vagy a természeti környezetben olyan nagy kiterjedésű, hosszantartó és súlyos károsodást okozhat, amely összességében nyilvánvalóan túlzott mértékű a várható tényleges és közvetlen katonai előnyök-höz képest;”

Mielőtt belemennék ennek elemzésébe, előre bocsátom, hogy ne örüljünk nagyon, hiszen a Római Statútum struktúráját figyelembe véve, tudnunk kell, hogy ez csak a nemzetközi fegyveres összeütközések során elkövetett háborús bűncselekményekre vonatkozik. A polgárháborúban, azaz az ún. nem-nem-

¹ Article 8 War crimes [...] (2) (iv) Intentionally launching an attack in the knowledge that such attack will cause incidental loss of life or injury to civilians or damage to civilian objects or widespread, long-term and severe damage to the natural environment which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated.

² A magyar fordítást a Római Statútum kihirdetésére irányuló törvényjavaslathoz (a 2016-ban a sikeres általános részi vita után – érthetetlen okból megállított – ún. Trócsányi-javaslatához mellékelt fordítás alapján közlöm.) T-10722. számú törvényjavaslat a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának és a Statútum 8. cikkére vonatkozó kampalmai módosításának kihirdetéséről. Átiktatva: T/383) <https://www.parlament.hu/irom41/00383/00383.pdf>

zetközi fegyveres összeütközések során elkövetett háborús bűncselekmények felsorolásában³ ennek nincs meg a megfelelője.

Ez a sajátos megoldás arra vezethető vissza, ahogyan magának a Római Statútumnak a bűncselekményeket felsoroló részeinek (azaz a mai, végleges számozásban az 5. cikk,⁴ a 6. cikk⁵ és 7. cikk,⁶

³ 8. cikk (2)(c),(d),(e)

⁴ 5. cikk A Bíróság joghatósága alá tartozó bűncselekmények

1. A Bíróság joghatósága a nemzetközi közösség egészét érintő legsúlyosabb bűncselekményekre korlátozódik. A Bíróság joghatósága a jelen Statútum szerint a következő bűncselekményekre terjed ki:

(a) a népirtás; (b) az emberiség elleni bűncselekmények; (c) a háborús bűncselekmények; (d) az agresszió.

[...]

⁵ A népirtás az 1948. évi egyezmény szerinti öt elkövetési forma szó szerinti megismétlésével került be a Római Statútum 6. cikkébe.

6. cikk A népirtás

A jelen Statútum alkalmazásában a népirtás alatt bármelyik következő cselekmény értendő, amelyet valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésének szándékával követnek el: (a) csoport tagjainak megölése; (b) csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelem okozása;

(c) a csoport szándékosan olyan életfeltételek közé kényszerítése, amelyek a csoport teljes vagy részleges fizikai megsemmisülését okozhatják; (d) olyan intézkedések fogantatása, amelyek célja a csoporton belüli születések meggátolása; (e) csoport gyermekeinek más csoporthoz való elhurcolása.

⁶ 7. cikk Az emberiség elleni bűncselekmények

1. A jelen Statútum alkalmazásában az emberiség elleni bűncselekmények alatt az alábbi cselekmények bármelyike értendő, amelyet a polgári lakosság elleni átfogó vagy módszeres támadás részeként, a támadásról tudva követnek el: (a) szándékos emberölés; (b) kiirtás; (c) rabszolgaságba taszítás; (d) a lakosság áttelepítése vagy erőszakos elhurcolása; (e) a nemzetközi jog alapvető rendelkezéseinek megsértésével elkövetett bebörtönzés vagy a fizikai szabadság elvonásának más súlyos formája; (f) kínzás; (g) erőszakos közösülés, szexuális rabszolgaságban tartás, prostitúcióra kényszerítés, kényszerterhesség, kényszer-sterilizálás, vagy a nemi erőszak bármely más, hasonlóan súlyos formája; (h) bármely meghatározható csoport vagy közösség üldözése politikai, faji, nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, a 3. bekezdésben meghatározott nemi, vagy más, a nemzetközi jog által egyetemesen tiltott egyéb ismérv alapján, a jelen bekezdésben írt bármely cselekménnyel, vagy a Bíróság joghatósága alá tartozó bármely más bűncselekménnyel kapcsolatban; (i) személyek erőszakos eltüntetése; (j) az apartheid; (k) más, hasonló jellegű, szándékosan jelentős szenvedést, vagy a testi épség vagy a testi vagy a lelki egészség elleni súlyos sérelmet okozó embertelen cselekmények.

valamint a 8. cikk⁷ és 8 bis cikk⁸) koncepcionális kidolgozásáról az államok megegyeztek. Azaz, hogy az egyszerűség és a könnyebb elfogadhatóság érdekében ezek a részek alapvetően kompilatív jellegűek legyenek, az államok által széleskörben már eleve elfogadott, szokásjogi természetűnek minősíthető humanitárius és hadijogi szabályok, illetve bizonyos, többnyire éppen ezekkel a fegyveres összeütközésekkel összefüggésben megsértett, nagy részvételi aránnyal bíró emberi jogi egyezmények megsértését szankcionálják a nemzetközi büntetőjog eszközeivel.

Így a környezetkárosító hadviselés⁹ büntetőjogi szankcionálása az 1949. évi genfi egyezményeket kiegészítő 1977. évi genfi jegyzőkönyvekre tekintettel került be a Római Statútumba.

⁷ A háborús bűncselekményeket igen-igen precíz módon, ráadásul két részre bontva iktatták be. A 8. cikk 2. § a) és b) alpontjában foglaltak a nemzetközi fegyveres összeütközések során elkövetett háborús bűncselekmények. Az a) alpont az 1949. évi genfi egyezmények súlyos megsértésének nyolc formáját nevesíti, míg a b) alpont a háború törvényeinek és szokásainak durva megsértéseit sorolja fel, és pedig összesen huszonhat formát. A c) és a e) alpont a nemzetközi fegyveres összeütközésekre, azaz a polgárháborúkra utal. A c) alpont az 1949. évi genfi egyezmények közös 3. cikkének négy súlyos megsértési formáját sorolja fel, míg az e) alpont a polgárháborúban alkalmazandó törvények és szokások tizenöt súlyos megsértését foglalja magában. Az érintett háborús bűncselekmények olyan pontossággal kerültek felsorolásra, ami a tagállamok katonai büntetőtörvénykönyveire emlékeztet.

⁸ Mivel 1998-ban az agresszió tekintetében az államok igen megosztottak voltak, annak a kérdését mintegy függőben hagyták és későbbi megállapodásuk sikerének a függvényében kívánták csak beiktatni. Ld. Római Statútum, 5. cikk 2. A Bíróság joghatóságát az agresszió tekintetében akkor gyakorolja, ha a 121. és 123. cikkeknek megfelelően elfogadásra került az a rendelkezés, amely meghatározza az agresszió fogalmát és azokat a feltételeket, amelyek megléte esetén a Bíróság ítélezhet e bűncselekmény ügyében. Ennek a rendelkezésnek az Egyesült Nemzetek Alapokmányának megfelelő rendelkezéseivel összhangban kell állnia.”

Ez a megoldás, a szkeptikusokra rációfalva, helyesnek bizonyult, mivel az ugandai Kampalában 2010-ben megtartott első felülvizsgálói konferencia szinte szó szerint átvette az ENSZ Közgyűlés 3314 (XXIX) sz. határozatának a szövegét. A kampalai megállapodás új cikkeket iktatott be a Római Statútumba, amelyek hatálybaléptetéséről, mivel a kellő számú ratifikáció már megtörtént, 2017. január 1. után kellett döntenünk az államoknak. Ez végül a Részes Államok Közgyűlésének 2017. decemberi ülésén történt meg, ahol 2018. július 17-i hatállyal aktiválták az agresszió megbüntetésére az ICC joghatóságát.

⁹ A környezetkárosító hadviselés nemzetközi jogi kodifikálhatóságával a magyar nemzetközi jogászok közül Bodnár László foglalkozott részletesebben. (Ld. BODNÁR László: Az „ekocidium” kérdéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 29. évf., 1974/5. 230–239.) A vietnami háború összefüggéseiben írott tanulmány hitet tett a kodifikálhatóság mellett, és a népirtás tilalmáról szóló egyezmény szóhasználati logikáját alapul véve egy saját tervezetet is elkészített és közreboctatott. Az általa adott definíció ennek megfelelően nem az egyéni, hanem az állami felelősségre koncentrált: „Ekocidium delictumát követi el az az állam, amely az emberi környezetet szándékosan, olyan mértékben megrongálja vagy pusztítja, hogy az saját államának területén kívül az ökológiai egyensúly megbontására vezethet.” BODNÁR i. m. 239. Mivel azonban Bodnár László az 1948. évi genocídium egyezménynek az ekocidiummal való kiegészíthetőségét vizsgálta, és ezzel összefüggésben fogalmazta meg javaslatát, így az egyéni büntetőjogi felelősség a genocídium egyezmény által előírt megelőzési és megtorlási

A két jegyzőkönyv¹⁰ közül az első foglalkozik a nemzetközi fegyveres összeütközés során alkalmazandó humanitárius jogi szabályokkal, míg a második a nem-nemzetközi fegyveres összeütközés (azaz a polgárháború) során alkalmazandó újabb humanitárius jogi szabályokat sorolja fel. Kettejük közül azonban csak az első, azaz a nemzetközi fegyveres összeütközésre vonatkozó tartalmaz pontos szabályt a környezetkárosító hadviselési mód elkerüléséről.¹¹

Az államok hozzáállásának sajátosságát ha nem is igazolja, de talán magyarázza az a tény, hogy a saját állam, saját államterület, saját környezet hosszú távra kiható pusztítására az államok valószínűleg nehezebben ragadtatják magukat, mintha „csak” egy másik állam területéről lenne szó. Így a környezet maradandó károsodással járó hosszútávú pusztításának elkerülése a polgárháborúban győzni kívánó fél saját érdeke is, lett légyen az úgy a kormány, mint a felkelő. Ezért az 1974–1977. évi genfi konferencián a józan ész szabályában bízva nem tartották annyira a fontosnak, hogy a II. jegyzőkönyvbe is bevigyék ugyanazt a szabályt, amiről az I. jegyzőkönyv tekintetében megegyeztek.¹²

Azt a római diplomáciai konferencián elfogadott megoldást, hogy ti. a 8. cikkben belül külön-külön kriminalizálják egyes cselekményeket aszerint, hogy nemzetközi fegyveres összeütközésben követték-e el, vagy nem nemzetköziben, a tudományos világban részben védték, részben bírálták.

Az tagadhatatlan, hogy a kettéválasztásnak van egy komoly, védhető logikai alapja, de az is igaz, hogy a 8. cikkben ezért sok lett a redundancia, legalábbis a bűncselekményi tényállások felsorolásában. Mint említettem, a döntő ok a Római Statútum megszavazásának és főleg ratifikálhatóságának megkönnyíté-

kötelezettség, és az ezeket megvalósító belső jogalkotás alapján állt volna be. (BODNÁR i. m. 238.)

¹⁰ Hivatalos magyar szövegét ld. 1989. évi 20. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről

¹¹ I. Genfi jegyzőkönyv:
35. cikk Általános szabályok
[...]

3. Tilos olyan hadviselési módokat vagy eszközöket alkalmazni, amelyek célzatosan vagy valószínűen nagyarányú, hosszan tartó és súlyos károkat okozhatnak a természeti környezetben.
55. cikk A természeti környezet védelme

1. A hadviselés során gondoskodni kell a természeti környezetnek nagyarányú, hosszan tartó és súlyos károsodástól való megvédéséről. E védelem körébe tartozik az olyan hadviselési módok és eszközök alkalmazásának tilalma, amelyek célzatosan, vagy valószínűen ilyen károkat okoznak a természeti környezetben, és ezzel veszélyeztetik a lakosság egészségét, vagy életben maradását.

2. Tilos a természeti környezet ellen megtorló támadást intézni.

¹² Az 1974–77. évi genfi diplomáciai konferencia vitáiról ld. HERCZEGH Géza: *A humanitárius nemzetközi jog fejlődése és mai problémái*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981.

se volt. Azóta kiderült, hogy 1998-hoz képest az államok immár polgárháborús szituációkban is készek büntetni olyan hadviselési módokat, amelyek tilalma és szankcionálhatósága eredetileg csak a nemzetközi fegyveres összeütközések vonatkozásában szerepelt, és a Római Statútumot utólag ebben az értelemben – az állami ratifikáció fenntartásával – kiegészítették.¹³ Ez azonban a környezetkárosító hadviselés tekintetében egyelőre még nem történt meg.

III.

Ha összevetjük a környezetkárosító hadviselésnek a római statútumbeli és a genfi jegyzőkönyvben szereplő fogalmát, azt láthatjuk, hogy az ICC az ún. kollaterális károk okozásának körében elhelyezve, lényegében átvette a genfi I. jegyzőkönyv 35. cikk (3) bekezdését.

A Római Statútum legismertebb és valószínűleg legrészletesebb, angol nyelvű ún. Triffterer kommentárjának vonatkozó része¹⁴ szerint, készítése során egyaránt inspirálódtak a genfi jegyzőkönyv 35. cikk (3) bekezdéséből és 55. cikkéből, valamint a környezetmódosító eljárások katonai vagy bármely más

¹³ Eleddig három ilyen természetű módosítást fogadtak el az államok.

Az elsőt a 2010. évi kampaljai találkozáson, de ez az agresszió definíción túl olyan kérdést érintett, ami aligha ütötte át a nemzetközi média ingerküszöbét, bár önmagában nagyon fontos: nemcsak nemzetközi, hanem nem nemzetközi fegyveres összeütközés során is büntetendő legyen mérgező-, fajtó-, gázfegyverek alkalmazása, továbbá az olyan lövedékek is, amelyek az emberi testben ellapulnak vagy szétnyílnak.

A második kiegészítés-csomagot 2017-ben fogadták el, amikor megegyeztek arról, hogy mikrobiológiai és biológiai fegyverek és mérgek alkalmazását mind nemzetközi, mind nem-nemzetközi összeütközésekben háborús bűncselekménynek nyilvánítják. Ehhez hasonlóan nemzetközi és nem-nemzetközi összeütközésekben egyaránt háborús bűncselekménynek nyilvánították az olyan fegyverek alkalmazását, amelyek elsődleges célja, hogy az emberi testben röntgen-sugarakkal nem azonosítható (azaz tkp. műanyag) szilánkokat szórjon szét, és azzal roncsoljon. A kifejezetten az emberi szemre, illetve a látásra célzó, vakító (ti. állandó vaktságot vagy tartós látáscsökkenést kiváltó) lézerfegyverek alkalmazását – nemzetközi és nem-nemzetközi összeütközésekben – is háborús bűncselekménynek minősítették.

2019-ben pedig a Részes Államok Közgyűlése elfogadta azt a svájci javaslatot, hogy a kiéhezetés, mint hadműveleti mód, a polgárháborúban is háborús bűncselekménynek minősüljön.

E kiegészítéseket az államoknak meg kell erősíteniük ahhoz, hogy rájuk nézve hatályba lépjenek. Szövegüket és a ratifikáló államokra vonatkozó tájékoztatást lásd az ICC honlapján a Részes Államok Közgyűlése (ASP) alkönyvtárban: https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/RomeStatute/Pages/default.aspx

¹⁴ Roberta ARNOLD – Stefan WAHRENBURG: Article 8, § 2(b)(iv). In: Otto TRIFFTERER – Kai AMBOS: *The Rome Statute of the International Criminal Court*. München, Beck–Nomos, 2016. 378–380.

ellenséges szándékú alkalmazásának eltiltásáról szóló egyezményből,¹⁵ ami gyakran ENMOD Convention gyanánt rövidítenek.

A Mark Klamberg által szerkesztett online Case-Matrix kommentár idevágó alpontja¹⁶ láthatóan még kidolgozásra vár, míg a Fernandez és Pacreau által szerkesztett francia nyelvű kommentár az „irányadó szerződéses és szokásjogi szabályok hű átvételét” erősíti meg, de a részleteket illetően tovább utal a Triffterer kommentárban foglaltakra.¹⁷

A Nemzetközi Büntetőbíróság eddigi ügyeiben a 8. cikk (2)(b)(iv) alatti bűncselekmény ismereteim szerint eddig még nem képezte vizsgálat, nyomozás vagy éppen bűnvádi peres eljárás tárgyát, már csak azért sem, mivel az eddigi vizsgált helyzetek és ügyek döntően polgárháborús szituációkhoz kapcsolódtak, ahol, mint láttuk, az ekocídium bűncselekmény nincs nevesítve, így az ICC kamaráinak értelmezésére sem lehet egyelőre hagyatkozni.

Ugyanakkor a népirtás,¹⁸ vagy bizonyos bűnös hadviselési módok áttételesen a természeti környezet elleni támadásként is megvalósulhatnak, mint például a polgári tulajdon elleni támadás,¹⁹ a mérgezés²⁰ vagy a kiéheztetés bűncselekménye.²¹ Hiszen, ha a támadás a polgári lakosság saját ellátását szolgáló ültetvényeit, gyümölcsösét célozza, halászati lehetőségeit teszi semmivé, ivó-

¹⁵ Hivatalos magyar szövegét lásd 1978. évi 29. törvényerejű rendelet a környezetmódosító eljárások katonai vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásának eltiltásáról szóló, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének XXXI. ülészakán, az 1976. évi december hó 10. napján elfogadott egyezmény kihirdetéséről Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques.

¹⁶ Mark KLAMBERG: Article 8(2)(b)(iv). In: Mark KLAMBERG (ed.): *Commentary on the Law of the International Criminal Court*. <http://www.casematrixnetwork.org/cmn-knowledge-hub/icc-commentary-clicc/>

¹⁷ Xavier PACREAU: Article 8. In: Julian FERNANDEZ – Xavier PACREAU (eds.): *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*. Paris, Pédone, 2019. 664.

¹⁸ 6. cikk A népirtás

A jelen Statútum alkalmazásában a népirtás alatt bármelyik következő cselekmény értendő, amelyet valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésének szándékával követnek el: [...]

(c) a csoport szándékosan olyan életfeltételek közé kényszerítése, amelyek a csoport teljes vagy részleges fizikai megsemmisülését okozhatják.

¹⁹ 8. cikk (2)(b)(xiii) Az ellenség vagyontárgyainak elpusztítása vagy elvétele, kivéve, ha az elpusztítást vagy az elvételt (a hadviselési szükségletek elkerülhetetlenül megkövetelik; Polgárháborúban ugyanez a 8. cikk (2)(d) (xii).

²⁰ 8. cikk (2)(b) xvii) Méreg vagy mérgezett fegyverek használata;

²¹ 8. cikk (2)(b) (xxv) A polgári lakosság hadviselési módszerként való szándékos éheztetése, az életben maradáshoz nélkülözhetetlen dolgoktól való megfosztás révén, ideértve a Genfi Egyezmények szerinti segélyellátmányok szándékos akadályozását.

vízvételi lehetőségeit használhatatlanná, az vélhetően a Római Statútum több más háborús bűncselekmény elkövetési alakzata alá is vonható lehet.

Egyes ICC előtti ügyekben ezért felvethető, hogy a vizsgálat tárgyát képező bűncselekmény legalábbis érintőlegesen a környezet pusztításával is összekapcsolható: erre utal a szudáni Darfur tartományt érintő nyomozás az Al Bashir ügyben²² és a Kongói Demokratikus Köztársaság észak-keleti Ituri tartományában elkövetett bűncselekmények, mint például Bogoro falu felprédálása a Katanga-ügyben²³ is mutat ilyen jellemzőket.²⁴

IV.

Az ICC főügyésze rendszeresen készít bizonyos elvi élű jelentéseket, ezek *Policy Paper* és hasonló elnevezések alatt jelennek meg. Bár ezek jogilag nem kötelezőek sem magára a főügyészre, sem a bírói kamarákra nézve, azonban mégis hozzájárulnak a joggyakorlat egységesüléséhez és a főügyészi politika átláthatóságához.

Ezek közül több dokumentumban is megjelent a környezet károsításának kérdése, így hol a Főügyész által felvetett elvi lehetőségként, hogy ti. a súlyosság megítélésében az egyik lehetséges tényezőként kell ezzel számolni,²⁵

²² „The overall effect of physical attack, forced displacement, destruction of means of livelihood, and denial of humanitarian assistance was that mortality rates among civilians, including principally members of the target groups, remained at critical levels. Between April and June 2004, as deaths directly caused by violence decreased, mortality rates among displaced populations in Darfur remained elevated because of deficient humanitarian assistance. Overall, at least 100,000 civilians – mostly members of the targeted groups – have already endured “slow death” since March 2003.

Situation in Darfur, The Sudan, Prosecutor’s Application for Warrant of Arrest under Article 58 Summary of the Case, Against Omar Hassan Ahmad AL BASHIR <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/64FA6B33-05C3-4E9C-A672-3FA2B58CB2C9/277758/ICCOTPSummary20081704ENG.pdf> 7.

²³ A Katanga ügyről ld. Kovács Péter: Kártérítés és kárpótlás a Nemzetközi Büntetőbíróság előtt – a Katanga ügy fényében. In: HOMIČSKÓ Árpád Olivér – SZUCHY Róbert (szerk.): *Studia in honorem Péter Miskolczi-Bodnár*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 343–351.

²⁴ The Prosecutor v. Germain Katanga, Order for Reparations pursuant to Article 75 of the Statute, ICC-01/04-01/07-3728-tENG 17-08-2017, https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2017_05121.PDF; (ld. iii. Pillaging of livestock; destruction of fields and harvests; pillaging of harvests”) §§ 95–105, pp. 41–45.

²⁵ „The Office will also seek to cooperate and provide assistance to States, upon request, with respect to conduct which constitutes a serious crime under national law, such as the illegal exploitation of natural resources, arms trafficking, human trafficking, terrorism, financial crimes, land grabbing or *the destruction of the environment*.” Office of the Prosecutor, Policy Paper on Case Selection and Prioritisation, 15 September 2016. https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf § 7., p. 5. (Kiemelés tölem.)

másutt pedig úgy, mint kivizsgálásra váró beadvány felvetése. Ez érintette az ún. Spratly-szigetek környéki, a Fülöp-szigetek által sérelmezett kínai „túlhalászatot”²⁶ vagy éppen egyes palesztin csoportok által az izraeli gabo-namezők és egyéb ültetvények fölé küldött gyújtóanyagot vivő ballonokat és sárkányokat.²⁷

V.

A tudományos világ elemzéseit és *de lege ferenda* tett javaslatait tanulmányozva arra a következtetésre juthatunk, hogy a szakmai közvélemény ennél jóval markánsabb állásponton van, és többet szeretne látni.²⁸

„The manner of commission of the crimes may be assessed in light of, *inter alia*, the means employed to execute the crime, the extent to which the crimes were systematic or resulted from a plan or organised policy or otherwise resulted from the abuse of power or official capacity, the existence of elements of particular cruelty, including the vulnerability of the victims, any motives involving discrimination held by the direct perpetrators of the crimes, the use of rape and other sexual or gender-based violence or crimes committed by means of, or resulting in, *the destruction of the environment* or of protected objects.

Ibid. https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf § 40., pp. 13–14. (Kiemelés tőlem.)

„The impact of the crimes may be assessed in light of, *inter alia*, the increased vulnerability of victims, the terror subsequently instilled, or the social, economic and *environmental damage* inflicted on the affected communities. In this context, the Office will give particular consideration to prosecuting Rome Statute crimes that are committed by means of, or that result in, *inter alia*, the destruction of the environment, the illegal exploitation of natural resources or the illegal dispossession of land.” Ibid. https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf § 41., p. 14. (Kiemelés tőlem.)

²⁶ „[...] The communication alleged that China has (i) intentionally and forcibly excluded Philippine nationals from making use of the resources in certain relevant areas of the sea (such as blocking Filipino fishermen’s access to traditional fishing grounds at Scarborough Shoal); (ii) engaged in massive illegal reclamation and artificial island-building in the Spratly Islands, causing significant damage to the marine life in the area; and (iii) tolerated and actively supported illegal and harmful fishing practices by Chinese nationals, which likewise has *caused serious environmental damage*. [...]” Report on Preliminary Examination Activities 2019. <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/191205-rep-otp-PE.pdf> § 44., p. 14. (Kiemelés tőlem.)

²⁷ „While the majority of demonstrators reportedly engaged in non-violent protest and remained several hundred meters away from the border, some entered the immediate area of the border fence and engaged in violent acts, such as throwing rocks, Molotov cocktails and other explosive devices, deploying incendiary kites and balloons into Israel, and attempting to infiltrate into Israeli territory. *The deployment of such incendiary kites and balloons has resulted in significant damage to Israeli agricultural and natural land* and some Israeli property.” Report on Preliminary Examination Activities 2019. <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/191205-rep-otp-PE.pdf> § 213., p. 55. (Kiemelés tőlem.)

²⁸ Laurent NEYRET: Environnement (criminalité environnementale). In: Olivier BEAUVALLET (ed.): *Dictionnaire encyclopédique de la justice pénale internationale*. Paris, Berger Levrault, 2017. 410–412.; Carsten STAHN: *International Criminal Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019. 108–110. A hazai irodalomban ld. CSAPÓ Zsuzsanna : A környezet védelme

Az egyik ilyen visszatérő kritikái megjegyzés, hogy mivel a Római Statútum a háborús bűncselekmények között helyezte el a környezet súlyos károsítását, így a békeidőben elkövetett ilyen tevékenység kívül marad az ICC látókörén.²⁹ (Mivel az emberiség elleni bűncselekmények felvezetője (a „kalap” jelentésű „chapeau” az ICC zsargonjában) is a polgári lakosság elleni támadást hangsúlyozza, így valóban kérdéses, hogy a 7. cikk (1)(k) pont³⁰ nyújthat-e lehetőséget annyira kreatív jogértelmezésre, ami a békeidőbeli környezetpusztítás miatti egyéni büntetőjogi felelősséget az ICC joghatósága alá tartozónak minősíthetné.

Azon túl, hogy a javaslatok egy része a Római Statútum kiegészítését igényelné, ami a jelen körülmények között többnyire igen nehezen fogadtatható el az államokkal, azt is szem előtt kell tartani, hogy a nemzetközi jog nemcsak az egyén közvetlen nemzetközi büntetőjogi felelősségének intézményesítésével tud garanciát nyújtani a *zöld gondolat* érvényesülésének.

Így több szerző is azon az állásponton van, hogy a környezetpusztítás miatti nemzetközi jogi felelősség területén észlelhető hiányosságokat nem a Római Statútum módosításával, hanem vagy egy önálló nemzetközi környezetvédelmi bíróság létrehozásával vagy az államok közötti jogviták rendezésére eleve hivatott Nemzetközi Bíróság bevonása révén kellene megszüntetni.³¹

fegyveres konfliktus idején – nemzetközi szokásjogi alapok. *Állam- és Jogtudomány*, LV. évf., 2014/3. 3–21., különösen 15–18.

²⁹ M. JAMBOZORG – M. POURNOURI – S. A. POORHASHEMI – D. HERMIDASBAVAND: Challenges ahead of codification of environmental crime indices as an international crime. *International Journal of Environmental Science and Technology*, 2015/12. http://www.bioline.org.br/pdf?st15348_3722; Živorad RAŠEVIĆ: Considering Environmental War Crime. October 22, 2012. <https://ssrn.com/abstract=2340411> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2340411> 17–18.; Johan VAN DER VYVER: The Environment, State sovereignty, Human Rights and Armed Conflict. *Emory International Law Review*, Vol. 23. <http://ssrn.com/abstract=1944200> 110–111.

³⁰ 7. cikk Az emberiség elleni bűncselekmények
„1. A jelen Statútum alkalmazásában az emberiség elleni bűncselekmények alatt az alábbi cselekmények bármelyike értendő, amelyet a polgári lakosság elleni átfogó vagy módszeres támadás részeként, a támadásról tudva követnek el (...) (k) más, hasonló jellegű, szándékosan jelentős szenvedést, vagy a testi épség vagy a testi vagy a lelki egészség elleni súlyos sérelmet okozó embertelen cselekmények.”

³¹ Alfred REST: Enhanced Implementation and Enforcement of International Environmental Laws by the Judiciary. In: Adrian BRADBROOK et al.: *The Law of Energy for Sustainable Development*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005. 285.; Stephen HOCKMAN: *Why do we need a new International Environmental Court?* Ashley Building, Middle Temple, 2017. <https://www.6pumpcourt.co.uk/wp-content/uploads/2017/03/Stephen-Hockman-QC-Why-do-we-need-a-new-environmental-court.pdf>; Ole W. PEDERSEN: An International Environmental Court and International Legalism. *Journal of Environmental Law*, Vol. 24., No. 3. (2012) 547–558., etc. A hazai szakirodalomban ld. erről részletesen: CSAPÓ Zsuzsanna: Szóló disputa a nemzetközi környezetjogi bíróság tervének létjogosultságáról. In: Kis Kelemen Bence – MOHAY Ágoston – PÁNOVICS Attila (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János*

Bándi Gyula professzornak a nemzetközi jog iránti – csak helyeselhető – vonzalma közismert. *Környezetjog* c. tankönyvében³² is többször érinti a fegyveres konfliktusok, háborúk során alkalmazott fegyverek összefüggéseit a környezetvédelemmel,³³ és külön is felhívja a figyelmet a nem tudatos, hanem balesetszerű szennyezésre. Mint írja,

„[a] környezeti ártalmak az évek múltával nem csupán sokasodtak, hanem egyre nagyobb potenciális veszélyt is jelentettek, mind összetettebbé váltak, s mind kevésbé maradtak meg keletkezésük helyén. Ehhez járult számos egyéb ún. globális válságtünet, mint amilyen egyebek között a népességnövekedés, magával hozva a környezeti veszélynek kitett embertömegek gyarapodását és az őket érő káros hatások erősödését; a vegyi vagy a nukleáris háború veszélyének lehetősége, felvetve a már eddig felhalmozott, egyelőre csupán passzív fegyverzetből származó baleseti veszélyek növekedését is. [...]”³⁴

Amennyire egyet kell ezzel érteni, annyira kell bízni abban is, hogy a nemzetközi jog és annak egyik fontos intézményeként a Nemzetközi Büntetőbíróság maga is be tudja tölteni azt a feladatot, amelyet elvár tőle a nemzetközi közösség és a *jubiláns*.

Kedves Gyula!
Isten éltesse!

80. születésnapja tiszteletére. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar, 2019. 101–134.

³² BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_539_Kornyeztjog/ch07s02.html

³³ BÁNDI i. m. 5., 63., 79., 304.

³⁴ BÁNDI i. m. 5.

MEGFONTOLÁSOK A KÖZJÓ FOGALMÁRÓL – KATOLIKUS SZEMMEL

KUMINETZ Géza*

„Qui rem publicam curat, etiam se curat”.
(Sallustius)

1. Bevezetés

Amint a cím is jelzi, csak bizonyos megfontolásokat kívánunk tenni – katolikus szemmel – a közjó fogalmáról, mivel e téma oly hatalmas, hogy még kötetek sokasága sem merítheti ki.

A jelen, s talán a mindenkori történelmi jelen egyik legfontosabb kérdése a társadalmi kérdés és annak helyes, immár nemcsak helyi, hanem globális méretű megoldása. A jó megoldás pedig főleg

„azon fogalmak helyességétől függ, amelyeket az elmék a társadalom eredetéről, a társadalmi élet tényezőiről, az államhatalomról, a jogról, az erkölcseről, az emberről, az egyedeknek a társadalomhoz való viszonyáról maguknak alkotnak. Egyszóval a világnézet igazságától függ ez a kérdés”.¹

Az idézetben felsorolt fogalmak igen szoros belső kapcsolatban vannak egymással, mintegy egymást határozzák meg és legitimálják. Az egyik ilyen alapvető fogalom a közjó fogalma. Ennek helyességétől döntő mértékben függ

* Egyetemi tanár, PPKÉ KJPI.

¹ Vö. PALUSCSÁK Pál: A közjó sz. Tamás erkölcstanában. *Hittudományi Folyóirat*, 1909. 353.

a társadalmi kérdés akár lokális, akár állami, akár pedig globális megoldása, vagyis az igazságos társadalmi és államközi viszonyok kialakítása és érvényesítése. Minden világnézet megalkotja tehát a maga közjó fogalmának lényegi tartalmi jegyeit. Ezért nem véletlen, hogy a közjó (*bonum commune*) a keresztény társadalmi tanítás egyik központi fogalma.²

Sok mindent érthetünk a közjó fogalmán, így a boldogságot, az utódokat, az univerzum rendjét, az emberi faj fenntartását és fennmaradását, a békét és az igazságosságot, netán a közérdeket, a társadalom javainak összességét, a javak közös voltát, vagy a közérdeket, a közhasznót, a közmegegyezést. E 'szinonimák' mintegy jelzik azt, hogy a közjó fogalma sok és sokféle tartalmi (világnézeti) árnyalatot vett fel a történelem során.³ Úgy látjuk, hogy helyes értelme mára meglehetősen elhomályosult.⁴ Ezzel azt is állítjuk, hogy az újkori történelem ambivalens fejlődésének, hallatlan nagy társadalmi kataklizmáinak egyik fő oka tulajdonképp a középkorban még helyesen értett közjó és annak lényegét adó természetjog fogalmának kilúgozása, elfelejtése, elfelejtetése, megtagadása, módszeres üldözése.⁵ Vissza kell tehát térnünk a közjó időtálló fogalmához és ahhoz kell igazítani akár az egyéni, akár a társadalmi tudatot, akár a politikai életet. Valódi haladás, tartós béke, virágzás másképp el sem képzelhető az emberi életben.

2. Antropológiai megfontolások

Az ember egyszerre egyén és társas lény, személy, aki csak szereteteivel, népével, illetve embertársaival szolidárisan tudja kibontakoztatni magát, valamint ha ő is szolidáris szerettei, népe és minden embertársa iránt (hasznos és értékes tagja a társadalomnak). Csak e kölcsönösség esetén adottak azok a feltételek, melyek éppé tesznek egy emberi közösséget. Az egyéni mellett tehát a szolidá-

² Vö. Walter KERBER: Gemeinwohl. In: Gerfried W. HUNOLD (Hrsg.): *Lexikon der christlichen Ethik*. Band 1. Freiburg–Basel–Wien, Herder, 2003. 618. Ezt tanúsítja az Egyház társadalmi tanításának compendiuma is, mely számtalanszor használja ezt a fogalmat. AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS BÉKE PÁPAI TANÁCSA: *Az Egyház társadalmi tanításának compendiuma*. [Szent István Kézíkönyvek 12.] Budapest, SZIT, 2007. 383–384.

³ Ennek részleteiről bővebben ld. TÖRÖK Csaba: Közjó vagy közérdek? Megfontolások a gazdasági világválság kapcsán. *Communio*, 2010/1–2. 63–81.; TURGONYI Zoltán: A közjó újrafelfedezése. In: BAKOS Gergely (szerk.): *Korunk iránytűje: A Caritas in Veritate kezdetű enciklika jelentőségéről*. [Scintillae Sapientiae 2.] Budapest, L'Harmattan–Sapientia, 2012. 41–46.

⁴ Vö. SOMOGYI József: *A közjó*. Athenaeum, 1943. 2.

⁵ Vö. LIPPMANN Walter: *A közjó filozófiája*. Budapest, Bagolyvár, 1993. 89–100.

ris vagy közösségi tudat is az emberi természet lényegi része.⁶ Míg a közösség adja meg ugyanis az egyén számára az értékmegvalósítás anyagi, erkölcsi és szellemi feltételeit,⁷ addig az egyén övéiért, népéért az egész emberi nemért munkálkodik.

Mi emberek ahhoz, hogy az életünket tisztessen leélhessük (mert ennyi és nem több a földi élet lehetősége és célja), bizonyos anyagi és szellemi javak megszerzésére, használatára szorulunk.⁸ Továbbá azokat igazságosan kell elosztanunk, mivel csakis így tudjuk zavartalanul élvezni azokat. Ehhez a különböző természetes és mesterségek közösségeink segítségével, illetve azok kellő vezetésével juthatunk. Közösségen itt nemcsak a jelen nemzedéket, ha nem az összes elmúlt és jövőendő nemzedéket is értjük.⁹

Ha van közjó vagy közös jó, akkor kell lennie egyéni jónak is. Mindkettőnek megvan a maga sajátos célja, java, ezeket kell összehangolni. A keresztény felfogás szerint nincs önmagában véve kibékíthetetlen ellentét az egyéni érdek (jó) és a közjó (közérdek) között:

„A magánügy mint az ügyek egyik faja, különbözik a másik fajtól, a nyilvános ügytől, mint a magánérdek különbözik a közérdektől,

⁶ Vö. SOMOGYI (1943) i. m. 1.; és SOMOGYI József: *A nemzeteszme*. Budapest, SZIT, 1941. 15–20.

⁷ Vö. KECSKÉS Pál: *A keresztény társadalomelmélet alapelvei*. Budapest, SZIT, 1938. 91.

⁸ Hogy melyek ezek a javak és milyen értékhierarchiájuk van, erről bővebben ld. BORBÉLY Kamill: *A keresztény életalakítás elmélete*. Pannonhalma, Bencés, 2009. 57–59. Röviden összefoglalva öt nagy csoportja van az emberi javaknak: Vannak 1. az anyagi javak, melyek szükségesek és hasznosak az emberi élet fenntartásához. 2. Maga az élet, az emberi élet is alapérték, s ennek kifejeződése az egészség, melyre minden normális ember természetes módon törekszik. 3. A személyiség értékei a kifejlődött ember szellemi tulajdonságainak összességét jelentik. Az érett személyiség ugyanis tudatában van a maga testi, lelki és szellemi erőinek, készségeinek. Különbséget tud tenni értékes és értéktelen cselekvés között és szabadon választ közülük, amiért felelősséget érez. Ez a felelősségvállalás adja az embernek a függetlenség tudatát és a szabadság érzetét, vagyis az emberi méltóságot. 4. Az emberi közösségek (család, nemzet, állam, egyház) hordozzák az ún. kulturális értékeket. Ezek nemcsak lehetővé teszik az emberi személyiség kibontakoztatását, hanem olyan szellemi értékeket hordoznak, amiket az egyes ember maga sem létrehozni, sem pedig teljesen birtokolni nem tud (nyelv, tudomány, művészet, jog, vallás, stb.). Végül 5. az abszolút jó értéke: az előbb említett négy értékcsoporthoz nem tudja mindenestül kielégíteni az ember vágyakozását, igényeit, mivel a végtelenre vágyik. Ez lenne a vallási érték, mely az értékek csúcán áll, hiszen az emberi élet értelmének beteljesítőjeként mutatkozik. Természetesen, az öt értékcsoporthoz egyszerre igyekeznek érvényesülni az emberi életben, de az emberi életvezetés vezérének a legfőbb értéknek kell lennie. Ezért a felsorolás egyúttal értékhierarchiát is jelez. Minden cselekedetünk az erkölcs normája alá esik: az anyagi javak használata, az élet fenntartása, az emberi személyiség kibontakoztatása és a kulturális javak művelése egyaránt. Az emberi tevékenység csak akkor válik emberivé (etikussá), ha az alacsonyabb rendű szolgálja a magasabbat, s ha az alacsonyabb rendűt azért valósítjuk meg, hogy létrejöhesse a legmagasabb rendű cél, vagyis az Isten szolgálata.

⁹ Vö. SOMOGYI (1943) i. m. 1.

vagy a magánjog a közjogtól a jogtudományban. A kettőt megkülönböztetjük egymástól; de egyiknek sem szabad ellenkeznie a másikkal. Se magánügy nem lehet olyasmi, ami a közügynek kárára van; sem pedig a közügy nem nyomhatja el, nem teheti lehetetlenné a jogosult magánügyet. Ez a keresztény civilizációnak az ókori pogány civilizációval szemben lényeges eleme, ez az egyéniség joga, melyet ő ismertetett el a világgal s amelyen egész újkori haladásunk alapszik. Az egyén nem enyészhet el az egészben, az egyetemesben; de, mint öncéllal bíró erkölcsi lény, egyéniségét, mint a társadalom tagja is megtartja. Viszont az összes polgárok szükséges közülete, az állam, a társadalom, az összesség jogos érdekeit fenntartani és védeni tartozik ott, ahol az egyéniség a maga jogát egyoldalúlag túlhaltani hajlandó.”¹⁰

Azt kell tehát mondanunk, hogy e két fogalom korrelatív fogalompár, mintegy egymást világitják meg, egymást kölcsönösen befolyásolják.¹¹

Somogyi József az alábbi módon érzékelteti e kölcsönhatást:

„A családi közjót pl. csak a családi együttélés valósíthatja meg, csak a családi közösségben, csak a családtagok számára biztosítható. Nem a családtagok egyéni javainak összege, hanem a családnak, mint ilyennek közös java. Ezért a családból kivált tagok sem élvezhetik tovább. Lehetnek egy család tagjai egyéni javakban szegények, de nagy mértékben fejlett a család által nyújtott közjó, a kölcsönös szeretet, összetartás, támogatás. Viszont e családi közjó nagy mértékben hiányzik ott, ahol a családtagok egyéni javakban dúskálnak ugyan, de állandó közöttük a viszály, széthúzás, ellenségeskedés. Ugyanígy az állam, a nemzet által nyújtott közjó sem tevődhet össze pusztán az atomizált állampolgárok magánjavaiból. Valamely állam, bár polgárai egyénenként nem vagyonosak, a közjó szempontjából mégis gazdagnak mondható, ha kiválóan biztosítja a közjót, a külső és belső biztonságot, a jogrendet, az egyének boldogulásának feltételeit, a javak igazságos elosztását stb. Viszont ezek hiányában az állam közjavak szempontjából

¹⁰ Vö. DUDEK János: A vallás mint magánügy. In: DUDEK János: *Dogmatikai olvasmányok*. Budapest, Szerzői kiadás, 1914. 282.

¹¹ Vö. KECSKÉS (1938) i. m. 89.

szegénynek mondható, bármily bőségével is rendelkeznek egyes állampolgárok az egyéni javaknak. Ahhoz pedig aligha fér kétség, hogy jobb a békés, összetartó, egymásért áldozatkész családban szegénynek lenni, mint gazdagon örökös családi háborúskodásban élni. Jobb szegénynek lenni közjavakban gazdag államban, mint gazdagnak lenni ott, ahol a jogrend, a közbiztonság elemei is hiányoznak.”¹²

A jól működő társadalomban tehát

„a közjót szolgáló, természetes közösségek lényegükénél fogva egymással összeegyeztethetők, sőt kiegészítik egymást. Az egymás mellé-, illetve föl- és alárendelt közösségek így egy hierarchikus közösségrendszer alkotnak és minden egyén nem csupán egyetlen közösségnek, hanem ilyen közösségrendszernek a tagja. Az egyes közösségek rangsora pedig az általuk megvalósítandó közjavak, értékek hierarchiájától függ”¹³

Ámde erre az emelkedettségre csak az érett személyiségű emberek, polgárok képesek és készek. Fogalmazhatjuk úgy tehát, hogy mind a közjó, mind a magánjó akkor virágzik egyszerre, ha az adott társadalmat többségében és főleg vezetőiben ilyen személyiségű emberek alkotják. Nevezzük az ilyen embertípust a valóban krisztusi embernek. A társadalomnak tehát nemcsak a lehetőséget kell biztosítani, hogy ki-ki eljuthasson a személyi érettségnek erre a fokára, hanem az egész kultúrának ezt kell előmozdítania. Így a nevelésnek, a jogrendnek, a közerkölcsnek, a gazdasági és politikai rendnek stb. egyaránt.

Összességében azt kell mondanunk, hogy az egyén értéktörekvéseinek realizálása (személyiségének kiteljesítése) a közösség védő, nevelő, segítő, ösztönző támogatása nélkül nem lehetséges. A közösségnek az egyént kísérő

¹² Vö. SOMOGYI (1943) i. m. 2–3. A közjó nem azonos a gazdasági jóléttel, mivel ez önmagában nem biztosítja a személy kibontakozását. Nem lehet azonos a közrenddel sem, mivel az csak azokat a közhatalom által garantált javakat biztosítja, mint amelyek a béke és közbiztonság, az igazságosság és a közerkölcs. Vö. Felice COCCO: Stato. In: Leandro ROSSI – Ambrogio VALSECCHI (diretto da): *Dizionario enciclopedico di teologia morale*. Roma, Edizioni Paoline, 1974. 1050.

¹³ Vö. SOMOGYI (1941) i. m. 27–28. Somogyi József ilyen természetes közösségeknek tekinti a családot, a törzset, a népet (politikai szervezettség terén a községeket, az államokat és a nemzeteket), a hivatásközösségeket, a vallásközösségeket, végül magát az egész emberiséget.

sokféle támogató jelenlétét nevezhetjük közjónak.¹⁴ Ám ezen értéktörekvések, és közjó általi támogatásuk az értelmes teremtmény értelmes törekvései. Ennek megfelelően sem a nagy természet, sem az emberi természet nem tekinthető sem sérthetetlen tabuként, sem pedig tetszés szerint alakítható valóságnak.¹⁵ A kozmosz és benne az ember alapvető rendjét a teremtett szellemnek tudomásul kell vennie. Ez inkább egyfajta szimbiózis, semmint parazita életforma felvételét és fenntartását jelenti. Meg kell jegyeznünk, hogy ez a helyes építkezés csak egy ép társadalomban áll így, mivel a tömegbefolyás és az értéktudatot vesztett hatalom révén az egyén sorsa inkább bukásra van ítélve. Akkor a kulturális evolúció során elszaporodnak az ún. megszaladási jelenségek,¹⁶ súlyos kataklizmákat okozva a társadalomban és a bioszférában egyaránt. Az embert erkölcsileg így „lealázó, igazi javaival ellentétes, rendeltetésétől eltérítő cél értékhiány, mely belső ellentmondás nélkül nem nevezhető közjónak, s az ilyen célt szolgáló egyesülés objektív ítélőképességgel nem tekinthető közösségnek”.¹⁷ Más szavakkal a közjó az emberi fajnak, mint érényes emberek szervezett sokaságának fenntartása, mivel az erkölcsi és értelmi érények az egész emberi tevékenységet magukba foglalják.¹⁸

3. A közjó fogalma katolikus szemmel

A rövid antropológiai elemzés arra mutatott rá, hogy az ember csak közösségben élhet és teljesebben ki, s a közösség is csak addig marad fenn, amíg vannak azt építő önzetlen tagjai. Az egyén és a közösség java közti sajátos és belső kapcsolat a közjó. Ezért a közjó jelentheti 1. mindazokat a társadalmi feltételeket, melyek biztosítása révén a társadalom tagjai és kisebb alakulatai tökéletesebb életet élhetnek.¹⁹ 2. Jelentheti a társadalom megvalósítandó célját. 3. Jelentheti a társadalom által gondozott és biztosított kulturális javakat, és 4. azt a közös

¹⁴ Vö. KECSKÉS (1938) i. m. 88.

¹⁵ Vö. TURGONYI (2012) i. m. 52

¹⁶ Erről bővebben ld. CSÁNYI Vilmos – MIKLÓSI Ádám: *Fékevesztett evolúció. Megszaladási jelenségek az emberi evolúcióban*. Budapest, Typotex, 2010.

¹⁷ Vö. KECSKÉS (1938) i. m. 107–108.

¹⁸ Vö. TURGONYI (2012) i. m. 48–50.

¹⁹ Ide sorolhatjuk a kultúra javait, az emberi faj fennmaradásának biztosítását, az emberi lét bizonyos fizikai és biológiai feltételeit: energiaforrások, nyersanyagok, kedvező ökológiai adottságok stb. Vö. Zoltán TURGONYI: *La legge naturale ed il bene comune. Iustum Aequum Salutare*, 2008/4. 87.

emberi tevékenységet, melynek révén e feltételek és javak előteremtődnek, s a társadalom tagjai jól, vagyis emberi módon, azaz erényes életet élhetnek.²⁰

A közjó nemcsak eszköz, hanem önérték is.²¹ Ugyanis a „személyes jólét és boldogság megvalósítása nem csak a társadalmi együttműködéstől függ, hanem a személy sajátfelelősségű életvezetésétől is – mégpedig lényegesen –, vagyis attól, hogy miként hasznosítja azokat az eszközöket és lehetőségeket, amelyeket a kooperáció kínál számára”.²²

Más szavakkal a közjó „munkálkodás mindazon javakért, amelyek a szervezetben megvalósuló teljes emberi fejlődéshez szükségesek, a javak fontossági sorrendjét folyamatosan szem előtt tartva”.²³

A közjó (*bonum commune*) keresztény fogalmát próbáljuk most megközelíteni negatívumokból. Ebben a perspektívában a közjó nem azonos 1. a javak összességével (*summa bonorum*), ez egy szélsőségesen individualista álláspont. 2. Sem a javak közösségével (*communio bonorum*). Ez a szélsőséges kollektívizmus felfogása. 3. A közjó nem azonos az általános jóléttel, vagyis a magánjavak átlagos színvonalával sem, mivel a közjó inkább egyfajta eszköze az általános jólétnek. 4. A közjó végül nem öncélú adottság: arra szolgál, hogy „a közösség minden tagját segítse, támogassa boldogulásában, egyéni céljainak elérésében. Mindenki részesedik benne, de senki sem birtokolhatja, sajátíthatja ki teljesen. Tehát nem a közösség egyik vagy másik tagjáért, hanem valamennyiért van”.²⁴

Horváth Sándor OP. meglátása szerint

„a társadalom az egyének érdekeit minden esetben túlhaladó s tőlük lényegesen különböző, magasabb rangú céllal jön létre. Ez a cél a közjó, az általános, az eszményi *ember* megvalósításának követelménye a sokaságban és a sokaság révén. Ezzel a joggal és elengedhetetlen követelménnyel lép a társadalom az egyén elé, s az utóbbinak nem áll módjában a természetjogtól védett társadalmat

²⁰ Vö. Olisius ROBLEDA: Definitionis boni communis declaratio. *Periodica*, 1967/1. 139–145. és TURGONYI (2012) i. m. 43–45.

²¹ Vö. ARNO ANZENBACHER: *Keresztény társadalometika*. Budapest, SZIT, 2001. 191–192.

²² Uo. 192.

²³ Vö. Helen ALFORD – Michael NAUGHTON: *Menedzsment, ha számít a hit. Keresztény társadalmi elvek a modern korban*. Budapest, Kairosz, 2004. 59.

²⁴ Vö. SOMOGYI (1943) i. m. 3–4. és 8.

alkotnia, ha e jogkört vagy nem tiszteli, vagy pedig ennek határait tisztán egyéni érdekei szerint akarja megvonni.”²⁵

Az említett szerző másik megközelítése szerint

„a közjő [...] az önálló társadalmi alakulat végső céljának értékbeli megfogalmazása és kifejezése ez, amiben a részesedő tagok szemlélhetik, hogy mit kell tenniük egyénileg a közösség felvirágoztatása érdekében és hogy mennyire szabad érvényesülési vágyuknak kiterjedni, hogy az senki érdekét ne sértse és így az egyéni cselekvésmód a békét ne csak ne zavarja, hanem biztosítsa. [...] A közjő [...] a társadalmi erények mértéke és a jogi teljesítmények meghatározó tényezője (a causa exemplaris et finalis körében) [...] és ezért a közösség legnagyobb kincse, minden földi birodalom alapja, amelynek legszabatosabb megállapítására és hűséges megőrzésére a legnagyobb gondot kell fordítani. Ezek a feladatok csak a hatalom és az alattvalók vállvetett munkájával oldhatók meg, mert a természet csak általános útmutatást ad a közjő szükségességére, de konkrét meghatározását rábízza a társadalomra”²⁶

A kormányzás feladata tehát a részek összetartása, a társadalmi organizmus mindenféle értelemben vett egészségének biztosítása. A kormányformák is aszerint ítélandók meg, hogy a közjőt hatékonyan szolgálják-e avagy sem. E tekintetben az állam- és kormányforma is csak eszköze a közjő előmozdításának.²⁷

A hatalom (társadalmi tekintély) létokát és mértékét (működésének határait) a közjő, mint cél és eszköz adja. Ezáltal tartja össze a társadalmat.²⁸ Igaz ez minden természetes közösség, vagy mesterséges alakulat vezetőire. Mindezen rész közjők koordinátora, őre, összehangolója az államhatalom.²⁹ A helyesen felfogott és érvényesített közjő eszméje menti meg a hatalom viselőit attól, hogy a szélsőségek (liberalizmus, totalitarizmus és egyéni, illetve csoportön-

²⁵ Vö. HORVÁTH Sándor: *Örök eszmék és eszmei magvak Szent Tamásnál. Bölceleti és hittudományi tanulmányok. Szent Tamás állameszménye.* Budapest, SZIT, 1944. 286.

²⁶ Vö. HORVÁTH Sándor: *A természetjog rendező szerepe.* Budapest, Jelenkor, 1914. 1. 50.

²⁷ Vö. PALUSCSÁK (1909) i. m. 393.

²⁸ Vö. Guido GATTI: *Autorità.* In: ROSSI–VALSECCHI i. m. 67.

²⁹ Vö. Joseph HÖFFNER: *Keresztény társadalmi tanítás.* Budapest, SZIT, 2002. 44.

zés) felé mozduljanak el.³⁰ A liberalizmus szerint az állam az egyén eszköze, míg a totalitarizmusban az egyén válik az állam pusztá eszközévé.³¹ Az előbbi önző módon feláldozza a közjót az egyén érdekében, az utóbbi pedig hasonlóan feláldozza a személyt a köz érdekében, kódolva így az állandó konfliktust egyén és közösség, polgár és állam között. Az igazság a szélsőségek között keresendő. Az egyén miközben a köz javát szolgálja, önmaga javát is szolgálja. Hasonlóképp midőn az állam részesíti polgárait a köz javaiból, önmaga javát is munkálja. Látnunk kell azt is, hogy „a közjónak csak akkor van elsőbbsége az egyén javával szemben, ha és amennyiben az embernek egy meghatározott társadalmi alakulat tagjaként kötelezettségei vannak”.³²

A keresztény világnézeti állásfoglalás szerint a társadalom tehát olyan komplex rendszer, melyben

„a társadalmi rétegződés funkciók alapján megy végbe. Az így létrejövő, hierarchikusan tagolt, lépcsőzetesen felépülő emberi közösséget összetartó legfőbb erőként Szent Tamás az anyagi, szellemi és lelki (transzcendentális) értékeket integráló közjó (bonum commune) eszméjét jelölte meg [...]. Az állam, mint politikai közösség elsődleges feladata is ennek alapján kerül meghatározásra. Ez pedig nem más, mint a közjó eléréséhez szükséges keretek biztosítása.”³³

E kereteket jelöli ki egyrészt a közös értékrend, hiszen a közjó tulajdonképp egy közös értékrend.³⁴ Másrészt az igazságosság. Ez az a készség, amely mint *virtus superior* minden erényt a közjóra irányít.³⁵ A közjó tehát „a minden irányban megvalósult igazságosság”.³⁶ Megjegyezzük, hogy az igazságosság

³⁰ Vö. ERDŐ Péter: A közjó témájához. In: BERAN Ferenc (szerk.): *A közjó az Egyház társadalmi tanításában*. Budapest, SZIT, 2008. 14–15.

³¹ Vö. EGLIS István: *A keresztény szociológia főbb kérdései*. Budapest, Actio Catholica Országos Elnöksége, 1948. 32-34.

³² Vö. HÖFFNER (2002) i. m. 46.

³³ Vö. RIGÓ Balázs: A szociális igazságosság Varga László S.J. munkásságában. In: *Történelem és politika régen és ma. Tanulmányok*. [Modern minerva Könyvek 6.] Budapest, Heraldika, 2013. 21.

³⁴ Vö. BENKŐ Ágota: A közjó és a családbarát társadalom. In: BERAN (szerk.) i. m. 16.

³⁵ Vö. FRIVALDSZKY János: A közjó Szent Tamásnál és a neotomista természetjogi gondolkodásban. In: FRIVALDSZKY János: *Jó kormányzás és a közjó politikai és jogfilozófiai szemszögből*. Budapest, Pázmány Press, 2016. 13–16.

³⁶ Vö. ERDŐ (2008) i. m. 11–12.

fogalmát is bizonyos értelemben a közjóról alkotott felfogásunk határozza meg. Ne felejtjük el, hogy a keresztény igazságosság-modell holisztikus, mivel rendezi egyén-egyen, egyén-közösség, egyén-állam, állam-egyen viszonyát egyaránt.³⁷

A keresztény felfogás szerint a jogalkotás maga is a közjóra irányul, illetve minden jogalkotás az adott közösség által vallott világnézetnek megfelelő közjóra irányul. Egyén, állam és a kisebb társadalmi alakulatok csakis a közjóra való tekintettel tevékenykedhetnek, ez szabadságuk határa. A közjót továbbá megelőzi, átjárja és betetőzi az erkölcsi rend; ennek ellenében nem lehet közjót, mint társadalmi feltételrendszert alkotni és tartósan jól működtetni.³⁸

Az egyes ember a magánéletében sem független, hiszen minden pillanatban a társadalom tagja is, s annak javára is mindenkor tekintettel kell lennie. Így pl. nem magánügy pusztán, ha valaki drogfüggő lesz, még ha tudva és akarva (szabadon) kívánja is ezt. Vagyis, jogkövető és „erkölcsös magánéletével is a közjót kell szolgálnia”.³⁹ Más szavakkal „erényes ember igazságosság nélkül nem is gondolható”.⁴⁰ Nagyon fontos tehát az egyén felelős életvezetése, az igaz voltra való állhatatos törekvése.

3.1. A közjó konkrét arculatának kialakítása

Lássuk kissé konkrétabban a közjó jótékony funkcióját és kialakítását. Arno Anzenbacher a társadalom öt nagy egymással összefüggő részrendszerét különbözteti meg.⁴¹ Ezek a politikai-jogi, a gazdasági, a tudományos-technikai, a kulturális-világnézeti és a család részrendszerei. A politikai-jogi részrendszer feladata a többi részrendszer közjóra való tekintettel történő összehangolása. Ez afféle keretrendelkezésekkel történik. A gazdaság fő célja az anyagi szükségletek megtermelése. Ám a mai viszonyok közepette a gazdaság és a pénz olyan immanens logika szerint építkezik, ami önmagában nem figyel sem a

³⁷ Erről bővebben ld. HÖFFNER (2002) i. m. 67–74.; Giuseppe MATTAI: Giustizia. In: ROSSI–VALSECCHI i. m. 456–469.; Mauro COZZOLI: Giustizia. In: Francesco COMPAGNONI–Giannino PIANA – Salvatore PRIVITERA (a cura di): *Nuovo Dizionario di Teologia Morale*. Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo, 1999. 498–517.; Francesco D’AGOSTINO: Giustizia penale. In: COMPAGNONI–PIANA–PRIVITERA i. m. 517–525.; Joseph PIEPER: *A négy sarkalatos erényről*. Budapest, Vigilia, 1995.

³⁸ Vö. SOMOGYI (1943) i. m. 10.

³⁹ Vö. PALUSCSÁK (1909) i. m. 368.

⁴⁰ Uo. 371.

⁴¹ Vö. ANZENBACHER (2001) i. m. 195–200.

közjóra, sem a társadalmi igazságosságra. Ezért a politikai-jogi alrendszer feladata, hogy a gazdaságra nézve olyan kereteket alakítson ki, melynek révén a gazdaság úgy maradjon hatékony, hogy közben biztosítsa az elosztás és az együttműködés dolgában a participativitást, valamint az ökológiai környezet kíméletét.⁴² A tudományos-technikai részrendszer a tudás megszerzésére, a képességek kibontakoztatására és fokozására törekszik. Ám mostanság ez is a maga útját járja, mivel gyakorlatilag levált a világnézet és a kultúra alrendszeréről, s inkább a gazdasággal fog össze, semmint a közjőval. A politikai-jogi részrendszer feladata itt az, hogy ezt az alrendszert is az erkölcsi szabályok keretei között tartsa, mivel a tudományos kutatások és a technológiák nagy veszélyeket is hordoznak magukban, ha elszakadnak etikai dimenziójuktól. Anzenbacher megállapítása szerint a világnézeti-kulturális részrendszer mára a peremre szorult, holott ennek lenne kulcsszerepe a többi részrendszer harmonizálásában. Éspedig azért, mert az ember lényegével és rendeltetésével kapcsolatos világnézeti albizonyosságokat hordozza, s ezáltal tulajdonképp kijelöli a többi alrendszer feladatát is. A politikai-jogi részrendszernek fő feladata, hogy visszaadja ezt a vezető szerepet ennek a részrendszernek. A család részrendszere szintén gyenge lábakon áll ma. Ám ép család nélkül nincs kellő szocializáció, nem képes az ember valóban a szó teljes értelmében emberré – szerető és szerethető személyiséggé – válni. Ez a szektor is a közjó lényegi része, vagyis védelmezni kell. Úgy tűnik tehát, hogy a közjó helyes fogalmának kiszorításával elveszett a társadalmi élet organicitása, az egyes részrendszerei (főleg a gazdaság és a tudomány) önálló életbe kezdtek, elnyomva a többit.

E koncepcióból kitűnik, hogy a keresztény felfogás a hatalmat a közjó eszközének tekinti, s nem macchiavellista öncélnak. A politika és a jog ebben a perspektívában „felelős gyakorlat, mely a közjó megalapozását, biztosítását és gyarapítását szolgáló célszerű intézkedésekből áll. Ebből a közjót centrumba állító perspektívából következik a politika elsődlegessége a többi részrendszerrel szemben”.⁴³ Ám ne felejtjük, hogy a politika alapját és célját is végső soron világnézeti állásfoglalások, vagyis a gazdaságra, a tudományra, magára a világnézetre és kultúrára, a családra, sőt, a közjóra egyaránt vonatkozó értékítéletek határozzák meg. A társadalmi tekintély biztosítja az egységes világnézeti hátteret, s benne, vele és általa az együttélést és az együttműkö-

⁴² A közjó lényegi része immár az ép környezet megőrzése is. „A környezet minden erőforrásával és tulajdonságával együtt a közjó, bonum commune része, amely az egész emberiség javára van rendelve”. Vö. HARSÁNYI Ottó Pál: Természeti környezet, klíma és közjó az ember Istennel való kapcsolatában. In: BERAN (szerk.) i. m. 124.

⁴³ Vö. ANZENBACHER (2001) i. m. 199.

dést.⁴⁴ A problémák tehát egy társadalomban akkor kezdődnek, amikor „a meghatározó politikai világnézetek között hiányzik a kölcsönös elfogadottság és a párbeszéd”.⁴⁵ Ám igazi párbeszéd csak ott lehet, ahol a vitázók valóban az igazságot keresik (s az igazság csak egy lehet, ámbar sok oldalról megközelíthető), s érvekre érveket hoznak. De még ilyen esetben is lehetőségek elvi különbségek, sőt, kibékíthetetlen ellentétek, mivel a világnézet a végső – és amíg hiszünk benne, visszavonhatatlan – emberi állásfoglalás a valóság egészéről. Amennyiben világnézeti pluralizmus van egy társadalomban, ott az államnak (a politikai-jogi részrendszernek) kell azt a minimális (vagy épp optimális) elvárást megfogalmaznia és érvényesítenie, ami biztosítja a kellő toleranciát és a békés együttműködést. Ám ne felejtsük, az állam ilyenét választása is világnézeti értékítélet alapján történik. Meg kell keresnie és találnia a különböző világnézetek legkisebb közös többszörösét. Megítélésünk szerint ezt akkor teszi bölcsen az állam, ha a keresztény világlátást teszi meg (legalább implicit vagy hallgatólagos módon, illetve jóindulatú közömbösséggel, semlegességgel) kormányzása vezérfonalának, mivel nincs a kereszténységnél toleránsabb vallás, nincs a kereszténységnél nagyobb tisztelője az emberi személy méltóságának, nincs a kereszténységnél nagyobb védelmezője a természetes emberi közösségeknek.

Minden, de különösen a legfőbb társadalmi tekintélynek kell leginkább tisztában lennie a közjó lényegi tartalmával, mivel csak ennek alapján tudja azt jól konkretizálni, szükség esetén korrigálni. Innen a következtetés, hogy „ugyanaz az alkotmány és ugyanazok a törvénykönyvek nem használhatók – úgy, mint egy sugárhajtású motor terve – minden országban bármely időben, vagy bármely országban minden időben”.⁴⁶ Mivel sok és sokféle alternatíva önmagában véve alkalmas lehet arra, hogy a közjó megvalósításának útja-módja legyen, ám csak egyet lehet választani, ezért „a valószínűleg igaz-ra irányuló vélemények konstruktív dialógus keretében történő ütköztetésére a klasszikusok retorikája és dialektikája nyújtja [...] a legjobb elméleti keretet és gyakorlati mintát”.⁴⁷ Így alakul ki értelmes párbeszéd, s születhet meg egy konszenzus a közjó fogalmáról és érvényesítéséről. Ám olykor még a legőszintébb párbeszéd az egyébként érett személyiségek között sem vezet eredményre. Ezért a társadalmi tekintélynek kell eldöntenie a kívánatos alternatívát, mivel ilyen esetben „az

⁴⁴ Vö. Yves R. SIMON: *Tekintély és társadalom. Az autoritás fogalma*. Budapest, SZIT, 2004. 32.

⁴⁵ Vö. KIS János: Közjó és honpolgári erény. *Világosság*, 1998/2. 50.

⁴⁶ Vö. LIPPMANN (1993) i. m. 140.

⁴⁷ Vö. FRIVALDSZKY János: A politikai véleménynyilvánítás szükségessége, joga és felelőssége a közjó és a jó kormányzás szemszögéből. In: FRIVALDSZKY (2016) i. m. 143.

összefogást sem a felvilágosultság, sem az erkölcs nem tudja garantálni”.⁴⁸ Csak a tekintély tudja egységesíteni és egyesíteni a különböző törekvéseket. S amikor az őszinte dialógus és a tekintély hathatós tevékenysége révén a nép egésze immár szilárdan ragaszkodik a közjó filozófiájához, ott lesz igazi a közösség; ahol pedig a fő elvekben megosztottság és véleményeltérés van, illetve ahol az egészséges tekintélyt megvetik, ott előbb látens, majd egyre kifejezettebb háborús állapotok válnak uralkodóvá.⁴⁹

Sokféleképp próbáltuk eddig körüljárni a közjó fogalmát. Mindezidáig inkább formai szempontok érvényesültek e megközelítésekben. Ám a fő kérdés az, hogy mi is a lényegi tartalma a közjónak, s az erre a kérdésre adott válaszok lehetnek egymásnak nagyon is ellentmondóak, mivel világnézeti alapúak. A keresztény bölcsélet és társadalmi tanítás a természetes erkölcsi rendet és a rá épülő természetjogot, mint az alapvető emberi köteleességek és jogok ellentmondásmentes, teljes és harmonikus univerzumát és azok igazságos érvényesítését tekinti a közjó lényegi tartalmának.⁵⁰ A továbbiakban még egy, a közjót érintő sajátos kérdést fogunk röviden érinteni, nevezetesen a közjóra való nevelés problémáját.

3.2. Nevelés a közjóra, vagyis az emberi életre

A közjónak, mint eszmei célnak (eszménynek) és konkrét rendjének őrzése és védelme a jó szocializáción, a jó nevelésen, az erkölcs, a jog és az illendőség rendjének épségén, illetve ezek kellő funkcióján múlik.⁵¹

Különösen fontos ennek megvalósításához a társadalmi tekintély fő alkotása a jogrend és kellő érvényesítése. A törvény célja ugyanis a közjó védelme, kibontakoztatása,⁵² s ezzel egyik lényeges funkciója a keresztény felfogásban az, hogy neveljen az erényes életre, vagyis ösztökélje az embert arra, hogy törekedjék ne csak a szakmai tökéletesedésre, hanem legalább hasonló módon a személyi érettségre (erényes életre) is. Minden emberben megvan ugyan többé-kevésbé a fogékonyság a jóra, az erényre, ám hogy

⁴⁸ Vö. SIMON (2004) i. m. 53., 63. és 75.

⁴⁹ Vö. LIPPMANN (1993) i. m. 121.

⁵⁰ Ennek részleteit bővebben ld. KUMINETZ Géza: *Egy tomista jog- és állambölcsélet vázlatok I-II.* Budapest, SZIT, 2013. és 2018.

⁵¹ Vö. TURGONYI (2008) i. m. 89–95.

⁵² Vö. Antonio ACERBI: *Legge civile.* In: ROSSI–VALSECCHI i. m. 520.

„abban megerősödjék, figyelemre, nevelésre, disciplinára van szüksége. Az önnevelés elégtelen, mert az ember önmagában gyöngé arra, hogy éppen olyasoktól tartsa magát vissza, amikre leginkább van hajlandósága. Így szükséges, hogy más valaki vezesse őt az erényre. Ilyen tekintély és hatalom a családi fegyelem, a disciplina paterna. De mivel az emberiség nagyobb részét így sem lehet a jóra, az erényre felnevelni, azért szükséges, a társadalom java megkívánja, hogy a törvényhozás, a legfőbb hatalom nevelje az embereket.”⁵³

Ez közelebről azt jelenti, hogy minden individuális, partikuláris jogigényt a közjó perspektívájába kell állítani, abban kell megalapozni. Ez más szavakkal azt jelenti, hogy

„a szubjektív-alanyi jogok nem a közjó fölött álló abszolút jogok, hanem lényegileg a közjó funkciójába illeszkedő, s ezért legitimitációra szoruló jogok. [...] Sem természetes kiindulási helyzetek (tehetség, egészség, testalkat, származás), sem a javak elosztásának természet adta állapota nem alapoz meg semmiféle jogigényt a közjó perspektíváján túl. A szubjektív-alanyi jogok legitimitása attól függ, hogy mennyire integrálhatók annak a közjóra irányuló kölcsönös elismerés-viszonynak a rendszerébe, amelynek feladata a személy emberjogi státuszának szolidaritáselvével egyetemes megvalósítása.”⁵⁴

Mármost mibe avatkozhat bele az állam a maga törvényhozásával? Ez nagymértékben függ a polgárai erkölcsi állapotától. Ha egy államban mindent törvényekkel kell szabályozni, továbbá szinte mindent szankcionálni kell, az biztos jele annak, hogy ott az erkölcsi élet (a jogot követő magatartás) csak pislákol, mivel a jót (a törvényt) a polgárok nem belső meggyőződésből (bélátás, lelkiismeretesség) teszik, hanem legfeljebb kényszerből, félelemből. Ilyen körülmények között nem jogsértő az állam fellépése, hogy sok mindent előír, mivel épp ő van a valósággal tisztában, vagyis azzal, hogy polgárai erkölcsi állapota nem teszi lehetővé önkéntesen a helyes út követését. Nagy botlás a törvényhozás részéről ilyenkor az, ha „törvényeivel éppen olyanokat enged meg,

⁵³ Vö. PALUSCSÁK (1909) i. m. 381–382.; és SOMOGYI (1941) i. m. 27–28.

⁵⁴ Vö. ANZENBACHER (2001) i. m. 194.

olyas légből kapott jogokat, szabadságokat szentesít és társadalmi bajokat tűr el, amelyek annak erkölcsét egyenesen aláássák”.⁵⁵ A polgárok lepusztult vagy lepusztított erkölcsi állapota aláássa nemcsak a közjót, hanem az állami létet is, mivel a polgárok ilyenén erkölcsi ereje nélkül a parlamenti rendszer, a többség elve is „éppoly káros és erkölestelen, mint a koronás fők korlátlan hatalma”.⁵⁶

Ami pedig a büntetéseket illeti, itt is a közjót kell figyelembe venni. A büntetés lényege abban áll, hogy a tettes

„bizonyos javaitól meg lesz fosztva, pl.: szabadságától, politikai jogaitól, avagy pénzétől, talán az életétől is, azért olyas büntetéseket kell hozni, amelyek a kor, a társadalom felfogásai szerint a legsúlyosabbak. Így [...] némelyeket nem a szabadságtól való megfosztással, hanem magas pénzbüntetésekkel lehet csak féken tartani. Bizonyos korban meg a bot a leghathatósabb orvosság. Azonkívül [...] sok dologban a legalkalmasabb büntetés volna nemcsak a polgári jogok elvesztése, hanem a kereskedelemre, az iparra való jog megfosztása. Aki a törvényadta jogokkal csak mások romlására, így a közjó kárára van, attól ezen jogokat a közjó érdekében el kell venni.”⁵⁷

Azoknak az embereknek, akik bizonyítottan nem kívánnak az adott társadalom közjavan dolgozni, pl. idegenek, bevándorlók, az állam ne adjon polgárjogot, mivel a polgárjog révén az ember nemcsak egy adott állam javainak válik a részesévé, hanem e javak újratermelésében is köteles lesz részt venni.⁵⁸

4. Befejezés

Látva azt, hogy a társadalmi igazságtalanságok egyre csak fokozódnak (a haladás, a földi paradicsom mítosza immár az emberiséget kínzó bálványok), mivel a vagyonszerzés, a tudomány és a technika, a kultúra, a család és a politika gyakorlatilag ki vannak véve az erkölcsi törvények, a természetjog hatálya alól. A jog mintha mindezt megengedné, s eltűrné a csalást, az uszórát,

⁵⁵ Vö. PALUSCSÁK (1909) i. m. 384.

⁵⁶ Uo. 385.

⁵⁷ Uo. 388.

⁵⁸ Uo. 390–391.

mások kihasználását, a rabszolga és leánykereskedést, a számító bankalapítást, a manipuláló újságírást, a szennylapok terjesztését, a zsarolás agyafúrt formáit, a pornográfiát stb. mivel mindez mesés profittal kecsegtet, ezért a közjó és így az egyes emberek valódi magánjáva is sohasem látott módon van veszélyben.⁵⁹

Mindezzel szemben a katolikus Egyház a maga társadalmi tanítását, mint próféta víziót mutatja fel, s küzd a maga etikailag megengedhető eszközeivel a kór és bálvány ellen. E társadalmi tanítás egyik központi kategóriája a közjó fogalma, mely szerint mindezen tevékenységnek ismét az erkölcsi törvény és a rá épülő természetjog hatálya alá kell kerülnie.⁶⁰ A közjót csak akkor lehet megvalósítani, ha a társadalom tagjai valóban elismerik az erkölcsi rend kategorikus imperatívuszát. Ehhez pedig főleg az egyénnek kell önmaga felett kivívnia a helyes uralmat. Nem közömbös ugyanis „a társadalomra nézve, vajon az ember erényes-e, legyőzte-e önnönmagában a rendetlen indulatokat. Hiszen az igazságosság erénye rendesen ezeknek a szabadossága miatt lesz megsértve. Az első tehát ami az embernek szükséges, a szenvedélyek legyőzése, ezáltal lesz képes az igazságosság gyakorlására”.⁶¹

A keresztény közjó fogalma sokrétű, miként a társadalom is sokféle javakból, közösségből, szervezetből áll. Ezeknek az egyes emberi közösségeknek is megvan a maguk közjáva. Így a családé, a nemzeté, a különböző állam alatti kisebb társadalmi alakulatoké, a vallási közösségeké, az államé, s végül az egész emberiségé. Ezek harmóniába hozása és tartása a feladata a különböző szintű tekintélyeknek, leginkább az államhatalomnak.

A közjó fogalmát alapvető módon járja át a világnézeti állásfoglalás, s mint ilyen át akarja hatni mind jobban a társadalmat. A történelem tanúsága szerint két fő iránya van ennek az állásfoglalásnak. Van az utilitarista (akár individualista, akár kollektivistá, akár egyéni vagy csoportönzés is a leple), és létezik az etikai (keresztény) irány. Az előbbi inkább parazitaként (nyomában a kulturális evolúció nagy zsákutcáival, megszaladási jelenségeivel), az utóbbi pedig szimbiontaként (itt a kultúra szerves módon illeszkedik akár a bioszférába, akár a kozmosz egész rendjébe) működik. Az előbbi atomizálja nemcsak a társadalom közösségeit, hanem az egyén belső képességeinek harmonikus működését is felbomlasztja (a közönséges, a tömegember, illetve az önkényes diktátorok, nyomokban a társadalmi káosz az eredmény), s az alsóbb, netán alantas ösztönök kerülnek uralomra. Ellenben az utóbbi akár az egyénben, akár

⁵⁹ Uo. 373. és 376.

⁶⁰ Uo. 374.

⁶¹ Uo. 378.

a különböző szintű közösségekben, társadalmi szervezetekben a magasabb rendűnek rendeli alá (tegyük hozzá: nem despotikus, hanem alkotmányos módon) az alsóbbat. Így az egyén képességei, a társadalom alrendszerei az erkölcsi törvény érvényesítésével egy nagyobb közös cél szolgálatába állnak, minden oldalról kiegyensúlyozottá válnak.⁶²

Térjünk tehát vissza a közjó filozófiájának klasszikus-skolasztikus hagyományaihoz, s akkor a társadalmi kérdés nagy problémái lassan oldódni fognak. Ez a visszatérés minden társadalmi tekintélyhordozó elsőrendű feladata, de talán leginkább iskoláink tanáraié.⁶³ S akkor, mivel a népek ép tanítást kapnak, készséggel munkálják, érvényesítik a maguk körülményei között egyszerre a legfőbb hármastörvényt: a *salus animarum*-ot, a *salus rei publicae*-t és a *salus generis humani*-t.

Végül azt kell még belátnunk, bár katolikus szemmel vizsgálódtunk, ám a keresztény társadalmi tanítás, és benne a közjó fogalma a józan ész alkotása, tehát nem kötött szigorúan a keresztény hithez. Ezért minden esztét helyesen használni tudó, s lelkét el nem adott ember – vallási, világnézeti és nemzetiségi hovatartozásától függetlenül – beláthatja helyességét, feltétlen normatív értékét. Ha pedig belátta ennek a tanításnak az egyetemes érvényességét, akkor a politikai életben, s a társadalom minden részrendszerében való részvételével is ezt az értékrendet akarja egyrészt öntudatosan követni, másrészt minden elvakultság nélkül, de következetesen embertársaival megértetni, illetve közöttük, velük érvényesíteni.

⁶² Ennek részleteiről ld. VÉRTESI Frigyes: *A lelki béke pszichológiája*. Pécs, Dunántúli Egyetemi Nyomda, 1928.

⁶³ Vö. LIPPMANN (1993) i. m. 161.

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGI AGRÁR-KÖRNYEZETPOLITIKA ÉS AGRÁR-KÖRNYEZETJOG KIALAKULÁSA

KURUCZ Mihály*

1. Bevezetés: a mezőgazdaság és természeti környezete kölsönös feltételezettsége és konfliktusa

A mezőgazdasági tevékenység természeti környezettel fennálló kapcsolatrendszere rendkívül sokoldalú és bonyolult. A mezőgazdaság a természeti rendszerekre épül, minden más emberi tevékenységi formához képest nagyobb mértékben veszi igénybe földünk természeti erőforrásainak egyedi elemeit: a földet, vizet, levegőt, de mindenekelőtt a termőterület komplex ökoszisztémáját. A mezőgazdasági tevékenység talajképző,¹ illetve talajrontó² környezetátalakító hatású.

A környezet- természetvédelem és a mezőgazdaság más-más célokat követ, kölsönös feltételezettségük³ és konfliktusaik⁴ gazdasági, társadalmi, illetve ökológiai metszetben jelennek meg. A feszültségviszony területei:

* Egytlemi docens, ELTE ÁJK.

¹ Az ipari mezőgazdaság megjelenéséig, a földtulajdon és földhasználat egységén alapuló – folyamatos tápanyag-gazdálkodáson alapuló – földművelés (agricultura) egyben talajképző tevékenységet is jelentett. A tulajdonostól elkülönült földhasználó a régi korokban sem volt ápolója a földnek, és ma sem az.

² Az ipari mezőgazdasági technikák és technológiák alkalmazása kikezdte ezt a hagyományt, a nagyüzemi földhasználatban erodálódott, eltűnt a termőtalaj-ápoló mezőgazdasági értékrend, helyébe közjogi előírások léptek. Magyarországon pontos jele ennek a termőföld védelméről szóló 1960.évi V.tv.

³ A biodiverzitási célkitűzés a környezetápoló mezőgazdaság alapelve. Látjuk megvalósulását a magyar vadgazdálkodási, kitüntetetten a halgazdálkodási törvényben.

⁴ Minden mező-erdőgazdasági hasznosítású földön földhasználati princípium a természeti értékek és a tájkép jellegének változtatási tilalma. Ld. 2009. évi CCXII.tv.

- ökológiai: a talaj, víz, levegő, a termőhelyek élővilágának, faj- és biotóp védelmének igénye;
- gazdasági: a termelő jövedelemszerzési motiváltsága;
- társadalmi: élelmiszerbiztonság megteremtése;
- humán: a termelő környezethasználói felkészültsége;
- költségmegtérülési: a környezetvédelmi beavatkozások hosszabb távú megtérülésében;
- a földtulajdon és a földhasználat szétválása; a tulajdoni szerkezet és a félkultúr ökoszisztémák⁵ fenntartása.

A termőhelyek, az élőhelyek megőrzése, az adott termőterület jó környezeti állapota⁶ eléréséhez környezeti fenntarthatóság szükséges. Ugyanakkor a termőhelyek, de a természetközeli élőhelyek túlnyomórésze már nem képes mező-erdőgazdasági tevékenység nélkül fennmaradni.

Ezt a dinamikus feszültségviszonyt kell egy fenntarthatósági modell mellett kezelni. Az élőhelykímélő mezőgazdaság célkitűzését szabályozó közpolitika – uniós és tagállami szinten – két önálló szakmapolitika: az agrár- és környezetpolitika metszéspontjában fogalmazódott meg.

1. A közös agrárpolitika és a környezetpolitika aszimmetrikus amalgációja a CAP reformokban

1.1. Az agrár-környezetvédelmi szempontok érvényesítésének lehetőségei az elsődleges jog alapján

A Közös Agrárpolitikát (CAP) az EGK⁷ „házassági szerződésének” nevezik, az Unió közös agrár-környezeti politikáját inkább egy vitatott közös politikaként írhatjuk le. A Az EGK alapjaként és céljaként definiált közös agrárpolitikát⁸ a

⁵ Az ún. félkultúr ökoszisztémák olyan életközösségek, amelyek életébe az ember termelési céllal már beavatkozott, és ezáltal gazdasági tevékenységének értéke növekedett. E beavatkozás azonban az életközösségek önszabályozó-önfenntartó képességét nem károsítja. Ide tartoznak a telepített erdők, a gyepek, a legelők, a rétek, az olyan nádasok, ahol nádkitermelés folyik, és ilyenek az újabban kialakított parkerdők is.

⁶ Pl. Az adott termőhely talajának, a vizeknek jó mennyiségi (jó utánpótlódási faktor), jó, fizikai, kémiai ökológiai állapotát jelenti. A vízvédelmi jogban jól kimunkált, a talajvédelemben elmulasztott.

⁷ Az Európai Közösségek Alapító Szerződése – Római Szerződés (Róma, 1957. március 25.).

⁸ Ld. Római Szerződés 32. cikk [38] „Mezőgazdasági termékeknek minősül a termőföld, az állattenyésztés és a halászat termékei, valamint az ezekkel közvetlen kapcsolatban lévő félkész termékek.”

francia, olasz nemzeti politikai érdekek kényszerítették ki: saját mezőgazdaságuk NSZK általi társfinanszírozása és a nagy és fizetőképes német fogyasztói piac megszerzése állt érdekükben, amelyet az „európai szolidaritáson alapuló” közösségi szabályozás kommunikációs igényével tematizáltak.⁹ Ez a szintiszta tagállami érdek „európaizálta” a mezőgazdaságot, különleges szabályozó normákkal és intézményekkel, elkülönült cél- és eszközrendszerrel látta el.¹⁰

A Közös Környezetvédelmi Politika (CEP) korántsem tekinthet vissza a CAP-hoz mérhető múltra. Az EGK-t alapító szerződése¹¹ nem tartalmazott rendelkezéseket sem önálló közösségi környezeti politika létrehozatalára, sem a tagállami környezeti politikák összehangolására vonatkozóan.¹²

Mégis, a CAP folyamatosan veszít szupranacionális jellegéből, a CEP viszont az Unió céljává, alapértékévé vált. A környezetvédelmi politika céljai és alapelvei az 1982-1986 közötti periódusban, a harmadik akcióprogramban körvonalazódtak. A program akár el is indíthatta volna a szektorális agrár-környezetjogi szabályozást, két azonnali intézkedést igénylő környezeti problémára reagáló szabályozás oldalvívén. Az a talajok fokozódó savasodásának megakadályozására reagáló, a másik a talajpusztulás megakadályozására elkészült hulladék-elhelyezési program volt.

Az Egységes Európai Okmány mindkét közös politikában mérőöldkő szerepet kapott, a közös környezetpolitika megteremtésével és az agrárium integrált szakpolitikaként való megfogalmazásával.¹³

⁹ Ebben napjainkig nincs változás, egyfelől kibővült a kör a spanyol, portugál, görög, lengyel, magyar, szlovák stb. tagállami törekvésekkel, másfelől a mediterrán térség újabb és újabb tagállami szintű problémáinak megoldását csomagolják be a szolidaritás fogalmába.

¹⁰ Az EGK ‘sarokköve’ elnevezést kapott. 1955. évi messinai konferencia kompromisszuma: a mezőgazdaságot befoglalták a Európai Közösséget megalapító szerződés III. részébe (32–37. cikk [38–47.]). Az 1958-as stesai konferenciája dolgozta ki a közös agrárpolitika alapelveit; később cinikusan ‘sirköve’ elnevezéssé változott. HALMAI Péter: *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda Kiadó, 1995. 15. Római Szerződés 3. cikk (1) e. pont: „a Közösség tevékenysége magában foglalja a közös politikát a mezőgazdaság és a halászat területén.”

¹¹ Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés sem tartalmazott ilyen kötelezettségvállalást.

¹² Ezt az állítást árnyalni kell az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó szerződést illetően, ugyanis az a radioaktív sugárzás elleni védekezés vonatkozásában lehetővé tette a közösségi normaalkotást. A Római Szerződésben a közös környezeti politika és jog alkotmányos alapjait a Római Szerződés 94 [100], illetve a 308 [235] cikkeiben vélték megtalálni. BÁNDI Gyula – ERDEY György – HORVÁTH Zsuzsanna – POMÁZI István: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. [Környezetvédelmi Kiskönyvtár 8.] Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999.; BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2000.

¹³ Ld. FODOR László: *Integratív környezetjog – Az Európai Unióban és Magyarországon*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2000. 2052/88. sz. rendelet a Strukturális alapokról.

1.1.1. Az Egységes Európai Okmány agrár-környezetjogi jelentősége

Az Egységes Európai Okmány szerződéses jogi alapot adott a környezetpolitika kidolgozására, szabályozásra.¹⁴ A közösségi környezetvédelem szerződéses legitimitációja megerősítésével¹⁵ a környezetpolitikát a többi közösségi politikával nemcsak egyenrangúvá tette, egyben biztosította a közös politikák és a környezetpolitika integrációját.¹⁶ Valójában ez az agrár-környezetjog születésének pillanata.¹⁷ Az Okmány új 95[100/A] cikke¹⁸(3) bekezdése külön nevesítette a környezeti tárgyú jogharmonizációt, megadva a jogalapot a környezetvédelem magas szintű összehangolására.¹⁹

1.1.2. A Maastrichti Szerződés

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés²⁰ doktrínális jelentősége, a fenntartható fejlődés elvének közösségi céljá emelése.²¹ Ezzel „alkotmányos” jogalapot adott a környezet magas szintű védelmének deklarálása és a környezetvédelmi követelményeknek a közös agrárpolitikába való integrálására is.²²

¹⁴ A környezetpolitika fő céljait és elveit a módosított Alapszerződés 174 [130/R] cikke (1) (2) taglalják, amely szerint ennek célja a környezeti minőség megőrzése, védelme és javítása, hozzájárulván ezáltal az emberi egészség megővéséhez (eszköz) és a természeti erőforrások ésszerű hasznosításához (eszköz). Megfogalmazódtak a közösségi környezetpolitika legfontosabb alapelvei, mint a megelőzés, az elővigyázatosság, a környezeti károsodás keletkezés helyén való megszüntetése, valamint a „szennyező fizet” elve.

¹⁵ A Római Szerződés új XIX. [VII] címe, 174–176. [130/R–130/T] cikkek.

¹⁶ A Szerződés 174 [130/R] cikk (1) (2) lényegi alapelve a környezetpolitika és más politikák, így különös tekintettel a közös agrárpolitikára integrációjáról rendelkezik, beszél, különös tekintettel a közös agrárpolitikára, a regionális, szociális és fejlesztési politikára.

¹⁷ 175[130/S] cikk.

¹⁸ 95[100/A](1) cikk: „A Tanács [...] meghozza a tagállamok törvényeinek, rendeleteinek és közigazgatási előírásainak közelítésére vonatkozó azon intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac létrehozása és működése.”

¹⁹ „A Bizottság [...] a környezetvédelem [...] területére tartozó javaslataiban a védelem magas szintjét veszi alapul...”

²⁰ Az Európai Unióról Szóló Szerződés (Maastricht, 1992. február 7.) A Szerződéssel bevezetett új XIX. [XVI] cím az addigi rendelkezéseket kibővítette. A 174. [130r.] cikkely (1) bekezdése a környezeti politika céljai közé illesztette a regionális vagy világméretű környezeti problémákkal kapcsolatos nemzetközi intézkedések elősegítését a közösség nemzetközi kötelezettségeivel összhangban.

²¹ Az EU szerződéssel módosított Római Szerződés.

²² A 175.[130s.] cikkely kiterjesztette a közösségi környezeti politikát a földrendezési politika és a város- és vidéktervezésre is.

A *Fenntarthatóság felé* címet viselő Ötödik Környezeti Akcióprogram a gazdasági fejlődés és a természeti erőforrások egyensúlya elvét fogalmazta meg.²³ A program a kiemelt öt célágazat egyike lett *mezőgazdaság*, mint a környezetre jelentős hatást gyakorló terület,²⁴ és az alábbi agrár-környezetvédelmi célok kaptak prioritást:

- fenntartható gazdálkodás talajjal, vízzel, természeti területekkel,
- integrált szennyezés-megelőzés,
- a meg nem újuló energiák fogyasztásának csökkentése.

Az Ötödik Akcióprogram felülvizsgálatáról szóló – „Kulcsprioritások” elnevezésű – döntés a közös mezőgazdasági, vidékfejlesztési és környezeti politika integrálását emelte ki, és új közpolitikai prioritásokat jelöl meg, mint:

- új farmgazdálkodási technológiák, különösen az organikus termelés és az extenzifikáció ösztönzése;
- a kemikáliák használatának csökkentése;
- a biodiverzitás megőrzése;
- a mezőgazdaságnak a vízminőségre és a területhasználatra gyakorolt hatásainak értékelése.

Az Amszterdami Szerződés az Unió céljai közé vette a fenntartható „társadalmi haladás” előmozdításának bizarr követelményét.²⁵ A Szerződés új 3/C cikke szerint a környezetvédelmi követelményeket integrálni kell a közös politikák végrehajtásába, fenntartható fejlődés előmozdítása céljából.²⁶ A Lisszaboni Szerződés nem hozott újat a környezetjog szabályozásában.

A tanulmány további részében a közösségi környezetjog fejlődésének azon területeit tekintem át, amelyek a közösségi agrárkörnyezetjog kiteljesedéséhez vezettek az 1990-es elején.

²³ A fenntartható fejlődés a Környezet és Fejlődés Világbizottsága szerint: „fejlődés, mely úgy elégtí ki a jelen nemzedékek igényeit, hogy az ne akadályozza a jövő nemzedékek képességét saját igényeik kielégítésében” (Brundtland Jelentés).

²⁴ Ez a megközelítés nemcsak a környezetvédelem, de az adott ágazat hasznát és fenntarthatóságát is szolgálja (‘win-win’ szituáció).

²⁵ Az EU szerződés Preambuluma 7. fordulata: „Azzal az elhatározással, hogy figyelembe véve a fenntartható fejlődés elvét és a belső piac megvalósítása, a kohézió erősítése és a környezetvédelem keretében előmozdítsák a népek gazdasági és szociális haladását...”

²⁶ A szakdolgozatomban az alapszerződésre hivatkozáskor először az új, Amszterdami Szerződés szerinti számozás, ezt követően szögletes zárójelben a régi, a Római Szerződés szerinti számozás szerepel

1.2. Az agrár-környezetvédelem megjelenése a másodlagos jogban

A CAP szerződéses alapjain alakult ki és az alapvető jogi szabályozási eszköz a tanácsi rendelet lett, amely jelzi, hogy bár a szabályozás környezetvédelmi tárgyú, de eltér a CEP irányelv típusú jogharmonizációs modelljétől. A rendeletek és tárgyaik:

- 93/92. EGK rendelet;
- a környezet védelmének és a vidéki táj megőrzésének követelményeivel összeegyeztethető mezőgazdasági termelésről szóló 2078/92. rendelet;
- az újratermelő ipari felhasználású nyersanyagok termelésének támogatásáról szóló 2398/91/EGK számú rendelet;
- a környezet védelmének és a vidéki táj megőrzésének követelményeivel összeegyeztethető mezőgazdasági termelésről szóló 078/92/EGK számú rendelet;
- a mezőgazdaságban teendő erdészeti intézkedésekre vonatkozó közösségi támogatási rendszer létesítéséről szóló 2080/92/EGK számú rendelet

A jogharmonizációs blokkba tartozik:

- a növényvédőszer forgalmazásáról szóló 91/414/EGK számú irányelv
- a vizek mezőgazdaságból származó nitrátszennyeződésekkel szembeni védelméről szóló 91/676/EGK számú irányelv;

1.3. A válságok teremtő ereje: a CAP reformokba integrált környezetpolitikai elemek, és eredménye: az agrár-környezetjog

A CAP-ban a környezeti követelmények érvényesítése valójában csak akkor került előtérbe, amikor annak eredeti modellje az 1990-es évek elejére közvetlen költségvetési és világpiaci lehetetlenülés szélére került. A növekvő kiadások nem javítottak a mezőgazdasági termelők egészségének jövedelmi helyzetén, de a túltermelést ösztönözték, és támogatott exportot kényszerítettek ki.²⁷ Ez az Európai Közösség és az USA közötti agrárkereskedelmi háborút²⁸ kiélezte, és

²⁷ Ez az ún. ár- és jövedelempolitika összekapcsolásának (*coupled*) modellje, amely bebizonyította, hogy hatalmas költségvetési forrásokat emészt fel.

²⁸ Az USA számára elsősorban az Európai Közösség gabonapiaci politikája volt meghatározó jelentőségű. Kezdetből fogva bíralták a magas importvédelmet, a lefőlőzéseket, valamint az

az USA-ba irányuló német ipari export fenntartását is veszélyeztette. E kettős hurokban vált elkerülhetlenné az agrártermékek piacának beemelése a világkereskedelem liberalizációs folyamatába, amely a CAP modelljének alapvető átdolgozását kényszerítette ki.

Az Uniónak választ kellett adnia egy háromfaktorú kérdésre: hogyan csökkenthető a mezőgazdálkodás létfeltételét adó élőhelyi környezet terhelése, szennyezése, a termelési növekedés fenn tartásával és a vidéki életminőség javításával egyidejűleg. A megvalósításnak lényegi eleme az un. tiszta technológiák adta erőteljesen csökkentett környezetterhelésen, a kevesebb nyersanyag-felhasználáson, az újrafeldolgozáson, de mindenekelőtt a mezőgazdasági termőhelyek biológiai sokfélesége megteremtésén stb.) alapuló új szabályozási modell lett.²⁹

Ennek az integrált kapcsolatnak az első elemeit a Bizottság 1985-ben kiadott Zöld Könyve a mezőgazdaság környezetszennyező jellegéből kiindulva fogalmazta meg:

- kevésbé intenzív termelési módszerek alkalmazása;
- a legelőhasználat megfelelő szabályozása;
- a talajvíz elvezetésének (vagyis lényegében a mocsarak lecsapolásának) megszüntetése;
- a művelési ág megfelelő megválasztása, illetve szükséghez képest történő megváltoztatása;
- a biogazdálkodás elősegítése.

A deklarációban a környezetvédelmi célok megvalósulása érdekében a mezőgazdasági tevékenységgel való teljes felhagyás követelménye, az. un. ökológiai szigetek létrehozása is megfogalmazást nyert.

Az 1992-es agrárreform ezen a modellen integrálta az agrárpolitikába a környezetjog célkitűzéseit. A közösségi agrárpolitika fő célkitűzésévé vált a mezőgazdasági termelés természeti erőforrásainak: talaj, felszíni, felszín alatti vizek, erdő, táj további terheléstől való megóvása. A modellen az agrárreformok hulláma érdemi doktrínális változást nem hozott a mai napig, a komplex élőhelykímélő mezőgazdálkodás egyre markánsabban nyilvánul meg.

exporttámogatási rendszert. Az Egyesült Államok az európai farmereknek nyújtott hatalmas támogatások felszámolását követelte.

²⁹ POMÁZI István: Az Európai Unió környezetpolitikája és a szabályozás várható tendenciái. In: *Környezetpolitika és uniós csatlakozás*. Budapest, MTA, 1998. 28.

2. Az agrár-környezetvédelmi jog területei a CAP-on belül

A környezetvédelmi tartalom a CAP reformok szerves részét képezi, de köztes helyet foglalt el a CAP-hoz, illetve a CEP-hez való viszonylatában: CAP relevanciájú részterületén a három un. kísérő intézkedés közül kettő agrárkörnyezetjogi:³⁰

- környezetkímélő és tájmegőrző gazdálkodás támogatása
- erdősítés támogatása.

A Bizottság a tagállamok bevonásával indította el a monitoring és ellenőrzési rendszer módszereit, hogy a reformintézkedések minden államban egységes módon kerüljenek bevezetésre.³¹ Az agrár-környezetvédelmi jogi szabályozás részterületei:

2.1. Az emissziós korlátozások

A célok eléréséhez bevezetett agrárpolitikai prioritások a káros emisszió erőteljes mérséklését irányozták elő.

2.1.1 A talaj, és talajvíz-szennyezést kiváltó termelésnövelő anyagok kibocsátása korlátozása

A talaj, és talajvíz-szennyezést kiváltó termelésnövelő anyagok használatának korlátozása első sorban a szerves- és műtrágyák, növényvédőszeres (peszticidek) használatának csökkentésében³² jelent meg. Az emissziócsökkentés mérséklése agrárpolitikai eszközzé vált.³³

³⁰ A harmadik: a mezőgazdasági termelők előnyügdíjazási támogatási rendszere tisztán birtokstruktúra politikai természetű.

³¹ Az ellenőrzések a Bizottság Mezőgazdasági és Ellenőrzési Vezérgazgatósága, valamint az egyes tagállamok környezetvédelmi, illetve mezőgazdasági minisztériumainak feladata.

³² Ld. ún. hagyományos (intenzív) mezőgazdaági modell.

³³ Pl. a szántó területek visszagyepesítésével, a gyepgazdálkodással csökkent a környezetterhelés, de talaj növényzeti fedettségével a klímavédelem – ki nem tűzött célja – is erősödött. A művelési ágváltozás a szántók szénemisszióját szüntette meg, az ebből eredő CO₂ kibocsátást a növényzetnek a levegőből való CO₂ lekötése és O₂ kibocsátása követte.

2.1.2. Az organikus gazdálkodásra való áttérés³⁴

Az organikus gazdálkodásra való áttérés is emisszió csökkentési célokat követ. A műtrágya és növényvédőszer terhelést radikális csökkentésével egyúttal az élelmiszerbiztonság növelése járt együtt.³⁵ A biogazdálkodás minimalizálta a műtrágyák felhasználását, a kémiai növényvédőszeres használatát, fokozta a talaj termelékenységét és biológiai aktivitását,³⁶ hozott termést, hogy ehhez kevés külső energia bevitelt igényelt.³⁷

2.1.3. Az állattenyésztés környezetterhelésének csökkentésére

Az állattenyésztés környezetterhelésének csökkentésére a hektáronkénti számosállat kvótát alkalmazták. Az környezetkímélő eljárások a tartási és trágyázási technológiáktól, a keletkező melléktermékek kezelésére terjedtek ki.³⁸ A termelők ellenállása miatt ez a célkitűzés még a veszélyeztetett övezetekben sem valósult meg.

2.1.4. A területpihentetés (*set aside*)

A területpihentetés (*set aside*) az ugaroltatás, illetve parlagon tartással azonosított. Naívan a talajterhelés csökkenését várták tőle, a 15-20% közötti területpihentetési kötelezettséggel a talaj kimosódásából eredő veszteségeket kívánták mérsékelni. A CAP reform keretében közvetlen termelői támogatási rendszerrel egészítették ki.³⁹

³⁴ A bio, illetve biológiai gazdálkodás a latin-, francia nyelvű országokban az öko, ökológiai gazdálkodás a német nyelvterületen, míg az organikus gazdálkodás az angol nyelvű és skandináv államokban használatos.

³⁵ 2092/91. EKG rendelet a mezőgazdasági termékek biológiai termeléséről.

³⁶ Az Európai Unióban az ellenőrzött ökológiai termőterületek nagysága 1985-95 között kilencszeresére, az ezzel foglalkozó gazdaságok száma közel hétszeresére növekedett.

³⁷ Ld. 219/90. sz. irányelv a Genetikailag módosított mikroorganizmusok (GMM) korlátozott alkalmazásáról, valamint a 220/90 sz. irányelv a Genetikailag módosított organizmusok (GMO) környezetbe előre megfontolt módon történő kijuttatásáról.

³⁸ Ld. még 676/91. sz. EKG rendelet, valamint a 271/91. EKG rendelet, illetve a Hulladékokkal kapcsolatos szabályozás című fejezet.

³⁹ Hozzávetőlegesen a gazdaságok 12%-t érinti az ugarolási kötelezettség.

2.1.5. A növényvédőszerengedélyezése és alkalmazása

A növényvédőszer növekvő használata jelentős összefüggést mutat az emberek, állatok és növények egészségi állapotával, és általában a környezeti állapottal. A peszticidek kiemelt tiltásának, korlátozásának szabályozási jellege nagymértékben megegyezik az általában a veszélyes vegyi anyagokra és készítményekre vonatkozó szabályozásával. A növényvédőszer közösségi szabályozásának alapvető elemeit két irányelv:

- a bizonyos hatóanyagokat tartalmazó növényvédőszer forgalmazásának és használatának megtiltásáról szóló 79/117/EGK számú, majd a 91/414. tanácsi direktíva,
- a növényvédőszer forgalmazásáról szóló 91/414/EGK tanácsi irányelv
- tartalmazta.

2.1.6. A vizek mezőgazdasági terhelésének megelőzése és elhárítása

2.1.6.1. A nitrát-irányelv a mezőgazdasági vízszennyezés fékezésére

A mezőgazdasági eredetű vízvédelmi problémák ellen a nitrát-szennyeződésekkel szembeni védelem eszközeként a 91/676. irányelv került megalkotásra.⁴⁰ Az irányelv alapján a tagállamoknak meg kell határozniuk az ún. 'nitrát által veszélyeztetett zónákat'.⁴¹ Az emissziós tartalmú korlátozások a műtrágyák egyes típusainak betiltására, a szerves trágya tárolására, használatának időleges tilalmára, évenkénti mennyiségi korlátozására terjedtek ki. (istállótrágya nitrogéntartalma nem haladhatja meg a hektáronkénti 170 kg nitrogén egyenértéket) A védelem középpontjában általában az ivóvizek védelme áll, illetve a különösen veszélyeztetett édes és tengervizek, így az Északi- és Keleti-tenger megóvása az eutrofizációtól.

Az ivóvíz minőségéről szóló 80/778. irányelv ugyan meghatározta az ivóvíz megengedett legmagasabb nitrát tartalmát (50 mg/l), de ezt az értéket több tagállamban is túllépték. A „nitrát által veszélyeztetett zónák” a tagállamok által megjelölt olyan vidékek számítanak, amelyeknek talajvizei több mint 5.0 mg/l nitrát koncentrátumúak, illetve felszíni vizei eutrofizálódási veszélyben vannak.

⁴⁰ Ld. még: Talajvédelem és hulladékokkal kapcsolatos szabályozás című fejezeteket.

⁴¹ Bár az ivóvíz minőségéről szóló irányelv (778/80) előírja, hogy az ivóvíz nitrát tartalma nem haladhatja meg az 50 mg/l koncentrátumot, ennek ellenére a Közösség több részében is túllépték ezt az értéket.

Az irányelv rendszerében jelentős szerepe van a jó, illetve megfelelő mezőgazdasági gyakorlat kódexének. Ezek olyan, a tagállamok által kidolgozandó szabályok, amelyek a környezetbarát gazdálkodás alapjait tartalmazzák. Ezeknek a szabályoknak a követése a nem veszélyeztetett vidékeken önkéntes, és ennyiben ez a szabályozás gyenge pontja.

2.1.6.2. A derítőiszap felhasználása a mezőgazdaságban

A derítőiszap mezőgazdasági felhasználása ökológia hatása káros, a talajok nagyfokú elszennyeződéséhez vezet a magas nehézfém tartalom miatt. A derítőiszap mezőgazdasági alkalmazásának kérdéseit a Tanács *86/278/EGK számú, főként a talaj védelméről szóló irányelve* szabályozta. Ez az első olyan közösségi jogszabály, amely kifejezetten a talaj védelmére állapított meg rendelkezéseket. A mezőgazdaságban felhasználható derítőiszap a háztartási és városi, illetve más szennyvizeket kezelő derítőberendezésekből, valamint ülepítőgödörökből és más hasonló szennyvízkezelő berendezésekből származik. Az irányelv határértékeket és tilalmakat állapított meg az iszappal kezelt talajok, mezőgazdasági felhasználásra rendelt iszapok nehézfém-tartalmára.

2.1.7. A talajvédelem

A mezőgazdasági termelés elsődlegesen a termőföldhöz: a talajhoz kötött,⁴² eredményessége elsősorban a talajzónáktól függ. A talajvédelem magában foglalja a talaj mennyiségének, termőképességének, szerkezetének, víz és levegőháztartásának, valamint élővilágának védelmét is. A talaj szűrő funkciója miatt a felszín alatti vizek védelme tekintetében is első rangú környezeti elem.

A talajszennyezés körében beszélhetünk fizikai, kémiai és biológiai szennyezésről. Fizikai szennyezés alatt elsősorban a talaj erózióját, savasodását, a mezőgazdasági gépek taposási- és olaj károsítását kell érteni. A szélsőséges időjárási periódusok, a kevés vagy sok csapadék és nagy szél a talaj erózióját, deflációját okozza, ellene talajfedettséget szolgáló növénytermesztést kell alkalmazni. A növények gyökere megköti a talajt, és annak humusztartalmát,

⁴² A föld, mint általános fogalom körébe tartozik a termőtalaj, az alapkőzet és az ásványi anyagok. A mezőgazdaság szempontjából a termőtalaj – mint alapvető termelőeszköz – bír jelentőséggel.

szerkezetességét javítja, szénemisszióját csökkenti. Az erdő-, gyp- más növényzeti sávok telepítése az élőhely sokszínűségét segíti elő.⁴³

A kémiai talajszennyezést a szikesedés, valamint a túlzott műtrágya és növény-védőszer használat okozza. A savasesők és a műtrágyázás eredményezhetik a termőtalaj fokozatos savanyosodását, amely ellen a meszezés csak tüneti kezelést nyújt, itt speciális szikesedést gátló öntözést és vízgazdálkodást kell folytatni.⁴⁴

A talajok kémiai terheltségének csökkentésében jelentős a kemikáliák: műtrágyák, növény-védőszer, hozamfokozók, állati gyógyszerek szerepe. A leginkább környezetkárosító hatásúak a műtrágyák és a növényvédőszer.

A herbicidek túlzott és nem megfelelően időzített alkalmazása só-felhalmozódáshoz vezet, és rontja a talaj termőképességét.⁴⁵ A nitrogén, foszfor, kálium műtrágyák savanyítják a talajt, sőt a talajszerkezet romlását idézhetik elő.⁴⁶ A túlzott nitrogén műtrágyázás miatt a gyökerekben felgyűlő nitráttömeg nem képes a növényben fehérjévé alakulni (például zöldségfélék). Egyes növények túl sok nitrátot halmoznak fel, amely fokozza a kártevőkre való érzékenységet. A talajban halmozódó nitrát a talajvízben is feldúsul. Innen elszivárog a felszín alatti vizekbe, ahol súlyos nitrátosodást okoz.⁴⁷ Ennek megakadályozását szolgálja a biogazdálkodásra áttérés ösztönzése.⁴⁸ Időről időre felbukkan a bevitt vagy feleslegben maradó nitrogén mennyiségére kivetett adózás bevezetése.⁴⁹

A növényvédő-szerek veszélyes hulladékoknak minősülnek. A Tanács 414/91. számú irányelve foglalkozott először részletesen a növényvédő-szerekkel, elsősorban forgalmazásuk engedélyezésére koncentrált. A jogi szabályozás

⁴³ Ld. Gyepesítés, biológiai diverzitás megőrzése a CAP 1992-es reformintézkedései (2078/92. sz. rendelet, a szakdolgozat 15. oldalán).

⁴⁴ Ld. FARKASNÉ FEKETE Mária: *A földhasználat és az agrárpolitika összefüggése az Európai Unióban – Angliai tapasztalatok*. Gödöllő–Budapest, Gödöllői Agrártudományi Egyetem – Mezőgazda Kiadó – Sisiris Kiadó, 1999. 27.

⁴⁵ A műtrágyák a természetben előforduló molekulák szintetikus analógjai, nem természetidegen anyagok, tehát a talajra, a növényre nem károsak. A felhasználásuk során a környezeti kár csak a technológia durva megsértése esetén léphet fel. Ennek formája a túlادagolás, és a nem megfelelő időpontban való alkalmazás.

⁴⁶ A nitrogént minden évben rendszeresen kijuttatják, lehetőleg a növények igényeinek megfelelő megoszlásban. Míg a foszfort és a káliumot szinte teljes mennyiségben a vetés előtt dolgozzák a talajba, addig a nitrogénnek csak egy részét, a többit pedig a már fejlődő növényre szórják.

⁴⁷ Ld. 676/91. számú nitrát irányelv és Vízügy című fejezet.

⁴⁸ Ld. 2092/91. EGK rendelet, szakdolgozat 17. oldala.

⁴⁹ Környezetbarát agrárpiac – lehetőségek és eszközök. In: GLATZ Ferenc (szerk.): *Termelés, piac, természeti környezet. Zöld belépő az Európai Unióba*. Budapest, MTA, 1999. 137.

megfelel a veszélyes hulladékokra⁵⁰ vonatkozó kívánalmaknak (engedélyezés, csomagolás és jelölési szabályok, alkalmazási feltételek és korlátozások stb.). Az irányelv meghatározta a növényvédő-szerek listáját és azok maximális jelenlétét egyes növényekben.⁵¹ A bevezetett 'növényi útlevél' a visszakövethetőség első eszköze, a termékek útját az előállításától a felhasználóig követi.⁵²

A talaj biológiai szennyezése főleg az egyes állattartó telepek helytelen tartási és trágyakezelési technológiájából ered. A hígtrágyával végzett öntözés állategészségügyi és humán szempontból is veszélyt jelent. A korszerű és környezetkímélő tartási és trágyakezelési eljárások⁵³ eléréséhez a növénytermesztés és az állattenyésztés összehangolt, az istállótól a szántóföldig tartó termékpálya logikára épülő szabályozása kell.⁵⁴

Mégis, az Európai Unió talajvédelmi szabályozása szégyenteljes kudarcként írható le.

2.1.8. Levegővédelem

A mezőgazdasággal összefüggő légszennyezést a nagy állattartó telepek melléktermékei (ammónia), a kemikáliák, illetve a mezőgazdasági gépek kipufogó gázai jelentik. Az állattenyésztésben megoldást adhat a tartási és trágyázási technológiák alkalmazása. A telepeknek a lakóhelytől megfelelő távolságra kell épülniük, így mód nyílik ezek erdősávokkal való elszigetelésükre. A kemikáliák esetében – diffúz jellegük miatt – csak a használatuk visszaszorítása jelenthet megoldást.⁵⁵

⁵⁰ Ld. 689/91. számú irányelv a Hulladékokkal kapcsolatos szabályozás című fejezetben

⁵¹ Már a hatvanas évektől érvényben voltak olyan rendeletek, amelyek a gyümölcs- és zöldségfélék tekintetében szabályozták a maradványértékeket. A Közösség 362/86. irányelvében a gabonafélékben is megállapította a szermaradványok maximális szintjét.

⁵² Ld. növényegészségügy.

⁵³ A környezetkímélő trágyakezelés megkívánja a szilárd burkolatú trágyatelepek, aknák létesítését. A korszerű tartási technológiáknak pedig összhangban kell lenniük a Közösség állatvédelmi előírásaival (*animal welfare*) is.

⁵⁴ Ld. SÁNTHA Attila: Állattenyésztésünk helyzete és EU konform fejlesztésének koncepciója. In: *Környezetbarát mezőgazdálkodás – Magyarország az ezredfordulón*. [Stratégiai kutatások az MTA-n, Műhelytanulmányok] Budapest, 1999. 52.; illetve Hulladékokkal kapcsolatos szabályozás című fejezet.

⁵⁵ Ld. agrár környezetvédelmi program intézkedései a szakdolgozat 17. oldalán.

2.1.9. A földek ideiglenes pihentetése (*set aside*)

A fenntartható mezőgazdálkodás⁵⁶ közvetett emissziós korlátozási eszköze a parlagon hagyás. A jogintézmény nem azonos a föld mezőgazdasági termelésből való kivonásával. Az 1094/88. számú rendelet által bevezetett új agrárpolitikai eszköz. A kivont földterület ugaroltatható, erdősíthető, vagy nem mezőgazdasági célra hasznosítható.⁵⁷ Az extenzifikáció és a *set-aside* egymást kiegészítő jellegűek a káros anyagkibocsátás csökkentésében. A földpihentetés csak a megművelt földterület meghatározott részére vonatkozik, az extenzifikáció az egész földterületet érinti. A *set-aside* intézménye állandó viták tárgya, folyamatosan módosítják, de mind a mai napig az agrárpolitika jelentős eszköze maradt.

2.2. Táj- és természetvédelem

A mediális környezetvédelem mellett az ún. élőhelyvédelmi fordulatot kell kiemelnünk, amely a táj-és természetvédelem mellett az érzékeny területek meghatározásával vette kezdetét.

A természethez és a tájhoz alkalmazkodó mezőgazdálkodást az integrált földhasznosítási rendszer kiépülése biztosította. Ehhez szükség volt egy új, ún. agrár földhasználati zónarendszer bevezetésére az Európai Közösségben.⁵⁸ Három fő zónatípust különböztetünk meg:

- intenzív termelési adottságú területek
- extenzív adottságú területek
- védelmi funkciójú területek.

A mai agrárkörnyezetjogi fordulatot előlegezte meg a veszélyeztetett helyi tájak fenntartásának, a biodiverzitás megőrzésének, az őshonos haszonállatfajták szaporításának kezdeményezése.

⁵⁶ A Közösség a FAO 1991-es nyilatkozatát is alapul vette. E szerint a fenntartható mezőgazdaság és vidékrejlesztés (Sustainable Agriculture and Rural Development = SARD): „[...] a természeti erőforrások használata és megőrzése, valamint a technológiai és intézményi változások orientációja olyan módon, amely lehetővé teszi a jelen és a jövő generációi igényeinek folyamatos kielégítését. A fenntartható fejlődés magában foglalja a talaj, a víz, a növényi és állati genetikai források megőrzését, ugyanakkor gazdaságilag életképes és szociális szempontból elfogadható.”

⁵⁷ A végrehajtásának részletes szabályait az 1272/88. számú bizottsági rendelet tartalmazta.

⁵⁸ Ld. bővebben a Természetvédelem című fejezet.

2.2.1. Tájvédelem

A tájvédelem szorosan kapcsolódik a természetvédelemhez, nem is mindig lehet pontosan körülhatárolni. A fő feladata elsősorban a vidéki tájak esztétikai ápolása, megőrzése. A mezőgazdasági termelést úgy kell kialakítani, hogy az szervesen illeszkedjen az adott ökológiai, termőhelyi feltételekhez, helyi tradíciókhoz. Az Európai Unióban maximálisan figyelembe kell venni új beruházások esetén az ökológiai, tájvédelmi szempontokat.⁵⁹ Pénzügyi támogatást nyújtanak a mezőgazdasági termelőknek, mint a táj gondozóinak, a regionális jellegzetességek megőrzéséhez. A tájvédelmi szabályok meghozatalánál figyelembe kell venni a vonatkozó nemzetközi egyezményeket is.⁶⁰

2.2.2. Természetvédelem

A természetvédelem elsődleges célja a vadon élő fajok és élőhelyeik védelme, a biodiverzitás megőrzése. Kiemelkedő jelentőségű a Vadon élő madarak védelméről szóló 409/79 számú direktíva, amely minden, a Közösség területén vadon élő madárfajt és élőhelyüket védő programot indított el. A tagállamoknak meg kell őrizniük a vadon élő állatok diverzitását, védett területeket kell létrehozniuk. A fajok védelmét kiegészítette ki a természetes élőhelyek⁶¹ védelme (43/92. sz. un habitat direktíva). Az irányelv egyik célkitűzéseként létrehozta a „speciális természetvédelmi területek átfogó európai ökológiai hálózatát” (Natura 2000).

A tájhoz, természethez illeszkedő mezőgazdasági termelés kialakítására a természetvédelem céljait, elveit integrálni kellett az agrárium céljai közé.⁶² Ebben nagy jelentősége lett a környezetileg érzékeny területek (ESA) védelmének, valamint a zónációs rendszer kialakításának.⁶³ A természetvédelem és a

⁵⁹ Ld. 337/85. EGK-rendelet Meghatározott-közületi és magán-tervek környezeti hatásvizsgálatáról.

⁶⁰ 1972-es párizsi UNESCO-egyezményt (Convention for the Protection of the World's cultural and Natural Heritages); az Európa Tanács Vidéki Térségek Európai Chartáját (European Charter for Rural Areas) 1995 Strasbourg; Corki Nyilatkozat (The Cork Declaration for a Living Countryside) 1996.

⁶¹ „Természetes élőhelyek olyan szárazföldi vagy vízi területek, amelyek földrajzi, biotikus vagy abiotikus tényezők alapján elkülöníthetők, és [...] amelyben a faj biológiai élettartamának bármely szakasza során él.” In: BÁNDI i. m.

⁶² Ezt a lépést az 1992-es CAP reform tette meg, ld. szakdolgozat 17. oldal.

⁶³ Ld. 2328/91. sz. rendelet A környezetileg érzékeny területekről, illetve a szakdolgozat 17. oldal.

földhasználat érdekeinek figyelembevételével alakították ki a nemzetközileg is használt zónarendszert:

- természetvédelmi magzóna (a természetvédelem kizárólagos, az egyéb földhasználat tiltott)
- védelmi zóna (táj- és természetvédelmi szempontokat előtérbe helyező gazdálkodás)
- átmeneti zóna (a mezőgazdasági termelés extenzív irányba való fejlesztése)
- agrárzóna (elsődlegesen a mezőgazdaság termelési funkciói)
- művelés alól kivett területek (urbanizáció, infrastruktúra és ipari létesítmények)

2.2.3. Ökológiai gazdálkodás

A mezőgazdálkodás negatív környezeti hatásainak csökkentésére irányuló reaktív szabályozási eszközök mellett megjelent a proaktív elem: az ökológiai gazdálkodás közösségi bevezetése. Alapvető jogszabálya a *2092/91. számú tanácsi rendelet*. A szabályozás a mezőgazdasági termelési mód alapvető megváltoztatására irányult, amely szigorú előírások keretei között, különleges ellenőrzés és minősítés mellett, aktív környezet- és egészségvédelem és életforma-változtatás mellett folytatható. A rendszer komplexitását a bio- vagy ökotermékek kollektív oltalmával egészítette ki. A terület-használat, a termelők, a termékek ellenőrzését, a termék minősítését jellemzően akkreditált egyesületek végzik. A környezeti elemek, és általában a környezet terhelésére gyakorolt pozitív hatásai nyilvánvalóak, kiterjedése nagyban függ az ún. hatékony fogyasztói kereslettől.

2.2.4. Az agrár-környezetvédelmi programok

Itt a legjelentősebbek az ún. horizontális célprogramok, amelyek a környezetbarát gazdálkodási formák elterjesztését célozzák minden művelési ágban. A horizontális programok 5 fő célkitűzéshez kapcsolódnak:

- műtrágyázási és növényvédelmi célprogram:
- integrált növénytermelési célprogram
- ökológiai célprogram
- gyeplélelő célprogram

- vizes élőhelyek célprogram

A zonális programok a kedvezőtlen adottságú, elsősorban extenzív hasznosításra alkalmas térségek fejlesztési megoldásait tartalmazzák. A gazdálkodók a helyi adottságaiknak leginkább megfelelő programot választhatták ki a következőkből:

- szántó-gyep konverzió
- őshonos állatok külterjes tartása
- extenzív termelési módok alkalmazása
- természetvédelmi célú gazdálkodás nem védett területen
- az egyes állatfajok élőhelyeinek fejlesztése
- talajvédelmi módszerek alkalmazása
- tájrekonstrukció
- tájvédelmi célú gazdálkodás
- vízfolyások parti sávjának védelme
- biotóp hálózat kialakítása
- élőhely rekonstrukció

Az élőhelyek sokszínűsége védelmét szolgálják a térségi ökológiai, szociális és kulturális fejlesztési célkitűzések és programok. A kistérségi célprogramok ezen belül a környezeti mikrohatást szolgálják. Az erdősítés egyszerre tölt be emissziócsökkentési és élőhelyek és a biológiai sokszínűséget teremtő hatásokat a területek mezőgazdasági művelésből való kivonásával.⁶⁴

2.2.5. Integrált szennyezés megelőzés

A vizek, a talaj, a levegő és a hulladékokkal történő szennyezése szorosan összefügg egymással, együttes felügyeletük megakadályozza a szennyezések áthelyezését.⁶⁵ Az IPPC rendszer utal a mezőgazdasági termelésre is.⁶⁶ Az integrált szennyezés-megelőzésről és védelemről szóló 61/91. számú direktíva (IPPC) meghatározta azon intézkedéseket, amelyek arra szolgálnak, hogy megelőzzék vagy csökkenték a levegőbe, vízbe és földbe jutó káros anyag-emissziót.

A direktíva legjelentősebb rendelkezése az új létesítmények, beruházások integrált engedélyezési eljárására szabályozása, a környezethasználat feltétele-

⁶⁴ A 2080/92. sz. 1992. június 30-án kelt EGK rendelet a mezőgazdaságban teendő erdészeti intézkedésekre vonatkozó, közösségi támogatási rendszer létesítéséről.

⁶⁵ Ld. BÁNDI i. m.

⁶⁶ FODOR i. m.

inek – határértékekben kifejezett – meghatározása. Ezek meghatározásának alapja pedig a „legjobb elérhető technika”⁶⁷ rendszere.

2.2.6. A mezőgazdasági beruházások környezeti hatásvizsgálata

A közösségi szintű környezeti hatásvizsgálat intézményét a 85/337/EGK számú irányelv vezette be. Az irányelv által célzott mezőgazdasági vonatkozású tevékenységek a következők:

- tagosítás;
- természetközeli vagy parlagterületek intenzív mezőgazdasági felhasználása;
- mezőgazdasági vízgazdálkodási tervek;
- olyan első erdősítések, amelyek ökológiailag negatív elváltozásokhoz vezethetnek;
- irtások a művelési ág megváltoztatásának céljával;
- üzemi baromfitelepek;
- üzemi sertéstelepek;
- lazactenyésztés;

A változtatásokra irányuló törekvések végül a 97/11. számú irányelv kibocsátását eredményezték, amely módosította a 85/337. számú direktívát.

2.2.7. Az érzékeny környezeti területek intézménye

A termőterületek komplex védelmének, az élőhelyi környezet és táj megóvásának jogintézményi terméke az ún. ‘környezetileg érzékeny területek’ (ESA) kialakítása.⁶⁸ Ide kell sorolnunk a ritka növény- és állatfajok életterét adó területek, felszín alatti vízbázisok, a felszíni vízi élőhelyek, fokozottan veszélyes hegyi területek elkülönült szabályozását is.

⁶⁷ „A legjobb elérhető technika” alatt értendő a leghatékonyabb olyan eljárás, amely biztosítja az emissziós határértékek betartását, illetve amelyeket arra terveztek, hogy megelőzzék, valamint csökkentsék az emissziót és a környezetre, mint egészre gyakorolt hatást.

⁶⁸ Az ÉKT intézményét *Az agrárszerkezet hatékonyságának javításáról szóló 797/85. számú rendelet* vezette be. Az ESA rendszerét már a nyolcvanas évek végén elkezdték egyes államokban (Nagy-Britannia, Németország, Hollandia stb.) bevezetni a 797/85. számú, Az agrárgazdaság hatékonyságának javításáról szóló rendelet 19. cikke alapján. HORVÁTH Zsuzsanna: Közelítés az Európai Közösség Jogához: az érzékeny környezeti területek intézménye. *Jogtudományi Közlöny*, 1995/11. 498–513.

Az érzékeny környezeti területek intézménye⁶⁹ – elnevezése dacára – a CAP részét képező szerkezeti politika eszköze, és elsődlegesen nem a környezetvédelmi jogalkotás terméke. Ennek megfelelően kialakításának célja legalább annyira gazdasági, mint amennyire környezetvédelmi. Jogforrási oldalról a 797/85. és az 1760/87. számú rendeleteket követően a 2328/91. rendeletet kell említeni.

2.2.8. A management szerződések és az ösztönzők szerepe

Az ösztönzőkkel kombinált management szerződések alkalmazása a tilalmon és kötelezéseken alapuló szabályozás alternatívájaként jelentkezett. Ez a jogintézmény – csakúgy mint az érzékeny környezeti területek intézménye – elsősorban Nagy-Britanniában alakult ki.

A management szerződés közigazgatási szerződés, az illetékes tagállami hatóság és az adott (termő) föld tényleges használója között létrejövő olyan megállapodás, amely alapján a termelő meghatározott gazdálkodási gyakorlat folytatására vállalkozik az illetékes hatóság által fizetendő éves díjazás ellenében. A megállapodás alapját a gazdálkodó által készített és gazdaságának sajátosságait tartalmazó terv, az ennek megfelelően és egyéniesített formában megállapított gazdálkodási előírások, valamint a díjazás mértéke.

A szerződés előírásai helyettesítik a korlátozást és tilalmat, előírják a környezet szennyezésével, károsításával járó gyakorlat megváltoztatását, az új módszerek bevezetését, új létesítmények megvalósítását.

2.2.9. Közvetlen jövedelemtámogatás

A Közös Agrárpolitikát társadalmi céljaira tekintettel, a vidéki társadalom életképességének fenntartására, a táj és a környezet védelmének előmozdítá-

⁶⁹ Az ÉKT közösségi szintű bevezetésében jelentős szerepet játszott egy, az Egyesült Királyságban már működő kísérleti program. A kelet-angliai Broads mocsárvidéken a növény- és vadvilágban okozott visszafordíthatatlan pusztítást a hagyományos legeltető állattartást felváltó intenzív szántóföldi növénytermesztés okozta ('Halvergate-botrány'). A kiemelkedő természeti értékekkel bíró vizes legelők megőrzésére és a gazdálkodás jövedelmezőségének biztosítására a brit kormányzat egy hároméves kísérleti program keretében tett intézkedéseket. Nagy-Britannia a közösségi rendelet-tervezet tárgyalásakor javasolta a környezet védelmét biztosító rendelkezésnek a beillesztését, illetve saját kísérleti programjának alapulvételével egy hasonló intézmény- és támogatási rendszer kialakítását, és ennek eredményeként jött létre a közösségi ÉKT-hálózat.

sára vonatkozó követelménye teszi szükségessé *Az agrárjövödelmek átmeneti segélyezéséről szóló 768/89. számú rendelet* a közvetlen mezőgazdasági jövedelemtámogatás⁷⁰ kérdéseiről rendelkezett.⁷¹ A jövedelemtámogatási rendszer jelentős átalakításokkal máig fenn maradt, úgy tűnik – a mediterrán és a közép-kelet-európai térség ellenállása miatt – nem szüntethető meg.

3. Zárógondolatok

A tanulmányban nyomonkövetett agrár-környezetjog tárgyi sajátossága a két – ún. vegyes szakjogi besorolású – jogterület: a környezetjog és az agrárjog határterületén való elhelyezkedéséből, köztes jellegéből ered. A mezőgazdaság közvetlen természeti függősége kitermeli a szükségszerű kapcsolódási pontokat, így a környezet- és természetvédelmi jog szinte minden szabályozási területe megjelenik itt, következésképpen bátran sorolhatók a jogintézmények mind a környezetjog, mind az agrárjog rendszerébe. Ez is magyarázza a jogterület törekeny és bizonytalan határokkal bíró kiforratlanságát.⁷²

A domináns elem egyértelműen a – reaktív – környezetjogi tematikai rend, amelyet az agrárium adta – proaktív – folytonos környezet-átalakító technika és technológiai jegyek visszahatása, illetve az agrártermelés okozta súlyos környezeti állapotváltozások színeznék át.

Az agrár-környezet, illetve a természetvédelem doktrínális térfoglalása nem ex ante tervezett doktrínális fordulat eredménye, hanem a válsághelyzetből való gazdaságpolitikai kiütkeresés egyik, véglegessé vált végterméke. Ennek megfelelően ellentmondásokkal és következtelenségekkel terhelt jelent meg és az is maradt.

⁷⁰ OLAJOS István: Az Európai Unió és Magyarország agrártámogatási rendszerének összehasonlítása. *Gazdaság és Jog*, 1998/3. 20–24.

⁷¹ A közvetlen jövedelemtámogatási rendszer további részletes szabályait a 3813/89.IIg és az azt módosító 1279/90. számú rendelet tartalmazta.

⁷² A többségi vélemény szektorális környezetjogként tekint rá. Elhanyagolja multiplikált keresztbe fekvő jellegét.

AZ UNIÓS *SOFT LAW* MEGJELENÉSE A HAZAI BÍRÓI ÉS JOGALKALMAZÓI GYAKORLATBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖRNYEZETVÉDELLEM TERÜLETÉRE

LÁNCOS Petra Lea*

1. Bevezetés

Az alábbi írás a SoLaR *soft law* kutatóhálózat keretében végzett kutatásom részeként született. A kutatóhálózat célja az uniós *soft law* nemzeti jogalkalmazásban történő megjelenésének, az egyes tagállami bíróságok, szervek és hatóságok *soft law*-hoz való hozzáállásának feltérképezése volt,¹ a vonatkozó jogirodalom feldolgozása, kérdőíves kutatás és a hozzáférhető, határozatokat és ítéleteket tartalmazó elektronikus adatbázisokban történő keresés útján. A SoLaR kutatás a versenyjog, környezetvédelmi jog, munkajog és a pénzügyi igazgatás területén született közlemények, iránymutatások, ajánlások tagállami jogban történő érvényesülésének elemzésére terjedt ki. Az alábbiakban az uniós környezetvédelmi *soft law* hazai alkalmazásával kapcsolatos eredményeket közlöm, melyet a *soft law* hazai megközelítésével és recepciójával kapcsolatos általános megállapításokkal egészíték ki.

* Egyetemi docens, PPKE JÁK.

¹ <https://www.solar-network.eu/home/>. Köszönettel tartozom Papp Nikolettnek és Kiss Veronikának az uniós jog implementációjával kapcsolatos segítségükért (Igazságügyi Minisztérium).

2. Dualizmus és szövegpozitivizmus: a *soft law* megítélése a hazai jogalkalmazásban

A kutatás során abból indultam ki, hogy a hazai joggyakorlat szövegpozitivistá hagyományai, az uniós jog „idegen” jogforrásként történő megközelítése, a hazai környezetvédelem intézményi háttérének átrendeződése, valamint az uniós *soft law* normák ismeretének hiánya határozzák meg az uniós *soft law* hazai alkalmazását.

Ami a nemzetközi jogforrásokat illeti, Magyarország többnyire még mindig a dualista rendszert követi, amely (*ius cogens* és az univerzális szokásjog kivételével) megköveteli az „idegen” jogforrások átültetését, még mielőtt azok a magyar jog részévé válnának.² Ez a jogi felfogás erősen hat a hazai joggyakorlatra: a magyar bíróságok, hatóságok és szervek csak kivételesen veszik figyelembe a magyar jogba át nem ültetett normákat. A jogirodalomban ezt a szövegpozitivizmus hagyományára vezetik vissza, a szocialista joggyakorlat egyik örökségére. Ez a megközelítés a jogszabály szövegét helyezi a középpontba, a jogalkotó akaratának minél pontosabb megállapítása céljából.³ Ez egyfelől a szocialista jogrend államközpontú szellemiségéből fakadt, másrészt a korszak bíráinak egyéni stratégiája volt: a legbiztonságosabb megoldás az volt, ha ragaszkodtak a pártállami törvényhozás alkotta jogszabályok betűjéhez.⁴

A nemzetközi *soft law* hazai bírósági gyakorlatban történő megjelenésének felmérésére Csatlós vállalkozott és arra a következtetésre jutott, hogy a bíróságok csak kivételesen hivatkoznak egy nemzetközi szervezet nem kötelező erejű határozatára.⁵ A magyar bírók jellemzően továbbra is meg vannak győződve arról, hogy munkájukban csupán a „nemzeti jog” köti őket,⁶ ha kivételesen mégis hivatkoznak „idegen” jogforrásokra, azt elsősorban a Kúria vagy az Alkotmánybíróság döntését idézve teszik.

² Vö. Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése; Molnár T.: A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya. In: IJOTEN <https://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-es-a-magyar-jog-viszonya>

³ A. JAKAB – J. FRÖHLICH: The Constitutional Court of Hungary. In: A. JAKAB – A. DYEYRE – G. ITZCOVICH (ed.): *Comparative Constitutional Reasoning*. Cambridge University Press, 2017. 395., 397.

⁴ Cs. VARGA: *Inertia or Pattern Following? Phase Lag of and Defiance by the Judiciary: A Central and Eastern European Overview*. A Lucian Blaga Egyetemen tartott előadás. (2013.10.10–12.) 11–12. Ld. még: A. SAJÓ: New Legalism in East Central Europe: Law as an Instrument of Social Transformation. *Journal of Law and Society*, Vol. 17. (1990) 331.

⁵ CSATLÓS E.: Alkotmánybírósági határozatok: a nemzetközi jog mint értelmezési támpont. In: BLUTMAN L. (szerk.): *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. Budapest, HVG-Orac, 2014. 480.

⁶ WELLER M.: (Fórum) Strasbourg és a magyar joggyakorlat. *Fundamentum*, 2005/1. 59.

Az általam elvégzett interjúk során több kúriai bíró is beszámolt arról, hogy általában akkor nyúlnak a nemzetközi és uniós jog nem kötelező normáihoz, ha hézagkitöltő célból, illetve értelmezési segédeszközként használják fel azt. De olyan is előfordul, hogy maga az alkalmazandó uniós jog hivatkozik a nemzetközi *soft law*-ra, ahogyan például az EU fizetéseképtelenségi rendelete is teszi,⁷ így segítve a tagállami bírókat a jogértelmezési nehézségek áthidalásában. Az igazságügyi szervezetrendszerben elfoglalt kiemelt helyzetükből adódóan az Alkotmánybíróság, és elsősorban a Kúria döntéseiben megjelenő *soft law* normák lassan az alsóbb szintű bíróságok gyakorlatában is megjelennek, így egy-egy szűk területen a kérdéses normákra történő hivatkozás a bírói gyakorlatban is rutinná válik. Ez egyben arra is utal, hogy a Kúriának és az Alkotmánybíróságnak döntő szerepe lehet a nemzetközi, illetve uniós *soft law* hazai jogalkalmazásban való meggyökeresítésében.

Végül, az uniós *soft law* átültetésével kapcsolatos hazai gyakorlat is arra vezethet, hogy a bírók, jogalkalmazók még akkor sincsenek tisztában azzal, hogy uniós *soft law*-t alkalmaznak, ha történetesen erről van szó. Hazánkban az Igazságügyi Minisztérium koordinálja az uniós jog átültetését, az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján (jogharmonizációs rendelet). Maga a jogharmonizációs rendelet nem tesz különbséget az uniós kötelező és nem kötelező normái között, ennek ellenére, ha *soft law* átültetéséről van szó, a minisztériumok nem feltétlenül követik a kormányrendeletben foglaltakat. A jogharmonizációs rendelet alapján az Igazságügyi Minisztérium Jogharmonizációs Osztálya kíséri figyelemmel az uniós jogalkotást a hazai implementációs (jogalkotási) feladatok beazonosítása érdekében. Az irányelveken és más, kötelezően átültetendő normákon kívül azonban már a Jogharmonizációs Osztály szabad belátására van bízva, hogy valamely uniós norma jogalkotási feladatot keletkeztet-e Magyarországon, vagy sem, és felhívják-e az érintett minisztérium figyelmét egy implementálható *soft law* normára. Amennyiben a Jogharmonizációs Osztály így jár el, az érintett minisztérium jogharmonizációs

⁷ „A fizetéseképtelenségi szakértőknek és a bíróságoknak az együttműködésük során figyelembe kell venniük a határokon átnyúló fizetéseképtelenségi esetekben való együttműködésre vonatkozó bevált módszereket, amint azok a fizetéseképtelenségi joggal foglalkozó európai és nemzetközi szervezetek által elfogadott kapcsolattartási és együttműködési elvekben és iránymutatásokban szerepelnek, valamint különösen az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (UNCITRAL) által a témával kapcsolatban összeállított iránymutatásokat.” Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/848 Rendelete a fizetéseképtelenségi eljárásról, (48) preambulumbekzdés HL L 141, 05. 06. 2015. 19–72.

javaslatot készít,⁸ melyet felvisznek az implementációs feladatokat és átültető normákat tartalmazó Jogharmonizációs Adatbázisba.⁹ Ezzel szemben maguk a minisztériumok, a Jogharmonizációs Osztály megkeresésének hiányában is úgy dönthetnek, hogy egy nem kötelező uniós norma átültetésére jogalkotást kezdeményeznek, a jogharmonizációs javaslatot pedig megküldik a jogalkotónak vagy egyszerűen átültetik az uniós *soft law*-t anélkül, hogy azt felvinnék a Jogharmonizációs Adatbázisba.¹⁰ Mindezekből jól látható, hogy az uniós *soft law* átültetésére többféle módon is sor kerülhet hazánkban; az átültető szabályok uniós eredetét pedig az ún. jogharmonizációs záradék dokumentálja. Az uniós *soft law*-t transzponáló hazai jogszabályok azonban nem feltétlenül hordozzák ezt a záradékot. Pedig a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet nem zárja ki a jogharmonizációs klauzula alkalmazását a nem kötelező jogforrások átültetésénél: kivételekként csupán az átfogó kódexek elvi és általános szabályait, valamint az Európai Unió Bíróságának döntéseit átültető jogszabályokat említi.¹¹ A gyakorlatban az uniós *soft law* implementációja sok esetben jogharmonizációs klauzula alkalmazása nélkül történik, ennek köszönhetően pedig nehéz felismerni a hazai jogszabály uniós eredetét.

Mindezeknek köszönhetően az uniós *soft law*-val kapcsolatos tudatosság a bírók, jogalkalmazók körében szükségképpen alacsony és sok esetben még akkor is úgy vélik, hogy egyszerűen nemzeti jogot alkalmaznak, ha történetesen egy uniós puha normát implementáló hazai jogszabályról van szó. Ebből következik az is, hogy automatikusan alkalmazzák az átültető jogszabályt és nem néznek utána, illetve nem hivatkoznak az eredeti *soft law* normára sem.

3. Az adatgyűjtés módszerei, kihívásai és előzetes eredményei

Kutatásom szervezése során komoly nehézségeket okoztak a magyar igazságügyi igazgatásban zajló központosítási, illetve a környezetvédelmi igazgatásban

⁸ 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (1) bek.

⁹ Jogharmonizációs Adatbázis, <https://jogharmonizacio.im.gov.hu/> Ld. részletesen: LÁNCOS P. L.: The Phenomenon of ‘Directive-like Recommendations’ and their Implementation: Lessons from Hungarian Legislative Practice. In: P. POPELIER et al. (ed.): *Lawmaking in Multi-level Settings*. Nomos, 2019. 199–218.

¹⁰ Természetesen, amennyiben a magyar jog már megfelel valamely átültetendő uniós normának, az arra utaló adatokat szintén fel kell vinni a Jogharmonizációs Adatbázisba.

¹¹ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet, 90. § a)-b) pontjai.

zajló kiszervezési folyamatok. Korábbi kutatásainkkal ellentétben immár nem fordulhattam kérdőívemmel közvetlenül a bíróságokhoz, hanem az Országos Bírósági Hivatalon keresztül engedélyezték a SoLaR kérdőív kitöltését, melyet az OBH küldött ki az általa meghatározott bíróknak. Habár az adatáramlás központosításának előnye, hogy így csökken a kutatók munkaterhe, az OBH által kiküldött kérdőívet mindössze 3 bíró töltötte ki, a remélt több tucat helyett. Ezért további alanyokat kellett bevonnom a kutatásba a saját ismeretségi körömből: az Alkotmánybíróság, a Kúria, és egyéb bíróságok bírái és tanácsadói köréből. Ennél még komolyabb problémába ütköztem a különböző kormányhivatalok környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályainál, ahonnan egyetlen főosztályról kaptam azt a tájékoztatást, hogy a kérdőíves megkeresésemet vizsgálják – egyéb választ azóta sem kaptam, pedig ezek a főosztályok jelenleg a környezetvédelmi igazgatás hazai kulcsszereplői.

Az uniós *soft law* hazai alkalmazásával kapcsolatos kérdőívet végül 18-an töltötték ki. A kérdőívre adott válaszok alapján leszűrhető általános megállapításom az, hogy a versenyjog területén dolgozók kivételével a magyar bírók, illetve hatóságok és szervek munkatársai ritkán, vagy egyáltalán nem alkalmaznak uniós *soft law* normákat. Különösen az alkotmányjog, a polgári jog és a büntetőjog területén dolgozó válaszadók számoltak be arról, hogy tevékenységük során soha nem találkoznak uniós *soft law*-val. A bírók kiemelték, hogy a növekvő ügyteher mellett nincs idejük kikeresni és áttekinteni az általuk tárgyalt ügyekhez esetlegesen kapcsolódó uniós *soft law*-t. Inkább az fordul elő, hogy a felek jogi képviselői hivatkoznak – ha egyáltalán – uniós *soft law*-ra, ilyenkor természetesen az eljáró bíró is figyelembe veszi azt. A bírók többsége úgy fogalmazott, hogy a *soft law* hasznos lehet a jogértelmezési és jogalkalmazási nehézségek feloldására, az indokolásban megjelenő érvek alátámasztására. Ha azonban a bíró nem ért egyet az adott puha normával, akkor nem veszi figyelembe azt, illetve éppen kötelező erejének hiányát hangsúlyozza döntésében.

Ami a *soft law*-t a gyakorlatban alkalmazó válaszadókat illeti, 34%-uk úgy válaszolt, hogy a *soft law*-t a kötelező jogszabályok értelmezésére használják, 24%-uk valamely jogértelmezés alátámasztására hivatkozva ezeket a normákat, megint 24%-uk azért alkalmazza, mert a felek hivatkoztak rá. Kevesebben, a válaszadók 10%-a azért alkalmazza, mert biztosra akar menni, hogy helyesen járt el, 5%-a pedig azért, mert kollégái is alkalmazzák az uniós *soft law*-t, végül 3%-uk az uniós jog érvényre juttatása érdekében hivatkozva ezeket a normákat. Összességében a válaszadók egyetértettek abban, hogy a versenyjog területének kivételével Magyarországon nem beszélhetünk az uniós *soft law* alkalmazá-

sának kultúrájáról. Ugyanakkor a válaszadók véleménye meglehetősen szórást mutatott az uniós *soft law* előnyei és hátrányai kapcsán: a vélemények a *soft law* teljes elutasításától annak minél szélesebb körű alkalmazásáig terjedtek.

Ahhoz, hogy teljesebb képet kapjak az uniós nem kötelező normák hazai alkalmazásáról, a nyilvánosság számára hozzáférhető elektronikus adatbázisokra támaszkodtam. Az adatgyűjtés során számos nehézséggel kellett szembenézni: a hatóságok, szervek túlnyomó többsége nem üzemeltet kereshető, a határozataikat tartalmazó nyílt hozzáférésű adatbázisokat, a Bírószági Határozatok Gyűjteménye pedig a kezdetleges keresési funkciók, illetve a jogforrások egységes hivatkozási rendszerének hiánya miatt nehezen kereshető.

A Bírószági Határozatok Gyűjteményéből¹² kulcsszó-kereséssel igyekeztem kiszűrni azokat a döntéseket, melyek uniós *soft law*-ra tartalmaznak utalást. Mivel a magyar bírói gyakorlatban az „idegen” jogforrások hivatkozásának nem alakult ki egységes hivatkozási rendszere, többféle kulcsszó-keresést futtattam le a gyűjteményben: kerestem a jogforrás típusra („ajánlás”, „iránymutatás”, „közlemény”), valamint a SoLaR listájában foglalt konkrét jogforrások számára és rövidítésére.¹³ Az említett nehézségek miatt nem lehetek biztos benne, hogy valamennyi olyan bírószági és versenyhatósági döntést sikerült kiszűrni, mely uniós *soft law*-t említ, de a találatok alapján már lehet következtetni arra, hogy az ilyen normákra történő hivatkozások a 2007. július 1. óta vezetett gyűjtemény alapján növekvő tendenciát mutatnak-e, illetve mely jogterületen alkalmazzák a leggyakrabban az uniós *soft law*-t.

A Gyűjteményből kiszűrtem, mindössze 13 találat alapján a magyar bíróságok csak szórványosan hivatkoznak az EU *soft law* normáira. Noha az adatbázisban végzett kereséseim arra engednek következtetni, hogy a hazai bírói gyakorlatban összességében növekvő tendenciát mutatnak nemzetközi *soft law* forrásokra történő hivatkozások, az uniós *soft law*-ra nézve ez már nem igaz.¹⁴ Az a tény, hogy átlagosan évente csak egy ítélet hivatkozik az Unió nem kötelező aktusaira, arra enged következtetni, hogy nincs hagyománya az uniós *soft law* alkalmazásának a magyar bírói gyakorlatban. Magukat az ítéleteket vizsgálva megállapítható, hogy a bírók különböző célokból hivatkoznak ezekre a normákra. Így például

¹² Bírószági Határozatok Gyűjteménye, <https://birosag.hu/birosagi-hatarozatok-gyujtemeny>

¹³ A legtöbb találatot a jogforrás típusára utaló kifejezések, például a „bizottsági közlemény” keresése hozta. Ezek az ítéletek általában hiányosan hivatkoztak az érintett *soft law* normára, vagy hiányzott a jogszabály címe vagy a dokumentum száma.

¹⁴ P. L. LÁNCOS: The Innocuous Impact of Pan-European General Principles of Good Administration on Hungarian Law and Legal Practice. In: U. STELKENS (ed.): *Pan-European General Principles of Good Administration*. Oxford University Press, megjelenés alatt.

előfordul, hogy a felek hivatkoznak rá, a bíróság azt érdemben nem vizsgálja, de dokumentálja azt a felek érvei között,¹⁵ esetleg a bíró megállapításait újabb érvekkel kívánja alátámasztani,¹⁶ a *soft law*-t értelmezési segédletként használja fel,¹⁷ illetve ritkábban közvetlenül az alapján dönti el az előtte fekvő ügyet.¹⁸

4. Az uniós *soft law* alkalmazása a környezetvédelem hazai gyakorlatában

Míg a hazai igazságszolgáltatásra jelenleg a központosítás, a környezetvédelem intézményrendszerére és felelősségi köreire a kiszervezés, szétaprózódás jellemző.¹⁹ Az alábbiakban röviden összefoglalom a kutatás során felmerült nehézségeket, majd a *soft law* magyar környezetvédelmi jogban való megjelenését tekintem át.

A környezetvédelmi igazgatás helyi szervei a kormányhivatalokba integrált környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályok. Mivel egyetlen környezetvédelmi és természetvédelmi főosztály sem válaszolt a (többször) is kiküldött kérdőívre, a környezetvédelmi jog területén tevékenykedő állami hatóságok uniós *soft law*-val kapcsolatos gyakorlatának megismerése érdekében az

¹⁵ Pl. A vertikális korlátozásokról szóló iránymutatás (2010/C 130/01), idézi: Fővárosi Bíróság 15.G.40.806/2010/24 sz. ítélete.

¹⁶ Pl. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak az állatok védelmére és az állatjólétre vonatkozó európai uniós stratégiáról (2012–2015) COM/2012/06, idézi: pl. Debreceni ítélőtábla Gf.II.30.106/2015/7 sz. ítélete.

¹⁷ Pl. A Bizottság közleménye – Iránymutatás a Szerződés 81(3) cikkének alkalmazásáról (2004/C 101/08), idézi: Tatabányai Törvényszék 9.G.40.083/2011/20 sz. ítélete.

¹⁸ Pl. A Bizottság közleménye – Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról (2004/C 244/02), idézi: Fővárosi Ítélőtábla 23. G. 41.739/2013/125 sz. ítélete.

¹⁹ A hazai környezetvédelem elmúlt évtizedét az intézményrendszer fokozatos átalakulása jellemezte. A 2010-ben megszűnt Környezetvédelmi Minisztérium feladatait több másik minisztérium között osztották szét. 2014-től a környezetvédelmi igazgatás különböző ágait szétszórták a szakpolitikával ellentétes vagy nagyon is eltérő érdekeket képviselő minisztériumok között: a vízügyet beépítették a Belügyminisztériumba, a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságokat pedig az Igazságügyi Minisztérium felügyelete alá helyezték. A hulladékgazdálkodást a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumra ruházták, míg a Vidékfejlesztési Minisztérium a nemzeti parkok kezelését vette át. 2018-ban az Agrárminisztérium környezetvédelemmel foglalkozó osztályainak létszámát majdnem felére csökkentették, veszélyeztetve a hazai és uniós jogban előírt környezetvédelmi kötelezettségek teljesítését. Mára Magyarország az egyetlen olyan uniós tagállam, melynek nincs saját környezetvédelmi minisztériuma. A korábbi környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségeket a kormányhivatalokba integrálták, ezek az osztályok felelnek a regionális környezetvédelmi igazgatásért.

Alapvető Jogok Biztosának Hivatala munkatársaira, valamint egyéb minisztériumi kapcsolataimra támaszkodtam.

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettessel (az ünneppel) és munkatársaival folytatott interjúim alapján²⁰ megállapítható, hogy az AJBH-n az EU környezetvédelmi *soft law*-jának kiemelt jelentőséget tulajdonítanak: rendkívül fontosnak tekintik a kötelező jogszabályok értelmezésében és tisztázásában. Megemlítették azt is, hogy a környezetvédelmi *soft law* sok esetben jogalkotásra ösztönzi a magyar jogalkotót, aki modellként tekint ezekre a puha uniós normákra. Az EU legfontosabb környezetvédelmi *soft law* normájának a zöld ombudsman munkatársai egyhangúlag a környezetvédelmi felelősségről szóló irányelvhez²¹ kapcsolódó dokumentumokat nevezték meg, melyek különös súllyal esnek latba a nemzeti jogszabályok módosítását célzó javaslatok kidolgozásakor. További fontos, puha környezetvédelmi normaként említették a hetedik környezetvédelmi cselekvési programot,²² valamint a Tanács következtetéseit az ENSZ fenntartható fejlődésre vonatkozó menetrendjének végrehajtásáról.²³ A környezetvédelem területén született *soft law* előnyeként a zöld ombudsman munkatársai a normák nem kötelező jellegét emelték ki, mely alkalmazkodik a tagállamokban tapasztalható szabályozási és környezeti sokféleséghez, miközben ambiciózus kötelezettségvállalásokat kínál a tagállamok számára.

Ami a nem kötelező uniós környezetvédelmi normák bírósági határozatokban történő megjelenését illeti, a Gyűjteményben végzett keresés alapján az összes találat közül csupán kettő tartalmazott környezetvédelmi *soft law*-ra hivatkozást. Az egyik ítélet a hulladékokról és melléktermékekről szóló bizottsági közleményre hivatkozott, azt értelmezési segédletként használva,²⁴ míg a másik az állatok védelméről és jólétéről szóló bizottsági közleményre utalt²⁵ az irányadó magyar jogszabály értelmezésének alátámasztására.

²⁰ 2019. június 11., 2019. június 20. és 2019. augusztus 3.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről. HL L 143, 30. 04. 2004, 56–75.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról. HL L 354, 28. 12. 2013, 171–200.

²³ A Tanács következtetése: Fenntartható Európa 2030-ra. Luxembourg, 2019. április 9. 8286/19.

²⁴ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek - Tájékoztató közlemény a hulladékokról és a melléktermékekről. COM/2007/0059., idézi: Budapest Környéki Törvényszék 2.K.26.424/2009/20. sz. ítélete.

²⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak az állatok védelmére és az állatjólétre vonatkozó európai uniós stratégiáról

Habár a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes és munkatársai kitüntetett figyelmet szentelnek az uniós környezetvédelmi *soft law*-nak, azt több esetben modellként állítják a jogalkotó elé, a hazai bíróságok gyakorlatában már nem jelennek meg ezek a normák. Ami a kérdőívet illeti, csak találgatni lehet, hogy az uniós környezetvédelmi *soft law* iránti érdeklődés vagy ismeret hiánya áll-e a kormányhivatalok környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályainak hallgatása hátterében, vagy más okból nem kaptam választ.

5. Következtetések

Az uniós *soft law*-ról általában, azon belül is a környezetvédelmi *soft law*-ról különösen elmondható, hogy elhanyagolható szerepet játszanak a hazai bírói gyakorlatban. Magyarországon (a versenyjog területét leszámítva) nem alakult ki az uniós *soft law* alkalmazásának kultúrája. Ezt megerősítik mind a Bírósági Határozatok Gyűjteményében végzett keresések eredményei, mind pedig az egyes bírók, tanácsadók és egyéb, a hazai jogalkalmazásban részt vevő munkatársaknak a SoLaR kérdőívre adott válaszai.

Habár csak kevés válaszadó hangsúlyozta az uniós *soft law* hátrányait (tekintettel a legitimitásuk hiányára, valamint a jogbiztonságot romboló hatásukra), azokat mégsem alkalmazzák rutinszerűen a hazai bíróságok gyakorlatában. A válaszadók egyáltalán nem vagy csak elvétve találkoznak uniós *soft law*-val, és csak akkor, ha a felek hivatkoztak ezekre a normákra. Habár a válaszadók többsége az ilyen normákat fontos értelmezési segédeszköznek minősítette, a nem kötelező aktusok a bíróságok, hatóságok, szervek ügyterhe, az „idegen” jogforrások figyelmen kívül hagyásának hagyományai miatt nem igazán jelennek meg a hazai gyakorlatban. Ehhez képest a zöld ombudsman titkársága üdítő kivételként kiemelkedő jelentőséget tulajdonít az uniós *soft law*-nak és azt fontos hivatkozási alapként használja a jogalkotási javaslatokkal kapcsolatos véleményezési tevékenysége során. Valódi fordulatot a joggyakorlatban, jogalkalmazásban a Kúria és az Alkotmánybíróság hozhat: döntéseik nyomán a hivatkozott nemzetközi és uniós *soft law* normákat az alsóbb szintű bíróságok is rendre alkalmazzák.

A LEGKISEBBEK NEMZEDÉKE

NOBILIS Marió*

A jövő nemzedékek iránti felelősség problematikájának jelentősége folytonosan növekszik a kortárs közbeszédben, és legalábbis a Brundtland-jelentés etalonná vált definíciója óta¹ egyre szélesedő horizontú etikai vizsgálódás tárgya is. Hogy a társadalmi cselekvés napi szinten figyelembe vett összetevőjévé is váljon, ahhoz már intézményesülésre is szükség van. Ennek az intézményesülésnek központi eleme Magyarországon a „jövő nemzedékek szószólója”, akinek szerepe – bár némi szervezeti „tologatás” elszenvetésével – stabilizálódni látszik a hazai politikai rendszerben. Elkötelezett és aktív szerepvállalása következtében Bándi Gyula ennek az intézményesülésnek mintegy arcává vált. Az ügy iránti elkötelezettségében jól tetten érhető egy olyan gondolkodásmód, mely mélyebb rétegeiben egyértelműen összecseng az evangélium megéléséből fakadó egyetemesebb elköteleződéssel. Most az ő tiszteletére készült kötetben ehhez a szerephez, a jövő nemzedékek képviseléséhez szeretnék egy adalékot felvázolni teológiai szempontból, szűkebb kutatási területem, a teremtésvédelem teológiája szemszögéből. Ez az adalék szükségszerűen korlátozott kifejtésű lehet csak, de talán továbbgondolásra érdemes.

A „jövő nemzedékek iránti felelősség” gondolata amilyen iránymutató erővel jelent meg a tágabb ökológiai beszédhorizonton, annyira nem magától értetődő, nem kérdőjelek nélküli szókapcsolat. Mindkét összetevője, a „jövő nemzedékek” és a „felelősség”, ha elsőre szilárd fogalmaknak látszanak is, számos kérdést vetnek fel, amelyekre most csak említés szintjén tudunk kitérni.

* Katolikus pap, oktató, Sapientia Hittudományi Főiskola.

¹ BRUNDTLAND BIZOTTSÁG: *Our common future (Közös jövőnk)*. Egyesült Nemzetek Szervezete, 1987.

A „jövő nemzedékek” addig tűnik határozott körvonalú, viszonylag biztos entitásnak, amíg „közelebb nem megyünk” hozzá, akár egészen az egyes személyek szintjéig. Kikre gondolunk, amikor róluk beszélünk? Etikai értelemben mi alapján vannak jogaik addig, amíg még nem léteznek? Kikre kell tekintettel lennünk, amikor rájuk gondolunk: a közvetlenül utánunk jövőkre vagy az összes lehetséges elkövetkezendő generációra (meddig)? Netán minél közelebb vannak hozzánk időben, annál erősebb felelősséget rónak ránk? Mit feltételezhetünk megalapozottan, kötelességeket kijelölően az ő igényeikről és szükségleteikről, szükségszerűen csak a saját jelenünket, és (valamilyen mértékben) a múltat ismerve? A nagy valószínűséggel valószínűleg megszülető emberekre kell tekintettel lennünk, vagy mindenki iránt felelősséggel tartozunk, aki akár csak minimális elvi valószínűséggel megszülethetne? Mi a helyzet azokkal a döntésekkel, amelyek épp arra vannak hatással, hogy mennyien és milyen körülmények között fognak megszületni...? Ezeknek a kérdéseknek eldöntése teoretikus etikai feladatnak tűnik, de némelyik közülük jelentős hatással van a jövő nemzedékek iránti társadalmi felelősség értelmezésére – ha nem épp e felelősség elhárítására, az annak való megfelelés elodázására szolgál a témáról való vitatkozás. Az ilyen témájú publikációkat olvasva² mindenesetre az az összkép bontakozik ki, hogy a jövő nemzedékek léte realitásának és a ma élő emberiség velük alkotott viszonyának meghatározásában kikerülhetetlen jelentősége van az e kérdésekkel foglalkozó etika megalapozottságának. Közelebbről annak a kérdésnek, hogy mennyire szilárd, az egyén és a kor szubjektivitásától független meggyőződések *garantálják* ezeket az alapokat – és a jövő nemzedékekről alkotott fogalmunkat.

Talán még mélyebbre megy az értelmezési probléma a „felelősség” szó kapcsán. Mi az etikai értelemben vett felelősség alapja? Ha a szót etimológiai oldalról nézzük: ki előtt, kinek és milyen formában kell *feleletet adni* cselekvésünkről? Egy elképzelt jövőre vonatkozó felelősség teljesítésének elbírálási kritériumai jelentősen különböznek múltbeli, már lezárult cselekvések etikai értékelésének alapelveitől. Ebben a témában vizsgálódva is az derül ki, hogy minél objektívebbnek tételezett az etika alapja, annál szilárdabb a felelősség fogalma.

A konkrét intézményesülés természetesen nem torpan meg ezeknél az elméleti kérdéseknél. Nem is szükséges megtennie, hiszen a politikai döntéshozatalba illesztve e fogalmak jogi olvasata a mérvadó (ami persze szintén

² Egy rövid összefoglalás a témáról, amit ebben a bemutatásban is részben alapul vettünk: Sergio Filippo MAGNI: Responsabilità e giustizia verso le generazioni future. *Cosmopolis*, Vol. 2., 2007/1. 269–276.

igényel értelmezést és fejlesztést). Így a magyar Alaptörvény is, amikor a jövő nemzedékek biztoshelyettesének funkcióját, illetve az egész nemzetnek a jövő generációk iránti felelősséggel kapcsolatos alapvető kötelezettségeit definiálja, *jogi* kategóriákat alkot. A társadalmi közbeszédbe illesztés ezen a vonalon legalábbis elindítható.

Ugyanakkor mégis fennmarad az a kérdés, hogy mi szilárdítja meg és igazolja a megállapításokat és felelősségvállalásokat. Ezt keresve most nem ezeknek a fenti etikai kérdéseknek a boncolgatásával haladunk tovább, hanem csak egyetlen szálát követünk. A kérdésünk ennyi: milyen alapokat találunk, ha a jövő nemzedékek iránti felelősség *keresztény értelemben vett* megokolását keressük – tekintve, hogy a keresztény hit a Teremtőre való hivatkozással kikerülhetetlenül objektív alapot tételez a levezetett etikai normák számára?

A Szentírás számos helyen beszél az egymást követő nemzedékekről, mégpedig abban az értelemben, hogy egymásra következésüket és egymásra utaltságukat megkérdőjelezhetetlen adottságnak tekinti. Ez a megkérdőjelezhetetlenség, a nemzedékek láncolatának a teremtés rendjével együtt adott mivolta mintegy isteni rendelkezésnek is tekinthető (amely tehát nem lehet kérdés tárgya, ezért megszakítása, vagy akár a rendjébe való durvább belenyúlás nem szóba jöhető opció), ha a teremtésvédelmi, ökológiai diskurzusban sokat emlegetett mondatot olvassuk rögtön a Biblia elején, a Teremtés könyvében: „*Isten megáldotta őket [az embereket], és azt mondta nekik Isten: »Szaporodjatok, sokasodjatok, töltsétek be a földet! Hajtsátok azt uralmatok alá, és uralkodjatok a tenger halain, az ég madarain, és minden állaton, amely mozog a földön!«*” (Ter 1,28)³

Nem részletezzük most az e kijelentés értelme körül az ökoteológia, illetve a valláskritika porondján zajló széleskörű és hosszú értelmezési vitát sem, csak néhány szempontra utalunk belőle. Előre bocsátva azt, ami a mai keresztény gondolkodás számára már közhely, tudniillik hogy itt nem egy történeti, hanem egy szimbolikus leírásról van szó, mely a több ezer évvel ezelőtti gondolkodásmód számára olyan tartalmakat volt hivatva – képes beszéddel – átadni, melyeket ma filozófiai vagy teológiai nyelvezettel fogalmaznánk meg, a következőket fontos kiemelni. Az egyik, hogy – amint olvassuk – itt nem parancsról, hanem áldásról van szó (ahogy egyébként hasonló módon pár verssel korábban, a tengeri élőlények teremtésénél is). A Teremtő tehát *ajándékot* ad teremtményének, de nem mindenáron, könnyörtelenül és más élőlényekre való

³ A szentírás szakaszokat a Káldi-Neovulgata fordítás szerint idézzük: *Ó- és Újszövetségi Szentírás a Neovulgata alapján*. Budapest, Szent Jeromos Katolikus Bibliatársulat, 2008.

tekintet nélkül végrehajtandó feladatot. A másik, hogy az ember teremtését megelőzi Isten szándékának kifejezése: „*Alkossunk embert a mi képünkre és hasonlatosságunkra, hogy uralkodjék a tenger halain, az ég madarain, az állatokon és az egész földön, s minden csúszómászón, amely mozog a földön!*” (Ter 1,26) A Teremtő részéről tehát az ember már teremtésének célja szerint is feladattal rendelkező lény, mégpedig olyan, akinek Isten teremtményeivel alkotott viszonyát kell tükröznie a világ felé – ami viszont a nagylelkű szeretet, és nem a zsarnokoskodás. A harmadik szempont, hogy az isteni kijelentésben szereplő „uralkodni” (*rada*) igébe a mai gondolkodás jellemzően automatikusan beleérti az önkényeskedés, az elnyomás attitűdjét, ám a Biblia (és az egész bibliai kor) gondolkodása szerint ez nem szükségszerű (annak ellenére sem, hogy a héber ige jelentései között az „eltaposni” is szerepel)⁴. Ha elfogadjuk az előző következtetést, hogy az ember uralkodói mivoltában Isten megbízottja a világban, akkor ennek az uralomnak megvalósítási módja csak olyan lehet, amilyen királynak a Biblia Istent bemutatja, aki pedig jó pásztora és gondos őrzője népének és mindennek, amit teremtett. Következésképp az embernek szóló „uralkodjatok” felszólítást is csak a „gondoskodjatok” értelmében olvashatjuk és érthetjük teljes értelemben.

Mindezeket előre bocsátva minket most ebből a szentírási versből a „szaporodjatok és sokasodjatok” kijelentés érdekel leginkább. Ez ugyanis magában foglalja következményként a következő nemzedékek megjelenését. És mivel ez a parancs nem csak az első emberpárnak, hanem minden kor szentírásolvasójának, igehallgatójának szól, ezért a nemzedékek egymásra következésének hosszú távú isteni szándékát is bele kell értenünk. De nem csak az egymásra következését, hanem az egymásra bízottságát is. Ha felidézzük az „uralkodjatok” előbb megértett attitűdjét, amely kifejezett formában a tenger halaira, az ég madaraira és a szárazföldi élőlényekre vonatkozik, ám mintáját az emberi királyság képéből veszi, akkor leszögezhetjük, hogy a teremtéstörténetben feladatul adott gondoskodó hozzáállásnak éppúgy kell vonatkoznia a következő emberi nemzedékekre, mint a többi élőlényre.

Ezt a feladatot, hogy a megismert isteni küldetést tovább kell adni a következő nemzedékeknek – és ezzel megőrizni és megőrizhetővé tenni számukra a teremtés eredeti elgondolását, ami által ők is egy *fenntartható* világban élnek majd – az Ószövetség számos helyen visszhangozza. Csak néhány példa: „*Amiket hallottunk és megismertünk, s atyáink elbeszéltek nekünk, nem*

⁴ Vö. ZAMFIR Korinna: Biblia és környezetvédelem. Hermeneutikai és biblikus-teológiai megközelítés. *Pannonhalmi Szemle*, 17. évf., 2009/4. 5–20.

titkoljuk fiaik előtt, elbeszéljük a jövőd nemzedéknek. Hirdetjük az Úr dicsőségét, hatalmát, és csodáit, amelyeket végbevitt. Bizonyoságot állított Jákobnak, törvényt adott Izraelnek; Megparancsolta atyáinknak, tanítsák meg rá fiaikat, hogy megtanulja a következő nemzedék, a születendő gyermekek. Keljenek fel, és hirdessék fiaiknak, hogy Istenbe vessék bizalmukat, ne feledjék el az Isten műveit, és parancsait teljesítsék!” (Zsolt 78, 3–7); „Öregségemre s aggkoromra se hagyj magamra, Isten, hogy hirdethessem az egész jövőd nemzedéknek karod erejét.” (Zsolt 71,18). A nemzedékeket összekötő felelősségnek egy másik plasztikus képét is több helyen bemutatja az Ószövetség: „Irgalmasságot gyakorolsz ezer nemzedéken át, megbocsátasz gonoszságot, vétket és bűnt. Előtted azonban semmi sem marad büntetlen, mert megtorlod az apák gonoszságát gyermekeiken, unokáikon, harmadik és negyedik nemzedékükön!” (Kiv 34,7)

Az Újszövetség zsolttáros ihletettséggű kantikuma, a Lukács evangéliumában olvasható Magnificat szintén visszhangozza a meggyőződést, hogy maga Isten bízta egymásra a generációkat, és azoknak tovább kell adniuk a teremtés ajándékát és az érte viselt felelősséget: „Irgalma nemzedékről nemzedékre azokra száll, akik őt félik. Hatalmas dolgokat művelt karja erejével, szétszórta a gondolataikban kevélykedőket. Hatalmasokat levetett a trónról, és kicsinyeket fel-emelt. Éhezőket betöltött jókkal, és üresen bocsátott el gazdagokat. Felkarolta szolgáját, Izraelt, megemlékezve irgalmasságáról, amint megmondta atyáinknak, Ábrahámnak és utódainak mindörökké”. Ami itt különösen kidomborodik, az Isten kitüntetett figyelme a kicsinyek és gyengék iránt: ha a gazdagok és hatalmasok, a világ „urai” azt hiszik, hogy ők teljesítik Isten törvényét, és ezért a földi jólét mellé még az égi áldást is el fogják nyerni, akkor súlyosan tévednek. Isten ugyanis más szemmel nézi a történelmet, és az alázatosak, szegények, jelentéktelenek számára tartja fenn a jövőt – egészen az üdvösségig menően. Ennek az igazságnak pedig már igen erős az összefüggése a mai környezeti problematikával, amikor sokkal mértékletesebb életformára kellene váltanunk a fenntarthatóság érdekében, nem is beszélve a „fejlett” világnak a szegény országok figyelembevételére vonatkozó kötelességéről.

Mária, Jézus anyja Magnificatjával pedig meg is érkeztünk Krisztus tanításához. Keresztény szemszögből nézve a bibliai kifejtést innen is kezdhettük volna, hiszen hívő meggyőződésünk szerint a kinyilatkoztatás teljességét és az Ószövetség legmélyebb jelentését is Jézus felől nézve érthetjük meg. Ugyanakkor az evangéliumokban nem találunk kifejezett utalást a jövőd generációkra, Jézus nem folytatja a prófétai beszédhagyományt a nemzedékek egymásra következéséről. Előfordul ugyan nála a „nemzedék” szó, de feltűnő módon mindig hangsúlyosan csak a jelenkorra, az ő generációjára vonatkozóan

(lásd például Mt 11,16; Mt 12,39, és 45; Mk 9,19; Lk 21,50–51 stb.) Találunk-e mégis olyan szentírási helyet, ahonnan megérthetjük Jézus tanítását a nemzedékek közötti felelősségről?

Máté evangéliumának 25. fejezetében Jézus az Isten országát mutatja be különféle példabeszédeken keresztül. Az egyik legnagyobb erejű ezek között az ítéelő királyról szóló kép, aki a jókat jobbjára, a gonoszokat pedig baljára állítja. Az ítélet kritériuma pedig ez: „*Bizony, mondom nektek: amikor megtették ezt*” (ételt, italt, ruhát adni, befogadni, meglátogatni) „*egynek e legkisebb testvéreim közül, nekem tettétek.*” (Mt 25,40) Ugyanez a másik oldalról az elítélés szempontja is: „*Bizony, mondom nektek: amikor nem tettétek meg ezt egynek e legkisebbek közül, nekem nem tettétek meg.*” (Mt 25,45) Jézus itt erős, szinte meghökkentő módon azonosítja magát – amint már a Magnificatban is láttuk Isten részéről – a kicsinyekkel, kiszolgáltatottakkal, gyengékkel. De Jézus nem csak tanításában, szavaival teszi meg ezt. Őbenne teljességre jut az Ószövetségből ismert irgalom, és egyben túllép minden addigi határt. Az ő életében Isten emberszeretete elmegy a végsőkig: a kiszolgáltatottságig, a kiközösítettségig, a kereszthalálig.

A hagyományos értelmezés is számot vet ennek alapján a „legkisebbek” számos példájával: éhezők, koldusok, hajléktalanok, menekültek, más kiszolgáltatott helyzetben lévő emberek. Annak is joggal van kialakulóban az értelmezési hagyománya, hogy a „legkisebbeken” a még meg nem született magzatokat értjük, akiknek élete, világra jövele teljességgel szüleik szeretetén múlik. Ám ezt a gondolatmenetet követve joggal tehetjük fel a kérdést: nem érthetjük-e, nem kell-e értenünk a legkisebbeken azokat is, akik még az épp csak megfogant magzatoknál is „kisebbek”: a jövő nemzedékek még meg sem fogant tagjait? Akik a mi teremtés rendjét tiszteltben tartó szándékunkon kívül még semmilyen módon nem léteznek, csak Isten tervében, evilág szempontjából pusztán lehetőségben? Akiknél „kisebb legkisebbeket”, akik azonban mégis reális létezők, már tényleg nehéz lenne elképzelni?

Ha ilyen módon kiterjesztjük a „legkisebbek” fogalmát, akkor hirtelen nagy távlata és biztos alapja jelenik meg a keresztény tanításban a jövő nemzedékek iránti felelősségnek. Egyszeriben vonatkozni kezd rájuk mindaz, amit Jézus e példázatában kötelességül és Isten országára nézve iránymutatóul ad tanítványainak. Szükségleteik nem csak bekerülnek a látókörünkbe, de egyenest az első helyre lépnek előre. Jövendő életlehetőségeik figyelembevételével a legnagyobb hívő érték, az üdvösség elnyerésének kritériumává válik. Az értük végzett cselekvés a keresztény tennivalók „gerincébe” kerül bele. És mivel az evangélium – bármennyire újszerű és szokatlan életfelfogást képvisel – nem

csak a keresztények belügye, hanem az egész világnak szóló meghívás, ezért joggal tekinthetjük az emberiség felé szóló üzenetnek, isteni javaslatnak is, melyet a keresztényeknek elkötelezettségükkel, következetes életmódjukkal kell a világ számára vonzó meghívássá „konvertálniuk”.

Az *ökológiai megtérésnek*, amit eredetileg II. János Pál pápa hirdetett meg először, Ferenc pápa pedig a *Laudato si'* enciklikában hangsúlyos kritériummá emelt (LS 217)⁵, innentől tehát kikerülhetetlen része a jövő nemzedékek iránti cselekvő felelősség. Mindaz, amit akár csak egynek a legkisebbek közül teszünk – és egyben az egész utánunk következő emberiségnek, *közös jövőnkért*, az üdvösség távlatában.

⁵ FERENC PÁPA: *Laudato si' (Áldott légy) kezdetű enciklikája a közös otthon gondozásáról*. Budapest, Szent István Társulat, 2015.

ÜZENET A MÚLTBÓL ÚTKERESŐKNEK

PUMP Judit*

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2019-ben publikálta „Az Európa környezete – állapot és előretekintés 2020 (*State and Outlook of the European Environment – SOER 2020*)” című jelentését,¹ ami az IPCC, az IPBES, az IRP és az UNEP² jelentésekre hivatkozva szemléletváltást, a termelés és fogyasztás rendszerszintű változtatását sürgeti a társadalmi igazságosság jegyében. A változás útjához a jelentés példát is mutat, amikor úgy fogalmaz:

„[...] Európa nem érheti el a fenntarthatósági jövőképét (»jóllét bolygónk felélése nélkül«) csupán a gazdasági növekedés előmozdításával és a káros mellékhatások környezetvédelmi és szociálpolitikai eszközökkel történő kezelésére törekedve. Ehelyett, az ambiciózus és egységes politikák és fellépések vezérelvévé kell tenni a fenntarthatóságot az egész társadalom számára. Az átalakító erejű változtatás lehetővé tételéhez minden kormányzati szint és terület együttműködése szükséges, és ki kell használni a polgárok, a vállalkozások és a közösségek törekvéseit, kreativitását és erejét.”³

* Címzetes egyetemi docens, PPKE JÁK.

¹ Európai Környezetvédelmi Ügynökség, Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2019. ISBN 978-92-9480-113-5, doi: 10.2800/109002 [a továbbiakban: SOER 2020].

² SOER 2020 i. m. 3.

³ SOER 2020 i. m. 12.

Ez az út egyesíti az IPBES jelentésben szereplő négyféle utat:⁴ melyből kettő: a zöldgazdaság (*green economy*), illetve az alacsony szénkibocsátású gazdaságra váltás (*low carbon transformation*)⁵ elfogadja a gazdasági növekedés paradigmáját. A harmadik út az ökotópista megoldásokat helyezi előtérbe (*ecotopian solutions*),⁶ míg a negyedik típusú az értékváltást hangsúlyozza (*transition movements*).⁷ Az IPBES jelentés a különbségeken kívül közös elemként emeli ki az ágazatok közötti integráció szükségességét, valamint a tudatformálás, a szemléletváltás elengedhetetlenségét. Az alábbi cikkben múltbéli példákon keresztül arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy a fentiek megvalósítása alapvetően nem jogi kérdés, hanem elsődlegesen a természethez való viszonyunktól függ.

1. Fenntarthatóság a múltban

Mérei 1862-ben, az Erdészeti Lapban megjelent cikkében az alábbiakat írja:

- ⁴ M. FISCHER – M. ROUNSEVELL – A. TORRE-MARIN RANDO – A. MADER – A. CHURCH – M. ELBAKIDZE – V. ELIAS – T. HAHN – P.A. HARRISON – J. HAUCK – B. MARTÍN-LÓPEZ – I. RING – C. SANDSTRÖM – I. SOUSA PINTO – P. VISCONTI – N.E. ZIMMERMANN – M. CHRISTIE (eds.): *Summary for policymakers of the regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. IPBES secretariat, Bonn, 2018. 35. [A továbbiakban: IPBES (2018).]
- ⁵ Lényeges elemei közé tartozik a technológiai innováció, a földmegtakarítás vagy földmegosztás. Ebben a kontextusban a fogalmak a mezőgazdasági művelés és a biodiverzitás megőrzése közötti kapcsolat két ellentétes megközelítését takarják. A földtakarékosság (*land sparing*) jegyében intenzív művelés folyik a területen, de ennek eredményeként kevesebb természeti területet kell bevonni művelésbe, míg a földmegosztás (*land sharing*) esetén a művelésbe bevont területek nagysága nagyobb lesz, mert az elérhető termény mennyisége a kevésbé intenzív művelési mód miatt adott területre vetítve alacsonyabb lesz. A biológiai sokféleségre a két megközelítés másként hat.
- ⁶ Az IPBES jelentés szerint: a helyi innovációra épít, radikális változásokat generálva a helyi élelmiszerellátás, a helyi energia önellátás, és a természet emberi jól-léthez nyújtott szolgáltatásai révén. A helyi multifunkcionalitást hangsúlyozzák, a zöldinfrastruktúra jelentőségét, a városi tervezést, és élelmiszertermelést. (szerzői fordítás)
- ⁷ Az IPBES jelentés szerint: támogatja az erőforrás megosztásra épülő életformát, a folyamatos oktatást és a mezőgazdaság innovatív formáit, ahol a különböző tudásrendszerek technológiai innovációval keverednek. Az átalakításhoz társadalmi és tudásalapú politikai eszközöket használnak társadalmi részvételre, közösségi akciókra és önkéntes megállapodásokra építve. A jogalapú eszközök, szokások (*customary norms*), magukban foglalják az őslakosok és a helyiek tudását. A váltás különböző – jogi, szabályozó és gazdasági eszközök kombinációjával érhető el. (szerzői fordítás)

„Századok története azon meggyőződést erőszakolta a jelenre hogy az erdők fontossága kétségbe vonhatlan; hogy a növényország óriásai, roppant alakjoknak megfelelőleg nagyszerű befolyást gyakorolnak az egész nemzet jólétére. – Ezen fontosság mindenütt nyilatkozik; a természet nagy háztartásában; az egyes állati életben, s az emberi működés minden irányában. Ezek szerint az erdők fontossága műtani, kereskedelmi, gazdasági és természet-tani szempontból fogható fel.

Mi itt csak az erdők természet-tani befolyását kísértjük meg a tudomány jelen állásához mérten taglalni, azon szándéktól vezéreltetve, hogy olvasóinkban meggyőződést költünk fel az iránt, miszerint az erdők arányosan és bizonyos mennyiségben szétosztva a lakosok egészségi állapotára, szellemi s anyagi fejlődésére és a föld termékenységére föltétlenül szükségesek. Pullain-Grandprey szavai oly erőteljesen fejezik ki az erdők természet-tani fontosságát, hogy méltóknak találjuk azokat följegyezni : „ti a jövő ivadéknak” úgy mond „egy nemzeti vagyont adtok át, melynek fentartásával a levegő jósága, a föld termékenysége, a tűz hatása és a víz léte a legszorosabban van összekötve.”⁸

A fenti idézet jól mutatja, hogy a fenntarthatóság egyszerre viszonyulás, és tudatállapot. Viszonyulás amennyiben a természet és az ember kapcsolatát kölcsönhatásukban látja, s ebből adódóan a természet állapotának romlása automatikusan magával vonja az ember állapotának romlását, illetve az állapotromlás elkerülése az ember jólétét eredményezi. És tudatállapot, amennyiben felismerés, annak a felismerése és elfogadása, hogy az ember természeti lény, és mint ilyen, a természet része, mely természet számtalan – mesterséges módon nem helyettesíthető – létfeltételt (pl. vizet) biztosít és szolgáltatást nyújt, s végül az embernek nemcsak anyagi, de értelmi, érzelmi, lelki állapota és egészsége is függ tőle.

E kettő együttlétét jól illusztrálja az, ahogy a XIX. sz. végén, a XX. sz. elején Európa-szerte megkezdődtek a víziközmű hálózatfejlesztések.

⁸ MÉREI Károly: Az erdők jelentősége a természet nagyszerű háztartásában. *Erdészeti lapok*, 1-ső évfolyam, I. füzet, 1862. január, 1–2. (Szerzői megjegyzés: a szöveg az eredeti Erdészeti Lap interneten hozzáférhető változata, a helyesírást nem változtattam meg.) (http://erdeszetilapok.oszk.hu/00002/pdf/EL_1862_01_001-014.pdf, utolsó hozzáférés: 2020. 06. 26.) vö. Brundtland jelentéssel, valamint a 14/2020. (VII. 6.) AB határozatával.

2. Példák a múltból⁹

A természet és az ember kapcsolatát mindig is meghatározta, hogy milyen társadalmi, gazdasági szükséglet kielégítése iránti igény fogalmazódott meg. A most meglévő európai közműhálózati rendszerek kiépítése a XIX. közepén, második felében kezdődött meg.¹⁰ Az ivóvízhálózatok megépítése és működtetése mögött többféle közérdek is meghúzódott. A közműhálózat elsődlegesen az ivóvízhez kapcsolódó közegészségügyi problémák megoldását, a rossz minőségű víz okozta járványok megelőzését,¹¹ a tűzvészek elleni védekezést, az öntözést szolgálta, s a gazdag városi polgárok közösségének fizetőképessége is felgyorsította a hálózatok kiépülését.¹² A vezetékes vízszolgáltatás megnövelte a keletkező szennyvizek mennyiségét, ezért összegyűjtésük, elvezetésük és kezelése érdekében megjelent a csatornázás, ezzel életciklus szemléletű rendszer jött létre.¹³

A kor tudományos ismereteire támaszkodva a víz és a talaj öntisztító képességét (ezt ma ökoszisztéma szolgáltatásnak nevezzük) felhasználó technológiai megoldásokat dolgoztak ki.¹⁴ Tekintettel arra, hogy tudományos bizonyítást nyert, hogy az öntisztító mechanizmusok hatékonysága függ a tisztításban részt vevő élőlények, mikroorganizmusok jelenlététől és életfeltételeitől, ezért a gyűjtőrendszereket, a kezelési technológiákat, a mechanikai, biológiai és a vegyi

⁹ A múltbeli példáról szóló rész az OTKA K 101147 (Városi kormányzás közepes városokban és város-térségekben) kutatási projektje (kutatásvezető: Horváth M. Tamás) keretében készült tanulmány 3.2. fejezetének felhasználásával készült. Az eredeti tanulmány publikált változata PUMP Judit: A települési vízgazdálkodás életciklus szemléletű modellje. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Jelenségek a városi kormányzás köréből*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 195–216.

¹⁰ Petri S. JUUTI – Tapio S. KATKO (ed.): *Water, Time and European Cities History matters for the Future*. Printed in the EU, 2005.

¹¹ Jól ismert tény volt a csatornázás nélküli városok alatti kutak vizének fogyasztásával járó veszély. FARKASS Kálmán: Farkass Kálmán kir. főmérnök jelentése brüsszeli tanulmányútjáról. *Vízügyi Közlemények*, 1902/XVI. 8–9. http://apps.arcanum.hu/app/vizugyi/view/VizugyiKozlmenyek_1902_16/?pg=7&layout=s (utolsó hozzáférés: 2020. 06. 26.).

Az MTA tanulmánya alapján a települések belterülete alatti magas nitrát szennyezettség a mai napig jellemzi a felszín alatti vízbázisokat. MTA Köztisztítási Stratégiai Programok Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép es stratégiai feladatok, ld. http://mta.hu/data/Strategiai_konyvek/viz/viz_net.pdf (utolsó hozzáférés: 2020. 06.26.) 184.

¹² JUUTI-KATKO i. m. 223

¹³ Uo. 226

¹⁴ KENESSEY Béla: A városi szennyvizek tisztítása Kenessey Béla kir. mérnök jelentése külföldi tanulmányútjáról. *Vízügyi Közlemények*, 1903/XVII. 7–171. http://apps.arcanum.hu/app/vizugyi/view/VizugyiKozlmenyek_1903_17/?pg=2&layout=s (utolsó hozzáférés: 2020. 06. 26.).

anyagokkal való tisztítás módozatait – ideértve a csapadékvizek összegyűjtését és kezelését is – úgy fejlesztették, hogy az a feltételeket ne károsítsa, veszélyeztesse.¹⁵ E szempontok érvényesítése érdekében korlátozták vagy engedték meg a rendszerre való rákötés lehetőségét.¹⁶

A talajok és a természetett növények szennyvíztisztító képességének tudományos megalapozásának hatására¹⁷ kialakult, hogy 1 hektár terület hány fő szennyvizét képes megtisztítani, (ezt ma „szennyvíztisztítási lábnyomnak” neveznék¹⁸). A talaj tisztító funkciójának hatékonyságát több helyi tényező is befolyásolja: (i) a tisztítandó szennyvíz mennyisége és minősége,¹⁹ (ii) a helyi természeti viszonyok (a talaj szerkezete, geológiai és domborzati viszonyok stb.) (iii) a terület mezőgazdasági hasznosítása (a természetett növényzet, a művelési technológia).

A szennyvíztisztítás módszereit közvetlenül befolyásolták a helyi társadalmi gazdasági viszonyok is. A víz helyi elérhetősége, a lakosság életfeltételeit, illetve a megélhetését – a mezőgazdasági tevékenységből származó jövedelmet – biztosító víz a vízhiányos területeken konkuráló vízigényként jelent meg.²⁰ Az igények összehangolásának egyik eszközévé vált a szennyvizek mezőgazdasági hasznosítása. A helyi viszonyokhoz igazodó megfelelő technológia kiválasztását a különböző szakemberek és a gazdák egyeztetése eredményezte.²¹ Az

¹⁵ KENESSEY i. m. 9–13.

¹⁶ Az öblítés (angol) WC-k megjelenése radikális változást hozott a vízigényben és a keletkező szennyvizek mennyiségében. A német nagyvárosok csak hosszas vita után engedték meg az angol WC-vel ellátott ingatlanok csatornahálózatra kötését. JUUTI-KATKO i. m. 80.

A különböző ipari létesítmények szennyvizének kezelhetősége mellett a csapadékvizek elvezetésének módja is kérdés volt, attól függően választottak a csatornarendszerek – üsztató (egyesített) vagy osztott rendszerű csatornahálózat – között, hogy a víz, vagy a talaj öntisztító képességét kívánták-e hasznosítani, illetve, hogy a csapadékvíz milyen mértékben volt szennyezett. A keletkező szennyvíz mennyiségét a vízfogyasztáshoz kapcsolódó mérőórák is befolyásolták, pl. Magdeburgban a vízmérő órák bevezetése előtt 180 l/fő, míg utána csak 90 l/fő volt a lakossági fogyasztás. Ld. KENESSEY i. m.

¹⁷ A talaj tisztító funkciójának tökéletességét nem mindegyik öntözéses technológia esetén ismerték el. Kenessey szerint csak a talajcsövezés mellett képes a tisztító folyamat egésze lezajlani. KENESSEY i. m. 13–16.

¹⁸ Míg az ökológiai lábnyom egyfajta elméleti indikátora a fenntarthatóságnak, addig a „szennyvíztisztítási lábnyomot” a mérnökök mérceként használták konkrét víziközmű hálózati rendszerek tervezéséhez. A szennyvíztisztítási lábnyom a helyi viszonyoktól függően változott (pl. Boroszló (Breslau) esetén 1 hektár legfeljebb 250 lakos szennyvizét tudta megtisztítani; KENESSEY i. m. 26.)

¹⁹ FARKASS i. m.; és HOFFMANN Károly: Hoffmann Károly kir. s. mérnök jelentése tanulmányútjáról. *Vízügyi Közlemények*, 1902/XVI. 123–141.

²⁰ DAUSCHER Miklós: Dauscher Miklós kir. főmérnök jelentése külföldi tanulmányútjáról. *Vízügyi Közlemények*, 1902/XVI. 19–121.

²¹ DRAUSCHER i. m.

így kialakult rendszer egyszerre több közérdek érvényesülését is segítette, így természetes volt, hogy a párbeszédben minden érintett, aki/ami a rendszer működését, hatékonyságát befolyásolni tudta, részt vett.²² A szennyvíztisztítást akkor tartották hatékonynak, ha a műszaki hatékonyság költséghatékonysággal párosult.²³ A helyi viszonyok ezt is meghatározták, hiszen az összköltséget a műszaki berendezések létesítésének és üzemeltetésének költségein túl közvetlenül befolyásolták a szennyvízzel valamilyen módon öntözhető területek tulajdonviszonyai, a helyi ingatlanárak, és a hasznosítható termékekből származó bevételek.²⁴ Ugyanakkor ez annak a kérdését is felvetette, hogy hol húzható meg a határ a szennyvízkezelés és a mezőgazdasági hasznosítás költségei között, hova tartozónak kell tekinteni az öntözést előkészítő műveleteket, a csatornák kialakításának költségeit. A kérdésekre adott választól függően ugyanaz a rendszer lehetett veszteséges, vagy jövedelmező.²⁵ A vízszolgáltatás és a szennyvízkezelés költségeinek megítélésében szerepet játszott az is, hogy kimutatták: a közegészségügyi állapotok javulásával és a járványok elkerülésével elért halandóság csökkenés milyen nemzeti vagyon növekedést eredményezett.²⁶

Az ökoszisztéma szolgáltatásra épülő és életciklus szemléletű rendszerek nem voltak hosszú életűek, mert a városi lakosság népességnövekedése, az ipari fejlődés iránya elégtelenné tette azokat. A gazdaság fejlesztését szolgáló tech-

²² Kenessey szerint: „A technikus az összes számbavehető és veendő körülmények figyelemre méltatásával bármilyen jól megtervezi és létesíti az öntöző telepet, a rosz gazda nemcsak a technikai berendezést teheti tönkre, nemcsak kockáztatja a gazdaság jövedelmezőségét, hanem egyuttal a hibás kezeléssel képtessé teheti a szennyvíz tisztítás eredményét is, kárt okozván műszaki, gazdasági és közegészségügyi szempontból és megrontván a tisztító módszer hitelét. Ugyanezen megjegyzések állanak a tervezésre is. A tervezés ugyan tisztán technikai feladat, de nem képzelek esetet, melyben a műszaki férfiú a gazdaság irányának és a szennyvíz tisztítás mértékének előzetes ismerete nélkül helyes tervet volna képes készíteni. [...] A technikus, a gazda, az orvos és vele együtt a kémikus egymást sohasem nélkülözhetik, minden lépésnél egymásra vannak utalva s különváltan semmiféle eredményre nem számíthatnak.[...] Legújabb időben már nem elégedtek meg a felsorolt szakemberek működésével, belevonták a munkába a botanikust és zoologust is és nem kevesebbet akarnak, mint a szennyezések és tisztulások mértékének elbírálhatása céljából alsóbbrendű növényi és állati vezérlények meghatározását s ezeknek a tisztulás körül teljesített feladatuk pontos meghatározását.” (Szerzői megjegyzés.: eredeti helyesírás.) KENESSEY i. m. 169–170.

²³ FARKASS i. m.; HOFFMANN i. m. (1902); KENESSEY i. m.

²⁴ Ld. a különböző városi rendszerek kialakításához kapcsolódó eltérő költségeket Kenessey beszámolójában. KENESSEY i. m. 11–87.

²⁵ KENESSEY i. m.; vö. hazánk csatornázásának és szennyvízkezelésének állapotáról Lessenyey József 1940-ben készített összegző tanulmányával. Számba vette az ország csatornázott településeit. Országos szinten még a városok csatornázottsága is elmaradt volt. Szennyvízöntözés csak Debrecenben folyt. LESSENYEY József: Csatornázás és szennyvízkezelés hazánkban. *Vízügyi Közlemények*, XXII. évf., 1940/2. 168–258.

²⁶ A német városokra mutatták ki ezeket az összegeket. KENESSEY i. m. 170

nológiai innovációk során figyelmen kívül hagyták az ökoszisztéma szolgáltatásokra gyakorolt hatásokat, aminek következményeként már nem a természet öntisztító képessége, hanem az ember alkotta technológia megvalósíthatósága jelent meg korlátként.

3. A múlt üzenete

A szennyvíziszap kezelésének kezdeti megoldásai kapcsán érdemes emlékeztetni arra, hogy egyrészt a környezetszennyezés felszámolása iránti igény azért fogalmazódott meg, mert felismerték a környezet ember okozta állapotromlása és a lakosság egészségromlása közötti közvetlen kapcsolatot. Másrészt az ökoszisztéma szolgáltatás értéként való kezelése és ebből fakadóan a megőrzése iránti igény keretek közé szorította a társadalom és a gazdaság szerveződését, a technológiai fejlesztéseket. Az innovációt segítő tudomány vizsgálati tárgyává tette a természeti folyamatokat, s azokat a technológia részévé tette. A cél: az emberi egészséget veszélyeztető környezeti állapotromlás felszámolása megerősítette a különböző szakterületek szakembereinek, a rendszer tervezőinek, megvalósítóinak, működtetőinek és ellenőrzőinek szoros együttműködését, mert csak így volt elérhető a megoldások hatékonyságának javítása, a műszaki, gazdasági, közegészségügyi szempontok érvényesítése. Ennek közvetlen következménye volt, hogy a természeti folyamatokat ismerő és védő szakembereket nem tekintették a gazdaság fékezőjének.

Ebben a rendszerben jól érzékelhető társadalmi elvárás az ökoszisztéma szolgáltatások nyújtotta előnyök gazdasági hasznosítása, és ezért értékelésük természetes módon vált a gazdasági számítások részévé. Gazdasági racionalitás volt ugyanis, hogy (i) elkerülendő költségként értékeljék a mikroorganizmusok „munkájának”, így a technológia hatékonyságát csökkentő kémiai anyagok használatát; (ii) az iparral szemben olyan eszközök iránti keresletet fogalmazzanak meg, amellyel a szennyvizekben, szennyvíziszapokban megtestesülő energiaforrást, a biogázt hasznosítani lehet; (iii) a talaj tisztító funkciójának kihasználása mellett a szennyvízzel elárasztott területeket hasznosítsák és olyan bérleti szerződéseket kössenek, amelyek a legtöbb bevételt eredményezik; (iv) a technológiát azért fejlesszék, és a működtetési fegyelmet azért őrizzék meg, hogy a bérlő a terület bérbevételétől elvárt hasznot képes legyen realizálni; (v) a bérleményen termesztett növényzetet arra használják, amire az alkalmas, és végül (vi) az iszap kezelésére olyan technológiai megoldást találjanak, ami azt termékké alakítva többletbevételt eredményez. Ez a fajta gazdasági megközelí-

tés a közszolgáltatást igénybevevő közösség részéről is elvárásként fogalmazódott meg a közszolgáltatást működtető szervezet vezetésével szemben, amit a fogyasztók a díj nagyságának értékelésén keresztül fejeztek ki. Természeti környezetünk védelme tehát nem teher, fölösleges költség, illetve külső kényszer, a jog által elrendelt kötelezettség volt, hanem egy olyan társadalmi értékrend és szemlélet következménye, ami áthatott mindent, a technológiai innovációtól kezdve a szerződések teljesítéséig. E társadalmi, gazdasági modell alapját egyrészt a természet és az általa nyújtott szolgáltatások pozitív értékelése képezte, ami egyben a hozzájuk való alkalmazkodás szükségességének elismerését és elfogadását is jelentette az élet feltételeinek megőrzése és a természet nyújtotta előnyök kihasználása érdekében. Másrészt alapját adta a társadalmi, gazdasági szereplők párbeszédére épülő együttműködés, és a helyi viszonyokhoz való alkalmazkodás a közös cél elérése érdekében.

Ez a modell egyesíti, egységgé olvasztja az IPBES jelentés négy-féle fejlődési irányzatát, s a SOER 2020 jelentés tanulsága szerint a ma embere ilyesféle modell megvalósításáról álmodozik, ehhez keresi az utat. Az útkeresés iránti igény nem új keletű. Érdeemes felidézni a 1972-es Stockholmi Nyilatkozat preambulumból az aláíró államok figyelmeztetését: (i) az ember egyszerre építője és rombolója annak a környezetnek, ami fizikai létezését biztosítja, és lehetőséget ad számára az értelmi, erkölcsi, társadalmi és lelki fejlődéshez; (ii) a tudomány és a technológia felgyorsult fejlődése olyan hatalmat adott az ember kezébe, amellyel a környezetét számtalan módon és korábban nem ismert mértékben képes átalakítani; (iii) az ember jól-létéhez, és alapvető jogainak, ezen belül magához az élethez való jognak az érvényesüléséhez elengedhetetlen mind a természetes, mind az ember alkotta környezet.²⁷

Úgy tűnik, hogy az emberiség az elmúlt közel félévszázad alatt a figyelmeztetés ellenére megfeledezett a természet és az ember alkotta környezet közötti egyensúly megteremtésének kényszeréről. Kérdés, hogy most, a gyökeres átalakuláshoz vezető út keresése közben sikerül-e az egyensúlyt megtalálni saját magunk és utódaink számára. A múltbéli pozitív példák felidézése ehhez segítséget nyújthat, mert ezek jól mutatják, hogy milyen erőteljesen határozza meg a társadalmi, gazdasági viszonyokat (i) az ember természetről alkotott képe, illetve az, hogy (ii) mennyire tudatosodik a társadalom egészében az ember egészsége és jól-léte, valamint a természet állapota közötti szoros kapcsolat, hogy (iii) melyik ökoszisztéma szolgáltatást látja meg és tartja hasznosnak

²⁷ A Stockholmi Nyilatkozat preambulumban 1. pontja, ld. <https://undocs.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1> (utolsó hozzáférés: 2020. 06. 26.)

az ember, (iv) mit tart helyettesíthetőnek, (iv) a különböző szükségleteit hogyan – milyen technológiai megoldásokkal – tudja kielégíteni, (v) hajlandó-e együttműködni és rendszerben gondolkozni,²⁸ s (vi) az állam mennyire segíti e megközelítést a jog eszközével, illetve a jogalkotással, jogalkalmazással, intézkedéseivel mennyire erősíti, vagy gyengíti, hogy e szemlélet a magatartásokat meghatározó erkölcs és szokások részévé, mintegy belső kényszerré váljon.

²⁸ A rendszerben gondolkodás egyik feltétele annak elfogadása, hogy amíg az ember megrendelésre dolgozik, s csak bizonyos anyagok létének alakulását, folyamatait vizsgálja és kívánja ellenőrzése alatt tartani, addig a természet „megrendelés nélkül” dolgozik, s a természetben lezajlónak olyan folyamatok is, amelyekről az embernek nincs – már vagy még – tudomása, mert az ősök természeti tudása elveszett, vagy még nem rendelkezik olyan eszközzel, amivel azokat képes lenne megfigyelni.

AZ EMBER SZEMÉLYES JOGA

Megújult szabályozás a nemzetközi magánjogi törvényben különös tekintettel a kapcsolóelvekre

RAFFAI Katalin*

1. Bevezető gondolatok

A nemzetközi magánjogi jogviszonyok alanyainak köre változatos (ember, jogi személyek, jogi személyiség nélküli jogalanyok, állam), de a leggyakrabban az ember képezi a nemzetközi magánjogi interakciók alanyát. Példaként említhetjük a határon áthúzódó családjogi (házasság megkötése, felbontása, gyermek családi jogállása stb.), kötelmi (különböző szerződések, közlekedési balesetektől eredő szerződésen kívüli kötelmek stb.), dologi jogi, vagy öröklési jogviszonyokat, mint a leggyakrabban előfordulókat. Ezekben az esetekben gyakori kérdés az érintett személyek jogállásának meghatározása, mint például a házasulóknak, ha a személyes joga a házasságkötés idején különböző, a házassága csak akkor érvényes, ha ennek anyagi jogi feltételei mindkét házasuló saját személyes joga szerint fenn állnak; vagy a gyermek szokásos tartózkodási helye tartási igény érvényesítésénél; esetleg a cselekvőképesség megállapítása jognyilatkozat tétele előtt, vagy jogügylet megkötése előtt, és a sort még számos példával folytatni lehetne.

A személyek jogállását meghatározó kollíziós szabályokat összefoglalóan személyes jognak nevezik (*lex personae, personal law, Personenrecht*). A személyes jog tehát gyűjtőfogalom, nem egy önálló kapcsoló szabály, amely ugyanakkor kiemelt jelentőségű a nemzetközi magánjog területén, funkciója kettős: elsődleges funkciója az ember jogi státuszának (jogképesség, cselekvő-

* Egyetemi docens, PPKE JÁK.

képesség, név, személyhez fűződő jogok) meghatározására alkalmazandó jog kijelölése. Az elsődleges funkció mellett a személyes jognak bizonyos jogrendszerekben (például a magyar jogrendszerben is) másodlagos funkciója a nemzetközi családi-és öröklési viszonyokban alkalmazandó jog meghatározására is kiterjed. A személyes jog legfontosabb kapcsoló elvei: az állampolgárság, a szokásos tartózkodási hely, és a lakóhely elve.¹ Ezen kapcsolóelvek ugyanakkor számos jogrendszerben, és az uniós nemzetközi magánjogi rendeletekben is, az alapját képezik a családi- és öröklési jogviszonyoknak, sőt egyes kapcsolóelvek, mint például a szokásos tartózkodási hely elve a kötelmi jogviszonyokban is kiemelt jelentőségűek. Szintén ezen kapcsolódási pontok határozzák meg az egyes joghatósági okokat is, azáltal, hogy megteremtik a közvetlen kapcsolatot (közelség elve) a bíróság és a jogvita között. A személyes jog tehát összefoglaló megnevezése azoknak a kapcsoló tényezőknek, amelyek megteremtik a kapcsolatot az ember, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező jogalanyok jogállása (például jogképesség, cselekvőképesség stb.) és a személyes jogot meghatározó, irányadó anyagi jog között. Hiányzik tehát az egységes megközelítés, ami az egyes jogrendszerek nemzetközi magánjogát illeti, de a heterogenitás a tagállami nemzetközi magánjogi szabályozások és az uniós források vonatkozásában is egyaránt fennáll.² A jogrendszerek közti divergenciát alátámasztandó: számos nemzetközi magánjogi törvényben³ nem található a személyes jog, mint összefoglaló elnevezése bizonyos kapcsolóelveknek, vagy, ha szabályozza is, de a személyes joggal szinonim fogalmat használva a személyes státútumról beszél, mint például az osztrák⁴ és a német nemzetközi

¹ Az angol-amerikai jogrendszerben a *domicilium (domicile)* determinálja az ember jogi státuszát. A személyes jog gyűjtőfogalma a magyar nemzetközi magánjogban (de például az osztrákban is), kiterjed a jogi személyekre is. Bonyolítja a helyzetet, hogy a jogi személyek személyes jogára egy másik gyűjtőfogalom a *honosság* is használatos a magyar nemzetközi magánjogban.

² Divergenciához vezet, mert azokban a nemzetközi magánjogi kérdésekben melyekre nem terjed ki a rendeletek tárgyi hatálya, adott a lehetőség, hogy a nemzeti jog a személyes jogot tegye meghatározóvá.

³ A román, a lengyel, vagy a cseh törvény említhető példálózó jelleggel.

⁴ IPR Gesetz: „Personalstatut einer natürlichen Person
§ 9. (1) Das Personalstatut einer natürlichen Person ist das Recht des Staates, dem die Person angehört. Hat eine Person neben einer fremden Staatsangehörigkeit auch die österreichische Staatsbürgerschaft, so ist diese maßgebend. Für andere Mehrstaater ist die Staatsangehörigkeit des Staates maßgebend, zu dem die stärkste Beziehung besteht.”

magánjogi törvények,⁵ míg a magyar nemzetközi magánjogban az ember jogalanyiságának meghatározása a személyes jog központi fogalmából indul ki.⁶

A magyar nemzetközi magánjog korábbi és jelenlegi forrásai, a törvényerejű rendelet (továbbiakban: Tvr.)⁷ és a hatályos törvény is (továbbiakban: Kódex)⁸ önálló fejezetet szenteltek a nemzetközi magánjogi jogviszony alanyainak, és az azt szabályozó személyes jognak, de a Kódexben a korábban hatályos szabályozással szemben számos változást találunk mind az alanyok körében, a fejezet szerkezeti felépítésében és a releváns kapcsoló elvekben egyaránt.

A Tvr. lépcsőzetes rendszere középpontjában az állampolgárság kapcsolólve állt, amely kiegészült a lakóhely elvével. E merev, kötött rendszerben a szokásos tartózkodási hely elve kiegészítő jelleggel csak abban az esetben kerülhetett alkalmazásra, ha az állampolgárság és a lakóhely elve nem adott eligazítást az alkalmazandó jogról. A szokásos tartózkodási hely elvének marginális szerep jutott tehát, amely nem volt összhangban sem a hágai nemzetközi magánjogi egyezményekkel, sem az uniós rendeletekkel, sem pedig azzal a nemzetközi magánjogi paradigmaváltással, amely egyre erőteljesebben a felek autonómiáját helyezi előtérbe.

A Tvr. 12.§ (1) és (2) bekezdéseiben a lakóhely,⁹ és a szokásos tartózkodási hely¹⁰ fogalmát is definiálta, de a megfogalmazás homályossága számos bizonytalanságot rejtett magába. Például a nehezen értelmezhető fogalmak körét erősítette *az állandóság és letelepedés szándéka, illetve annak hiánya vagy a hosszabb idejű helyben tartózkodás*. A magyar joggyakorlat szintén csak részlegesen járult hozzá az értelmezéshez, mert kizárólag az Európai Unió Bírósága döntéseivel összhangban, a jogellenes gyermekelviteli tényállások vonatkozásában precizizozta a gyermek szokásos tartózkodási helyének elemeit.

⁵ EGBGB Art. 5. „Personalstatut

(1) Wird auf das Recht des Staates verwiesen, dem eine Person angehört, und gehört sie mehreren Staaten an, so ist das Recht desjenigen dieser Staaten anzuwenden, mit dem die Person am engsten verbunden ist, insbesondere durch ihren gewöhnlichen Aufenthalt oder durch den Verlauf ihres Lebens. Ist die Person auch Deutscher, so geht diese Rechtsstellung vor.”

⁶ Kódex 13. „Az ember mint jogalany

15. § (1) Az ember jogképességét, cselekvőképességét és személyiségi jogait személyes joga alapján kell elbírálni.”

⁷ 1979. évi 13. tvr. a nemzetközi magánjogról.

⁸ 2017. évi XXVIII. tv. a nemzetközi magánjogról.

⁹ Tvr. 12. § (1) „Lakóhely az a hely, ahol valaki állandóan vagy a letelepedés szándékával lakik.”

¹⁰ Tvr. 12. § (2) „Szokásos tartózkodási hely az a hely, ahol valaki letelepedés szándéka nélkül hosszabb ideje tartózkodik.”

Az Európai Unióban a megnövekedett nemzetközi személyi- és vagyoni forgalom, a nemzetközi magánjogi tárgyú jogviták számának ugrásszerű növekedését eredményezte. Mindez maga után vont egy intenzív jogalkotási folyamatot, amelynek eredményeként az unióhoz köthető nemzetközi magánjogi jogviszonyok jelentős részét másodlagos uniós jogforrások (rendeletek) szabályozzák. Az Amszterdami Szerződés hatályba lépése óta eltelt időszakban az uniós másodlagos nemzetközi magánjogi tárgyú jogforrások látványos előretörése számos területen (kötelmi-, családi-, öröklési kollíziós jog, valamint polgári- és kereskedelmi, családi-, tartási-, öröklési joghatósági- és eljárásjog) kiszorította a tagállami szabályozást. Nemzeti jogalkotási hatáskörben kizárólag azok a kérdések tartoznak, amelyek tekintetében a rendeletek kizárják a hatályukat, esetleg nincsenek vonatkozó rendelkezések (joghézag). Az egységes uniós szabályozási törekvések ellenére, töredezettség jellemző, több jogkérdés szabályozása is tagállami hatáskörben maradt, ilyen többek közt a személyes jog területe. A Kódex az uniós nemzetközi magánjogi instrumentumok és a nemzetközi megállapodások által nem szabályozott kérdések rendezésére fókuszál. Ezt a törvény az I. fejezet Általános rendelkezések körében ki is mondja: a 2. § értelmében a törvény rendelkezéseit olyan kérdésekben kell alkalmazni, amelyek nem tartoznak az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa, vagy nemzetközi szerződés hatálya alá. Egységes uniós jog és nemzetközi egyezmények hiányában a tagállamok hatáskörébe tartozik az ember személyes jogára irányadó kollíziós szabályok meghatározása.

A Tvr. érdemeit és az adott korban betöltött előre mutató jellegét elismerve, tudomásul kellett venni, hogy a megalkotása óta eltelt időszakban (főként a globalizáció és az európaizálódás hatásai miatt) sokat változott a nemzetközi magánjogi környezet. A kapcsolóelvek átrendeződésének új időszaka kezdődött, és az uniós jog előtérbe kerülésével megváltozott a jogdogmatikai háttér is. Olyan új kapcsolóelvek kerültek előtérbe, amelyek a rugalmasabbá válás irányába hatnak (jogválasztás, szokásos tartózkodási hely stb.). Többek között ezek az okok vezettek a Tvr. felülvizsgálatához, melyeket a magyar nemzetközi magánjogi szakirodalomban már több tanulmányban is részletesen feldolgoztak,¹¹ ezért az

¹¹ Ld. BURIÁN László: Megjegyzések a készülő nemzetközi magánjogi kódex koncepciójának a hatállyal, a szerkezettel és az általános rendelkezésekkel kapcsolatos megállapításaihoz. In: GLAVANITS Judit – HORVÁTHY Balázs – KNAPP László (szerk.): *Az európai jog és a nemzetközi magánjog aktuális kérdései – Ünnepi tanulmányok a 65 éves Milassin László tiszteletére*. Győr, 2016. 13–30.; RAFFAI Katalin: A magyar nemzetközi magánjog megújulása – néhány észrevétel a nemzetközi magánjogi törvény újrakodifikálásáról, különös tekintettel a törvény általános részére. *Külgazdaság – Jogi Melléklet*, 2017/5–6. 53–67.; Katalin RAFFAI: The New Hungarian Private International Law Act – a Wind of Change. *Acta Universitatis Sapientiae*

alábbiakban csak a dolgozat témáját érintő személyes jog reformját tekintjük át röviden.

A Kódex az ember státuszát (jogképességét, cselekvőképességét, névviselését és személyiségi jogait) továbbra is a személyes jogi kapcsoló szabályokra alapozza. Ennek megfelelően az új nemzetközi magánjogi törvény célkitűzései közé került többek között az is, hogy a korábbi személyes jogot meghatározó rendszer helyett egy rugalmasabbat alkosson, és felszámolja a fogalmi bizonytalanságot. A jogalkotó olyan szabályozás kialakítására törekedett, amely, a magyar nemzetközi magánjogi hagyományokat megtartva, a szubszidiaritás elvének figyelembevételével, nagyobb összhangot mutat az uniós rendeletekkel, az Európai Unió Bírósága joggyakorlatával és a hágai nemzetközi egyezményekkel is. A 2018. január 1-jén hatályba lépett nemzetközi magánjogi Kódex új fejezetet nyitott a magyar nemzetközi magánjog történetében.

Ha visszatekintünk a Tvr.-re, az első említendő jelentős eltérést a jogalanyok körének meghatározásánál látjuk: ti. a Tvr. a jogalanyokhoz sorolta a *természetes személyeket, a jogi személyeket és az államot* (a régi Ptk-val összhangban). A Kódex felosztása szintén hármassal: az *ember, a jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező jogalanyok*, de az államra vonatkozó szabályozás kikerült a fejezetből. Ennek legfőbb oka, hogy az állam nemzetközi magánjogi jogalanyisága a mentesség (immunitás) körébe tartozik, melynek megítélése szintén koncepcionális változáson ment keresztül. ATvr.-ben az állami immunitásra vonatkozó rendelkezések két fejezetben is helyet kaptak: egyrészt az alanyok körében (anyagi immunitás), másrészt a kizárólagos/kizárt joghatóságnál (joghatósági immunitás). A Kódex szakított ezzel az elméleti megközelítéssel. Az állam jogalanyiságára vonatkozó immunitási szabályok kikerültek a személyek és a joghatósági szabályok köréből egyaránt. A Kódex az eljárásjogi kérdések körében, önálló alfejezetben rendezi az immunitás kérdését.¹² Ennek koncepcionális oka a törvény indokolása szerint, hogy ezeket a szabályokat célszerű a nemzetközi magánjogi értelemben vett joghatósági szabályoktól elkülöníteni, tekintettel arra, hogy a mentesség alapvetően közjogi jellegű (előfordulása a

Legal Studies, 2017/6. 119–133.; SZABADOS Tamás: The New Hungarian Private International Law Act: New Rules, New Questions. *Rebels Zeitschrift*, 2018/4. 972–1003.; VÉKÁS Lajos: Az új nemzetközi magánjogi törvényről. *Jogtudományi Közöny*, 2018/10. 413–421.; Katalin RAFFAI: The New Hungarian Private International Law Code – Something Old and Something New. In: M. SZABÓ – L. GYENEY – P. L. LÁNCOS (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*. Hague, Eleven International Publishing, 2019. 491–507.

¹² Az immunitás új szabályairól lásd. Szöcs Tibor: Az immunitással kapcsolatos rendelkezések. In: VARGA István (szerk.): *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja III/III*. Budapest, HVG-Orac, 2018. 2333–2365.

nemzetközi magánjogban speciális). Szintén ezt a felfogást támasztja alá, hogy az uniós nemzetközi magánjogi joghatósági szabályozás hatálya nem terjed ki az immunitás kérdésére, így azt a magyar bíróságnak a nemzetközi jog, illetve a belső jog alapján kell vizsgálnia. A joghatósági szabályok között történő elhelyezés olyan értelmezésnek is teret engedhet, hogy ezeket a szabályokat az uniós szabályozás hatálya alá tartozó ügyekben nem kell alkalmazni, ennek elkerülése érdekében e szabályokat a joghatósági rendelkezésektől elkülönítve, az eljárások körében helyezte el a jogalkotó.¹³

További lényeges eltérés a Tvr.-hez képest, hogy a gondnokságot a gyámságtól elkülönült szabályokkal rendezi, amelyek nem a családjogi fejezetben kaptak helyet, hanem a Ptk. szerkezetével összhangban a személyekről szóló fejezetben található. Másik fontos változás a régi szabályokhoz képest, hogy a cselekvőképesség korlátozásával járó gondnokság mellett a cselekvőképességre kihatással nem bíró, segítségnyújtásra irányuló egyéb támogatási formák is szabályozásra kerültek. Mindkét jogintézmény tekintetében a szabályozás a korábbihoz képest differenciáltabb és korszerűbb lett, valamint a fő kapcsoló szabály is változott a nemzetközi tendenciával összhangban, ez a szokásos tartózkodási hely elve lett.¹⁴

Az alanyi kör változása szerkezeti átalakítást is eredményezett. A Kódex személyes jogi fejezetének szerkezete a következő: az ember, mint jogalany, a jogi személy és a személyhez fűződő jogok megsértése. Az ember, mint jogalany a következő kérdésekkel foglalkozik: személyes jog [15. §], névviselés [16. §], cselekvőképesség [17. §], gondnokság [18–20. §], holtnak vagy eltűntnek nyilvánítás [21. §].

Az ember, mint jogalany, személyes jogának teljes körű áttekintése meghaladná jelen tanulmány terjedelmét, ezért mellőzzük, és kizárólag az ember személyes joga meghatározása általános kérdéseinek Kódexet érintő változásait tekintjük át röviden, különös tekintettel a fő kapcsoló tényezőkre.

¹³ T/14237. számú törvényjavaslat a nemzetközi magánjogról (továbbiakban: Törvényjavaslat Indokolása) 84. <https://www.parlament.hu/irom40/14237/14237.pdf>

¹⁴ Convention of 13 January 2000 on the International Protection of Adults <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=71>

2. Fogalmi kérdések

A jelenkori értelemben vett személyes jog fogalmát nehéz meghatározni, mert jogrendszerenként eltérések adódnak mind a fogalom, mind annak tartalma tekintetében. A diverzitáshoz nagymértékben az is hozzájárult, hogy a jogrendszerek az ember személyes jogának meghatározására, más és más kapcsolóelveket alkalmaznak, ráadásul különböző kombinációkban.

Az angol jogban a *personal status* kifejezés a személyi állapotot jelöli, például, ha egy nő hajadon, férjezett, vagy elvált; ha egy személy belföldi vagy külföldi; ha valaki cselekvőképes, korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen. A francia jogban a *statut personell* jelentése hármas: egyrészt jelöli azt a jogrendszert, amelynek egy természetes vagy jogi személy személyi viszonyai alá vannak rendelve (szinonim fogalom a *loi personell*), másrészt akárcsak az angol jogban jelöli a személy jogállását (*état et capacité*), harmadrészt pedig jelenti a személyhez kötődő kapcsolóelvek összességét. A német jogrendszerben a személyes státútum két típusát különböztetik meg, az ún. formális személyes jogot (*formelles Personalstatut*) és anyagi személyes jogot (*materielles Personalstatut*). A formális személyes jog alatt az ember személyi viszonyait meghatározó kollíziós jogot értik, vagyis annak a folyamatnak az eredményét, amikor a különböző kapcsolóelvek (állampolgárság, lakóhely, szokásos tartózkodási hely) segítségével hozzákapcsolódnak az ember személyi viszonyai a megfelelő jogrendszerhez. Az anyagi személyes jog alatt azon anyagi szabályok összességét értik, amelyek meghatározzák az ember jogalanyiságát. Tradicionálisan olyan anyagi jogi kérdésekről van szó, amelyek a személyi-, családi-, öröklési jog körébe tartoznak. A személyes jog¹⁵ például meghatározza a jog- és cselekvőképességet. A családjog szabályozza a családtagok egymás közötti jogviszonyait (például a házastársak személyi és vagyoni jogviszonyait; a gyermek családi jogállását stb.), valamint e jogviszonyokban bekövetkezett változásokat (például a házasság, vagy annak felbontása, az örökbefogadás stb.), az öröklési jog pedig a törvényes öröklési rendet és a végintézkedést.

A személyes jog fogalmának központi szerepe a természetes személyek jogviszonyaira alkalmazandó jog meghatározása kapcsán a Kódexben továbbra is fennáll, míg ezzel szemben jelentősége a nemzetközi családi viszonyokra alkalmazandó jog meghatározásában, a Tvr. rendszeréhez képest csökkent. Itt kívánjuk megjegyezni, hogy a jogalkotó nem szakított teljesen a korábbi rendszerrel, így a Kódex családjogi fejezetének megoldása vegyes: egyrészt

¹⁵ Törvényjavaslat Indokolása 35.

helyenként a személyes jogra hagyatkozik, mint például a házasság megkötése, érvényessége, létezése, nemlétezése [26. §],¹⁶ családi jogállás [31. §],¹⁷ és örökbefogadás [33. §].¹⁸ Másutt pedig közvetlenül a személyes jog egyes (konkrét) kapcsoló szabályait kell alkalmazni: például a házastársak személyi és vagyoni jogviszonyaira a fő kapcsoló tényező a házastársak közös állampolgársága a [27. § (1) bek.], a házastársak vagyoni jogviszonyaikra korlátozott jogválasztással élhetnek [28. §], vagy a szülő és gyermek közötti jogviszonyra, valamint a gyámságra – a nagykorúvá válást és a névviselést kivéve – az eljáró bíróság államának joga (*lex fori*) alkalmazandó [34. § (1)].

A fogalmakhoz kapcsolódóan érintenünk kell egy, speciálisan a magyar jogalkotási folyamathoz kötődő kérdéskört is. A Tvr. a jogalanyok megnevezése tekintetében nem volt koherens, mind az ember mind pedig a személy fogalmat használta. A Kodifikációs Bizottságnak állást kellett foglalnia az egységes megnevezés eldöntésében, végül a kodifikációs munkát segítő Személyek Munkacsoport javaslatára, az anyagi joggal (Ptk.) való egységes terminológia kialakítása érdekében az ember megnevezést javasolta, mely javaslat elfogadásra került.

¹⁶ 26. § (1) „A házasság csak akkor érvényes, ha ennek anyagi jogi feltételei a házasságkötés időpontjában mindkét házасuló személyes joga szerint fennállnak.

(3) A házasságkötésre és a házasság érvényességére vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell a házasság létezése vagy nemlétezése megállapításának kérdésében is.” Ez az jelenti, hogy egyidejűleg a házасulandók személyes joga szerint külön-külön is teljesülnie kell az érvényesség feltételének (konjunktív feltétel). Például ha egy dán és magyar állampolgár szeretne Magyarországon házasságot kötni, akkor vizsgálni kell, hogy a házasság érvényessége mindkét fél személyes jog szerint fennáll, de ehhez végig kell menni a személyes jogot kitöltő kapcsolóelvek vizsgálatán, mind a magyar mind pedig a dán nemzetközi magánjogi szabályok szerint. Meglehetősen bonyolult folyamat, annál is inkább, mert míg a magyar személyes jog központi elve az állampolgárság, addig a dán jognak a szokásos tartózkodási hely elve.

¹⁷ 31. § (1) „Az apaság vagy az anyaság megállapítása, továbbá az apaság vélelmének megdöntése kérdésében a gyermek születése idején fennállott személyes jogát kell alkalmazni.”

¹⁸ 33. § (1) „Az örökbefogadás csak akkor érvényes, ha ennek feltételei mind az örökbefogadó, mind az örökbe fogadni kívánt személy örökbefogadás idején fennálló személyes joga szerint fennállnak.”

(2) Az örökbefogadás jogi hatásaira, az örökbefogadás megszűnésére, valamint ennek jogi hatásaira az örökbefogadónak az örökbefogadás vagy annak megszűnése idején fennálló személyes jogát kell alkalmazni.”

3. Az ember személyes jogát meghatározó kapcsolóelvek a Kódexben

Az ember személyes joga meghatározására a jogrendszerek általában négy kapcsoló tényezőt szoktak rendelni, ezek a következők: állampolgárság (*lex patriae, nationality*), szokásos tartózkodási hely (*habitual residence*), lakóhely (*place of residence, residence*) a kontinentális jogrendszerekben és a domicílium (*domicile*) elve az angol-amerikai jogrendszerben.¹⁹ Ezen, ún. klasszikus elvek mellett egyre jobban előtérbe kerül a felek korlátozott jogválasztásának (*lex pro voluntate, choice of law*) lehetősége is. Alábbiakban röviden áttekintjük ezen elvek lényegét.

3.1. Állampolgárság elve

A Kódex, ahogyan azt a Törvényjavaslat indokolása is hangsúlyozta, követi a magyar jogi hagyományokat, a kontinentális jogrendszerekben uralkodó álláspontot, és továbbra is az állampolgárságot tekinti a személyes jog fő kapcsolóelvének. A magyar nemzetközi magánjogban hagyományosan a személyhez kötődő, a perszonális megközelítés az uralkodó (a személy a fontos, nem a terület), ennek kollíziós jogi lecsapódása pedig az, hogy a személyes jog elsősorban az állampolgársági közjogi kötődés alapján kerüljön meghatározásra.²⁰ Az állampolgárság könnyebben is követhető, jobban meghatározható, mint a szokásos tartózkodási hely, ami ténykérdés, és széleskörű bizonyítást igényel. A fő kapcsolóelv kiválasztásánál hangsúlyozta a Törvényjavaslat, a jogalkotás során az aktuális jogpolitikai viszonyokra is tekintettel voltak, mint például az egyszerűsített honosítás útján magyar állampolgárrá válókra, illetve a külföldön munkát vállaló magyarok nagy számára. E személyi körre vonatkozóan és tekintettel a napjainkra jellemző dinamikus változásokra „[...] az tűnik helyesnek, hogy az állampolgárság kapcsolóelvét alkalmazza a Kódex fő szabályként”, emelte ki a Törvényjavaslat indokolása.²¹

Jelentős változás, hogy a Kódex oldja a Tvr. merevségét a többes állampolgárok vonatkozásában (a Tvr. ilyen esetben úgy rendelkezett, hogy ha a többes

¹⁹ A Kódex szabályozásának nem része a domicile, így a tanulmány témája szempontjából nem bír relevanciával.

²⁰ Törvényjavaslat Indokolás 47.

²¹ Uo.

állampolgár egyik állampolgársága a magyar, személyes joga is a magyar jog), ha a többes állampolgár egyik állampolgársága a magyar, személyes joga főszabály szerint továbbra is a magyar jog, ez alól azonban kivétel, ha a személyt a másik állampolgársághoz szorosabb kapcsolat fűzi. A Tvr., korábbi merev, kivételt nem engedő szabálya sok esetben hátrányosan érintette a magyar állampolgársággal is rendelkező többes állampolgárokat. Ha ugyanis e személyeket a másik állampolgárságukhoz szorosabb kapcsolat fűzi (e másik államban van a szokásos tartózkodási helyük), az ottani jog szerint járnak el ügyeikben, ami adott esetben nem felel meg a magyar jognak, Magyarországon joghatást nem fejthet ki; ez újbóli eljárások megindítását teszi szükségessé Magyarországon vagy adott esetben megoldhatatlan helyzetet is eredményezhet, indokolta a Törvényjavaslat.²² Erre figyelemmel, a magyar állampolgársággal rendelkező többes állampolgárok személyes joga a másik állampolgárságuk szerinti jog, ha őket másik állampolgárságukhoz szorosabb kapcsolat fűzi [15. § (3) bek.].

Azon többes állampolgárok vonatkozásában, akiknek egyik állampolgársága sem magyar, a személyes jogot elsődlegesen az határozza meg, hogy melyik állampolgárságukhoz fűzi őket a legszorosabb kapcsolat. Ha egyik állampolgárságukhoz sem fűzi őket szorosabb kapcsolat (mindegyik állampolgárságukhoz egyforma mértékben kötődnek vagy éppen hogy egyáltalán nem kötődnek egyik állampolgárságukhoz sem), személyes jogukat a szokásos tartózkodási helyük határozza meg. Összegezve: a Kódex többes állampolgárok esetében a személyes jog meghatározásának korábbi merevségét a legszorosabb kapcsolat elvének beillesztésével oldja fel.

Ha a fenti lépcsőzetes kapcsolóelvek egyike alapján sem lehet megállapítani egy személy személyes jogát (mert például a szokásos tartózkodási helye sem állapítható meg), végső soron, kiegészítő jogként, személyes joga a magyar lesz, ahogyan a magyar jogot kell alkalmazni a Magyarországon menedékjogot élvező személy személyes joga szerinti jogviszonyaira is.

Az alanyok körére más-más kapcsoló tényezők irányadók, és értelemszerűen változik a személyes jog tartalma is. E szerint a Kódex 15. § (1) kimondja, hogy az ember jogképességét, cselekvőképességét és személyiségi jogait személyes joga alapján kell elbírálni. Szintén ide tartoznak az ember névviselésére vonatkozó rendelkezések is, amelyeknek speciális jellege és kiemelt fontossága miatt a Kódex önálló részt szentel.

²² Uo.

3.2. Szokásos tartózkodási hely elve

Az uniós rendeletek jelentős részében, de a hágai nemzetközi magánjogi egyezményekben is az elsődleges kapcsoló tényező a szokásos tartózkodási hely elve. A társadalmi mobilitás, a másodlagos uniós források, az Európai Unió Bíróságának döntései, mind azt mutatják, hogy az uniós alapszabadságokkal (elsősorban a mozgás- és letelepedés szabadsága) és alapjogokkal (diszkrimináció tilalma) jobban összhangban van, mint az állampolgárság elve. Annak ellenére, hogy a szokásos tartózkodási hely az egyik leggyakrabban előforduló kapcsoló elv mind az uniós rendeletekben, mind pedig a multilaterális nemzetközi magánjogi egyezményekben, hangsúlyozni kell, hogy számos probléma forrását jelenti a definíció hiánya. Sem az uniós rendeletek, sem a nemzetközi egyezmények nem határozzák meg a szokásos tartózkodási hely fogalmát. A tagállamok nemzetközi magánjogára hárul a feladat, hogy értelmezzék a fogalmat. Az Európai Unió Bírósága döntéseiben kidolgozta az irányadó szempontokat a szokásos tartózkodási hely meghatározására, de további problémákat generál, hogy az egyes rendeletek vonatkozásában az Európai Unió Bíróságának értelmezése a szokásos tartózkodási hely fogalmáról nem vihető át egy másik rendeletre, ti. minden rendeletet autonóm módon, céljával összhangban kell értelmezni. Például a Brüsszel II. a rendeletnek²³ a szülői felügyelettel összefüggésben értelmezett gyermek szokásos tartózkodási helyének tartalma nem vezethető le a Róma III. rendeletben²⁴ alkalmazott házastársak közös szokásos tartózkodási helyéből.

A Kódex a Tvr.-hez viszonyítva, a szokásos tartózkodási hely kapcsolóelvnek központibb szerepet szán a személyes jogban, a személyhez fűződő jogok védelmében, a családjogban, valamint az élettársi és bejegyzett élettársi kapcsolatokban. A Kódex jelentős újítása, a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében definiálja a szokásos tartózkodási helyet, amely, az Európai Unió Bírósága döntései által körvonalazódó fogalom alapul vételével történik. A 3.§ b) pontja szerint ez az a hely, ahol a személy életvitelének a tényleges központja van, ezt a központot pedig a személy szándékának és a tényeknek az alapul vételével kell meghatározni. Ami a meghatározást illeti, ez egy rugalmas (nyitott) definíció,

²³ A Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. OJ L 338, 23. 12. 2003., 1–29. o.

²⁴ A Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról. OJ L 343, 29. 12. 2010., 10–16. o.

amely magába foglalja a szokásos tartózkodási hely szükségképpen objektív- és szubjektív elemeit is. E szerint az ember szokásos tartózkodási helye az a hely, ahol ténylegesen és folyamatosan, huzamosabb ideig tartózkodik, különös tekintettel a szakmai-, gazdasági-, és családi- érdekeltségének központjára, és amelyre a körülmények összességéből kitűnően a helyben maradási szándéka irányul.²⁵

3.3. Lakóhely elve

A Tvr-ben²⁶ központi szerepet töltött be a lakóhely kapcsoló elve, ezt kellett alkalmazni személyes- és családjogi viszonyokra irányadó jog meghatározásában, és a joghatóság eldöntésében. A lakóhely elve az uniós jogban elvétve kerül alkalmazásra, elsősorban a Brüsszel I.a²⁷ rendelet általános joghatósági szabályainál irányadó. Tehát ebben a tekintetben jelentős változás állt be a Kódex szabályaiban, mert e kapcsoló elvet már csak szórványosan rendeli alkalmazni. A lakóhely elvét a Brüsszel I.a rendelettel összhangban a Kódex elsősorban a vagyoni jogi ügyekre vonatkozó joghatósági szabályok körében használja [92. §]. A Kódex koncepciójában, a Tvr. fogalom meghatározását megtartva, a lakóhely azt a helyet jelöli, ahol egy személy ténylegesen lakik, állandó jelleggel vagy a végleges letelepedés szándékával [3. § c) pontja].²⁸

4. Összegző gondolatok

A nemzetközi tényállások átalakulása, volumenének változása a nemzetközi magánjog útkeresését eredményezték, amelyek a kapcsoló tényezők ártértelődéséhez vezettek. E folyamatok hatása alól az ember személyes joga sem

²⁵ Tekintettel arra, hogy tényeken alapuló, az eset összes körülménye alapján meghatározható fogalomról van szó, nem lett volna szerencsés, ha a törvényi definíció például a helyben tartózkodás idejét számszerűsítette volna. Ez minden esetben bírói megállapítás tárgyát képezi. Az Európai Unió Bírósága sem dolgozta ki ítéleteiben a szokásos tartózkodási hely kialakulásának pontos időintervallumát.

²⁶ A svájci nemzetközi magánjogi törvényben fő kapcsoló elv.

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. OJ L 351, 20. 12. 2012., 1–32. o.

²⁸ 3. § c) „lakóhely az a hely, ahol az ember állandóan vagy a végleges letelepedés szándékával lakik.”

kivétel. Bizonyos kapcsoló elvek vesztettek jelentőségükből, mint például az állampolgárság, míg mások felértékelődnek, mint például a jogválasztás a felek autonómiájának felerősödésével, vagy a szokásos tartózkodási hely az uniós rendeletek megalkotásával. Kétség kívül e jelenségek mind hozzájárultak a hagyományos állampolgárságközpontú személyes jogi koncepció eróziójához a kontinentális jogrendszerekben.

A Kódex reformjának jogi kereteit az uniós és a nemzetközi jogforrások szabták, de hatottak rá az időközben bekövetkezett új nemzetközi magánjogi irányzatok, valamint a társadalmi változások is. Másfelől egyértelműen megnyilvánult az a jogalkotói szándék, amely a jogi hagyományok megtartását is célozta. Ez a szemlélet hatja át a Kódex egészét, és ez alól nem kivétel az ember személyes jogát szabályozó fejezet sem.

Az új szabályok ötvözik a magyar nemzetközi magánjog tradicionális elemeit a modernnel. Ennek legfontosabb elemei a következők: megtartotta az állampolgárság központúságot és a lépcsőzetes rendszert, miközben az új rendszer eleve rugalmasabb, mert például többes állampolgárság esetén egyfajta választási lehetőséget ad a legszorosabb kapcsolat elvén keresztül, átrendezte a korábbi kapcsoló elvek fontossági sorrendjét az uniós joggal összhangban (gondolunk itt a szokásos tartózkodási hely kiemelt szerepére), és egyértelműbbé tette a szokásos tartózkodási hely fogalmát.

JOGUNK A JÖVŐRE – A JOG A JÖVŐ SZOLGÁLATÁBAN

SCHANDA Balázs*

Pázmány Péter bíboros két évvel az Egyetem alapítólevelének aláírása után meghalt. Az Egyetem munkatársaiként – tagjaiként – egy olyan folyamat részesei lehetünk, aminek a nagysága megrendít. Amikor egy-egy kézirat – akár egy ünnepi kötet – formai követelményei tekintetében a *Iustum Aequum Salutare* szerkesztési szabályaira utalunk, gondolunk-e arra, hogy ezt a mára elismert jogtudományi folyóiratot, mely méltó névjegye lett a Kar tudományos tevékenységének 2005-ben a Kar dékánjaként Bándi Gyula hívta életre? Jó érzés ebben a láncban állni, tudva, hogy nem a saját dicsőségünkért dolgozunk.

Az egyetemi oktató munkájának természete a jövő szolgálata. Kutatóként is a látóhatárt fürkészi, és különösen igaz ez Bándi Gyulára, aki olyan időszakban szentelte magát a környezetjog tudományos művelésére, amikor ennek még nem volt divatja.¹ Az elmúlt évek egyik szerencsés fordulata, hogy a jövő iránti felelősség általában erőteljesebbé vált,² és ez a változás akkor is pozitív, ha éppen válságok tudatosítják a szemléletváltás szükségességét. Hogyan erősítheti meg a jog a szükséges szemléletváltást?

* Egyetemi tanár, PPKE JÁK.

¹ BÁNDI Gyula: Az állampolgár és a környezetvédelem. *Jogtudományi Közlöny*, 34. évf. (1979) 350–357.

² Vö. Laudato si', 19.pont; ZLINSZKY János – BALOGH Dorka (szerk.): *Világunk átalakítása. A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. sz. határozat*. Angol–magyar, kétnyelvű kiadás. Budapest, Pázmány Press, 2016.

1. Az Alaptörvény és a jövő nemzedékek

Az Alaptörvény és a korábbi alkotmányszöveg közötti eltérék között figyelemre méltó, hogy az Alaptörvény több fontos ponton utal a jövőre – míg a korábbi alkotmányszövegben ez a szó nem szerepelt. A Nemzeti hitvallás három hangsúlyos ponton hívja fel a jövő nemzedékeket. Egyrészt rögzíti a felelősséget a jövő nemzedékek életfeltételei vonatkozásában: „[...] anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Másrészt bizalommal tekint e jövő nemzedékekre:

„Bízunk a közösen alakított jövőben, a fiatal nemzedékek elhivatottságában. Hisszük, hogy gyermekeink és unokáink tehetségükkel, kitartásukkal és lelkierejükkel ismét naggyá teszik Magyarországot.”

A Nemzeti hitvallás magát az Alaptörvényt szövetségként határozza meg „a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.” Az Alaptörvény a Szent Istvánnal megkezdett múltra épít, és a jövőbe tekint, a nemzet, a jövő magyarjai, az utánunk jövő nemzedékek boldogulását is szolgálni akarja.

Az Alaptörvény P) cikke kifejezetten a jövő nemzedékre tekintettel írja elő a természeti erőforrások védelmét, fenntartását és megőrzését:

P) cikk (1) „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése önállósult intézményvédelem, így – alanyi jogi tartalom hiányában – nem érvényesíthető szubjektív jogként (ekként kereset, és végül alkotmányjogi panasz sem alapítható rá). Ugyanakkor a természeti erőforrások, és ezáltal a környezet állapotára levezethetőek abszolút jellegű, tartalmi követelmények, melyek így objektív követelményeket jelentek az állammal szemben.³ Az egészséges környezethez való jog, melyet a XXI. cikk alapvető jogként rögzít, „mindenki” számára, nem utal a jövő nemzedékekre,

³ 28/2017. (X. 25.) AB [30]–[32].

azaz itt a „mindenki” fogalmát szűken értve azokról van szó, akik jogalanyisággal rendelkeznek, és így e joguk érvényesítése érdekében is felléphetnek.

A közpénzügyek tekintetében is jövő nemzedékek szükségletei állnak a nemzeti vagyonnal történő felelős gazdálkodás mögött:

38. cikk (1)

„Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

A jövő nemzedékek jogainak intézményes érvényesítését az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékek érdekeinek felelős helyettese szolgálja (30. cikk (3)). A szóhasználat azt sejteti, hogy az alkotmányozó nem döntött a jövő nemzedékek jogalanyisága mellett, így nem a jövő nemzedékek jogairól, hanem érdekeit védi.

2. Felelős gazdálkodás a természeti és anyagi erőforrásokkal

Az egészséges környezethez való jog, mint önállósult, alapjogi rangú intézményvédelem az Alkotmánybíróság korai éveitől, „hőskorához” kötődik. Így mondta ki az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmát a természetvédelem terén – pontosabban a természetvédelem elért szintjének csökkentését az alapjogkorlátozás tesztje alá vonta.⁴ Míg az 1990-es években a környezetvédelem ügyének előmozdítása alkotmánybírósági aktivizmust igényelt, az Alaptörvény a természeti erőforrások iránti erőteljesebb felelősséggel⁵ jó alapot adott arra, hogy az Alkotmánybíróság a környezetvédelemi-természetvédelemi ügyekben változatlanul erőteljes gyakorlatot folytathat.

⁴ 28/1994. (V. 20.) AB; SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001. 612.

⁵ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2014. 115.

Az elmúlt évek markáns alkotmánybírószági gyakorlatához több tényező is hozzájárult. Ezek közül kiemelendő a napirendre kerülő kérdések alakulása: előremutató döntésekhez komoly indítványokra van szükség. A joggyakorlat alakításához a köztársasági elnök (így a kútfúrás liberalizációja esetében),⁶ valamint az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékek érdekeiért felelős helyettese (így az erdőtörvény 2017-es módosítása tekintetében⁷) és a bírák (így a Hungaroring zajszenyezése esetében)⁸ is hozzájárultak indítványaikkal.

A visszalépés tilalma megszilárdult elvnek tűnik:

„ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást [...]”⁹

A visszalépés tilalma – pontosabban alkotmányos indokokhoz kötése – mellett megjelent az elővigyázatosság és megelőzés elve is.¹⁰

Ugyanakkor a környezetvédelmi ügyek megítélése nem egységes, ami önmagában nem jelenti, hogy környezetvédelem iránti elkötelezettség ne lenne az.

3. Demográfia

A természeti környezet védelmének célja az ember létfeltételeinek védelme, azaz nem önmagáért, hanem az emberért történik mindaz, amit a természet védelmében teszünk. A több évtizede tartó, természete szerint erősödő demográfiai válság összetett reflexiót igényel.

A jövő nemzedékekre tekintettel kötelezi el magát a nemzeti hitvallás a természeti erőforrások gondos használata mellett, a jövő nemzedékektől várja, hogy ismét nagygya tegyék Magyarországot. A jövő nemzedékekre tekintettel rendeli el a természeti erőforrások védelmét a P) cikk, illetve a 38. cikk. Hogy lesznek-e jövő nemzedékek nem az Országgyűlésben, hanem családi otthonokban dől el.

⁶ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

⁷ 14/2020. (VII. 6.) AB határozat.

⁸ 17/2018. (X. 10.) AB határozat.

⁹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

¹⁰ 17/2018. (X. 10.) AB határozat.

Az állam támogatja a gyermekvállalást (L) cikk (2) bekezdés), a családok és a gyermekek védelme iránt elkötelezi magát (XV. cikk (5) bekezdés) és védi a gyermek jogait (XV. cikk, XVIII. cikk). A gyermekre a család tagjaként tekint az Alaptörvény, rögzítve néhány természetes és erkölcsi alpnormát (XVI. cikk), a köztelherviselés tekintetében pedig a gyermeket nevelők kiadásaink figyelembe vételét írja elő (XXX. cikk (2) bekezdés).

Az állam képtelen a családalapításra, a családok egységének megőrzésére – azonban (éppen a gyermekek érdekében is) döntheti a pályát, előmozdíthatja, támogathatja a családi közösség egységét és gyarapodását. Általánosságban is kijelenthető, hogy a gyermekeket nevelők aránytalanul nagyobb – és helyettesíthetetlen – részt vállalnak az egész közösség létének hosszú távú biztosításában. A népesség reprodukciója iránt egyértelmű az állam felelőssége.

4. Új utak keresése

4.1. Biztos?

Egy „zöld ombudsman” intézményesítésének ötlete még az állampolgári jogok első országgyűlési biztosa megválasztása előtt felmerült.¹¹ A kidolgozott, intézményes javaslattal előálló, elkötelezett szakmai közösség – mindenekelőtt Sólyom László és Nagy Boldizsár¹² – végül sikerre vitte a kezdeményezést, mely a biztosi intézmény átalakítása után is megtalálta helyét. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa (2008-2011) az Alaptörvény hatálybalépése óta az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyetteseként (2011-) maradt hivatalban. Az „érdek” kifejezés megjelenése arra utal, hogy az alkotmányozó akként ismeri el a jövő nemzedékek érdekeit, hogy nem jogok alanyaként tekint rájuk.

A biztos személyes intézmény: a biztos valódi függetlensége, szakmai tekintélye alapozhatja meg szerepfelfogását, ugyanakkor arra a helyzetre nincs megoldás, ha az alapvető jogok biztosa és helyettesei szerepfelfogása eltér, pl. más stratégiát követnének utólagos normakontroll-indítványok tekintetében. Egy innovatív intézmény sikere rövid távon nem mérhető. Az elvitathatatlan,

¹¹ MAJTÉNYI László: *Ombudsman*. Budapest, KJK, 1992. 109.

¹² SÓLYOM László: A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselője a jelenben. In: JÁVOR Benedek (szerk.): *A jövő nemzedékek jogai*. Budapest, Védegylet, 2000. 37–46.; NAGY Boldizsár: A „jövő nemzedékek jogai” koncepció háttere a magyar és nemzetközi jogban. In: JÁVOR i. m. 53–60.

hogy – konkrét ügyek előmozdításán túl – az intézmény önmagában jel, hozzájárulás ahhoz a szemléletváltáshoz és szemléletformáláshoz, amin közös jövőnk múlik.

4.2. Az adósságfék kérdése

Az államadósság jövő nemzedékek terhére történő növelése – különösen, ha e nemzedékek lélekszáma várhatóan kisebb lesz, mint a jelenleg aktív nemzedékeké – szintén felelős és innovatív megoldásokat igényel.¹³ Az alkotmányozó is tapasztalatokból építkezik: az államadósság békeidőben megmagyarázhatatlan növekedése (pl. a válságot megelőző 2007-es költségvetési évben 9% fölötti államháztartási hiány) újszerű alkotmányos megoldásokhoz vezetett: így az adósságfék-szabály, illetve a Költségvetési Tanács felállítása és vétőjoga újszerű, az Országgyűlés költségvetési jogát is korlátozó normák. Természetesen ezek a szabályok annyit érnek, amennyire tiszteletben tartják őket, mindenesetre a tudatosság, hogy ne hagyjunk (kezelhetetlen mértékű) adósságot a következő nemzedékre, erkölcsi és jogi szempontból is fontosnak tűnik. Ugyanakkor az Alaptörvény maga számol olyan körülményekkel, amikor eltérést enged(ne) az adósságfék-szabály alól. Így különleges jogrend idején, illetve „a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén”, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben el lehet térni a szabálytól. Az eltérés eszerint csak átmenti és célhoz kötött lehet.

4.3. A kiskorúak politikai képviselétének kérdése

A lehetséges innovációk sorában nem lehet tabu a népképviselői rendszerre: történelmi léptékkal nézve az általános választójog tűnt abszurdnak. Az általános választójog azonban ma sem általános, hiszen a kiskorú népesség ki van rekesztve e jogból – „természetes okokból”. Ha elsőre meglepő is a felvetés, érdemes komolyan venni, hiszen a gyermekeket nevelők súlyának felértékelése

¹³ KLICSU László: A gazdasági alkotmányosság alapjai. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 959., 975.

– pontosabban valós súlyuk megjelenítése a demokratikus folyamatban – fenntartható társadalom záloga is lehetne.¹⁴

A választójog kiterjesztése, a „családi választójog” kérdése váratlanul és előkészítetlenül jelent meg az Alaptörvény előkészítésének vitájában, és így nem meglepő, hogy az alkotmányozóban nem volt kellő bátorság, hogy a szempontok alapos ütköztetése híján vállalja az újítást. Ugyanakkor a családi választójog – pontosabban az aktív választójog kiterjesztése a kiskorú állampolgárokra – több országban, különösen Németországban és Japánban jelentős figyelmet és visszhangot keltett. A „családi választójog” fogalma persze pontatlan, hiszen nem a család lenne a választójog alanya: pontosabb lenne a gyermekek szülei (vagy gyámjaik) által gyakorolt választójogáról beszélni. A felvetés lényege szerint a gyermek születésétől kezdve rendelkezne választójoggal, melyet kiskorúsága idején az ő nevében szülője gyakorolna. Így semmiképpen sem szülői választójogról lenne szó: a szülő többes választójoga nyilvánvalóan sértené a választójog egyenlőségének elvét. A származtatott, „képviseleti” szülői választójog azonban más megítélés alá eshetne.¹⁵

A választójog kiterjesztése mellett alapvetően kétféle érvet szoktak felhozni. Gyakorlati érv, hogy egy ilyen változás a társadalom fenntartható fejlődését segítené, a politikát arra szorítva, hogy a jövő nemzedékek igényeit nagyobb mértékben vegye figyelembe.¹⁶ Ettől eltérő, elvi megfontolás, hogy ezzel a választópolgárok közössége közelebb kerülne, jobban egybeesne az állampolgárok közösségével, a néppel: a népszuverenitás birtokosa nem a nagykorú állampolgárok közössége, hanem valamennyi állampolgáré. A két érvrendszer magát a kérdést is másként teszi fel: a demográfiai-fenntarthatósági vita a vá-

¹⁴ A gazdag német irodalomban kifejezetten a fenntarthatóság szempontját veti fel a születéstől érvényesülő választójog mellett: Franz REIMER: Nachhaltigkeits durch Wahlrecht? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen eines „Wahlrechts von Geburt an“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2004. 322–339.

¹⁵ BODNÁR Eszter: Választójog. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Alkotmányjog rovat, főszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-valasztojog> (2016–) [41]; KÖNCZÖL Miklós: A „családi választójog” és a választójogi képviselet két lehetséges értelme. *Politikatudományi Szemle*, 2018/4. 42–59.; KURUNCZI Gábor: Az általános választójog elvének aktuális kihívásai. *Államtudományi műhelytanulmányok*, 2018/3. 54–65.; FRÖHLICH Johanna: Alapkérdések a családi választójog vitájában. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/20. 7–10.; M. BALÁZS Ágnes: A plurális választójog fogalma és megengedhetősége napjainkban. *Államtudományi műhelytanulmányok*, 2018/6. 27–32.

¹⁶ JAKAB András: Vajon a gyermekek választójoga az alkotmányjogi válasz a mai demokráciák fenntarthatósági kihívására? In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSI Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat, 2017. 486–498.; M. BALÁZS Ágnes: Családi választójog és fenntarthatóság. *Parlamentari Szemle*, II. évf. (2017) 47–65.

lasztójog kizárásának megszüntetésével kapcsolatos érveket vizsgálja, míg a népszuverenitás érvei oldaláról a kérdés az, hogy a választójog kizártságának fenntartása indokolható-e. Ha a kiskorú állampolgárok is a nép részét képezik, mi indokolhatja kizárásukat a választójogosultak közül?

A választójog kiterjesztése melletti demográfiai-fenntarthatósági érvek a kiterjesztéssel kapcsolatos hatások eszközeként tekintenek a kiskorúak választójogra, így mindenekelőtt az évtizedeken át az Egyesült Államokban tevékenykedő demográfus, Paul Demeny (Demény Pál). Munkássága nyomán az irodalom „Demeny-voting” néven is említi a kiterjesztett választójogot.¹⁷

Jelenleg a kiskorúak képviseléről a népesség egésze dönt. A szülő nyilvánvalóan, és az Alaptörvény által is védett módon, sajátos kapcsolatban áll gyermekével. A magánjog a szülői jogokat széles körben elismeri, így vagyoni döntések vonatkozásában, de kétségbevonhatatlan a szülő joga a gyermek identitásának (vallási vagy nemzetiségi önazonosságának formálása) alakítása során is. Ha a kiskorúak politikai képviseléről saját szüleik dönthetnének, az nyilvánvalóan felértékelné a szülői korosztály politikai súlyát. A szűkös erőforrások elosztásának művészete (a politika) magától értetődően nagyobb súllyal – pontosabban: tényleges súlyuknak megfelelően – venné figyelembe a gyermekeket, illetve azokat, akik a kiskorú gyermekek érdekeinek jogos kifejezői, azaz a szülőket. Ez a döntéshozatalt jövőorientáltabbá tenné, legyen szó a közterhek elosztásáról, a humán közszolgáltatások fejlesztésének súlypontjairól, a környezetvédelemről, vagy az államadósság következő nemzedékek számlájára történő növeléséről. Míg egészséges társadalmakban a jövő alapkérdéseivel kapcsolatban széles konszenzus van (minden nagyszülő szívén viseli unokái boldogulását), a gyermekeket nem vállalók rohamosan növekvő aránya óhatatlanul e konszenzus fennmaradása ellen hat (az évszázadokig jellemző 10%-os arány 30% fölé kerül a fejlett országokban),¹⁸ így egyre kevésbé vélelmezhető, hogy a következő nemzedékek sorsát mindenki egyformán szívén viseli. A nemzedékek közötti forrásmegosztás kihívása különösen élesen merül fel egy olyan országban, ahol a gyermekszegénység (20% felett) többszörösen meghaladja az idősebb korosztályokban fennálló szegénységet (5% alatt),¹⁹ mégse az

¹⁷ Warren C. SANDERSON: A Near Electoral Majority of Pensioners. *Population and Development Review*, vol. 33., no. 3., (2007) 543–554.; Paul DEMENY: Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance and Prospects. *Population and Development Review*, vol. 12. (1986, supplement) 335–358.

¹⁸ <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/termekenysegi15.pdf>

¹⁹ KAPITÁNY Balázs – SPÉDER Zsolt: *Szegénység és depriváció. Társadalomszerkezeti összefüggések nyomában.* [Életünk fordulópontjai – Műhelytanulmányok 4.] Budapest, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, 2004.

esetleg iskolába járó kiskorúak, hanem a 65 év feletti választópolgárok és uniós vendégeink vehetik igénybe ingyenesen a közösségi közlekedést.

5. Zárszó

Ami egy nemzedék számára természetes, egy korábbi nemzedék számára abszurd volt. A jövő érdekében vállalni kell annak a kockázatát is, hogy a kísérletek egy része kudarcot vall. Ami ma abszurd, holnap, vagy holnapután természetes lehet. A kiskorúak választójogát tegnap még inkább vicces vagy provokatív felvetésnek tartotta a szakmai közvélemény. A jövő nemzedékek, a Balaton, természeti értékek jogalanyisága is elsőre megosztja a szakmai közvéleményt. A jövő azonban minden bizonytalanság mellett sem pusztán rajtunk kívül álló végzet: felelősséggel alakíthatjuk és éppen a bizonytalanság az, amire javaslatunk egy biztos remény lehet: reményt is jövőt kaptunk, amiről tanúságot kell tennünk.²⁰

²⁰ Jer 29,11.

ÚTKERESÉS: 21. SZÁZADI KIHÍVÁSOK A TERMÉSZETI ERŐFORRÁSOK MEGŐRZÉSÉBEN

SÍPOS Katalin*

Termőtalaj. Ivóvíz. Tőzegképződés. Beporzók. Tűzifa. Lombkorona árnyéka a tikkasztó nyári melegben. Tiszta levegő. Gyógynövények. Tenger gyümölcsei. Zöldellő búzamező. Esőképződés. Tóparti húsölés. Az emberiség számára fontos anyagok és folyamatok, melyeket összeköt egy közös jellemvonás: a Föld élő szövete, a bioszféra egészséges működése *nélkül* ezek sincsenek. Ehhez pedig az kell, hogy a bolygót benépesítő fajoknak és a közöttük *évezredek alatt kicsiszolódott kölcsönhatásoknak elegendően nagy és elegendően tiszta hely* maradjon mellettünk.

1. Helyzetkép

Az emberiség amióta elkezdte társadalmakba szervezni magát, településeket épít, szánt és vet, azóta fokozatosan átalakítja környezetét. Becslések szerint az 1700 évekig csak a mérsékelt övi erdőterületekből több mint 400 millió hektárt tűnt el, jellemzően szántóföldek vagy haszonállat legelők kialakítása miatt (FAO 2012).

Az azonban, ami a 18. sz. második felétől, az ipari forradalom kezdete óta zajlik, példa nélküli az emberiség eddigi történelmében. A fosszilis energia-hordozókra alapuló technológiai fejlődés sebessége és mértéke joggal vívhat ki civilizációs elismerést: bő 200 év alatt az első gőzgéptől a Holdra szálláson át eljutottunk az internetről szabályozható intelligens hűtőszekrényekig, és a

* Biológus, WWF Magyarország.

műszaki fejlődés lehetőségei még mindig beláthatatlanul tágak. A probléma csak az, hogy ennek a hihetetlen fejlődésnek az árát – az egyre növekvő anyag-, energia- és területigényt, valamint a fokozódó környezetszennyezést – a kezdetektől a természet fizeti meg. Mégpedig súlyosan.

Mára köztudott, hogy az élővilág pusztulása kritikus mértéket öltött, különösen az utóbbi 50-70 évben, amikor a fogyasztói társadalom kiteljesedett. A 2019-ben kiadott IPBES jelentés szerint mostanra cca. 1 millió faj került a kihalás szélére, miközben a tanulmány által vizsgált 18 ökológiai szabályozó funkcióból 14 jelentősen károsodott. A WWF két évente kiadott Élő Bolygó jelentése a gerinces állatfajok állományainak évenként átlagosan 2%-os csökkenéséről számol be. A változás az édesvizekhez kötődő fajok esetében a legkritikusabb, az 1970-es évek óta az érintett fajok populációi kevesebb, mint 20%-ra zsugorodtak össze. A FAO és az UNEP 2020-as globális erdő jelentése szerint 1990-től máig cca. 420 millió hektár erdő tűnt el a Föld felszínéről, vagyis 20 év alatt több, mint az 1700 évekig összesen. És a sort folytathatnánk még további biológiai állapotjelentésekkel, talajeróziós adatokkal, vagy a felszíni és felszín alatti víztestek állapotjellemezőivel - hasonlóan súlyos leromlás látható minden természeti erőforrás esetében.

Az ökológiai rendszerek ilyen mértékű pusztulásának rendszerszintű okai vannak – olyan okok, amelyek jelenleg is részét képezik a gondolkodásunknak, és amik akadályát jelentik egy hatékony és gyors váltásnak a természethez való viszonyunkban.

Hihetetlen gyorsaságú technológiai fejlődésünket nem követte elég gyorsan a környezeti hatások felismerése, megértése, és a környezeti felelősségtudatunk fejlődése. A mai a napig jellemző, hogy egy beruházásnak, vagy területhasználatnak a közvetlen káros hatásait felmérjük ugyan, de a hosszabb távon jelentkező kockázatokat, vagy a közvetett, továbbgyűrűző hatásokat már nem látjuk, vagy konkrét engedélyezési eljárásokban nem tudjuk kezelni. Amikor egy gyepterületet feltörünk, hogy kukoricaföldet hozunk létre a helyén, akkor azt még esetleg vizsgáljuk, hogy milyen élőhely és milyen fajok pusztulnak el a beszántás során, de azzal már csak futólag foglalkozunk, hogy hogyan romlik terület vízszabályozásban, széndioxid-megkötésben, vagy talajerózió védelemben betöltött szerepe, az új területhasználat hogyan járul majd hozzá a felszín alatti vizek további szennyezéséhez, vagy a helyi lakosok közül kik és milyen veszteséget élnek meg a kedvelt vadvirágos rét eltűnése miatt. Közben pedig a kisebb-nagyobb természeti veszteségek összeadódnak és végül tájleptékű leromlását okozzák az egykor élhető környezetnek.

A célkitűzéseinket alapvetően meghatározó vég nélküli növekedés és a folyamatosan emelkedő mennyiségi termelés semmilyen módon nem egyeztethető össze a bolygó erőforrásainak és a rendelkezésre álló földrajzi térnek a végességével. Be kell látnunk, a korábbi évszázadok emberei számára végtelenül nagy és gazdag bolygó épp a technológiai fejlődés következtében zsugorodott össze. Az utazás 300 évvel ezelőtt évekre szóló kaland és tanulás volt, ma csak egy fapados repülőjegy és egy hosszú hétvége. A jelenkor erőgépeivel pedig le tudjuk vágni az utolsó hektár erdőt, fel tudjuk törni az utolsó hektár gyeptet és le tudjuk csapolni az utolsó hektár vizes élőhelyet is – a műszaki lehetőségek már nem szabnak határt a területhasználatunknak.

Nem segít a helyzeten az sem, hogy az emberiség nagyobbik része városlakó lett, és ennek következtében kiszakadt a természettel való (kényszerű) együttélésből. Távol – sokszor kontinensnyi távolságra – került egymástól a termelő és a fogyasztó, a termelés által okozott természetrombolás és a terméket megvásárló ember környezeti lelkiismerete. Fogyasztásunk környezeti árát nem látjuk a lakásunk ablakából, hatásait nem érzünk a saját bőrünkön - tehát nincs is.

És mindezek mögött megbújik egy mélyebb, értékrendi probléma is. Ahogy a gazdaságban, úgy a saját életünkben is a mennyiség rátelepedett a minőségre: sok jövedelem, sok vásárlás, sok élmény, minél nagyobb anyagi jólét. Mindeközben nemcsak az élhető környezetünk, hanem saját életünk is erodálódik, az anyagi jólét utáni hajszája a közösséghez tartozást, az emberi kapcsolatokat értékét, a közjóért való kiállást, az ember alkotta világ hatókörén kívüli értékek tisztelétét szorították háttérbe. Többek között elfelejtettük, hogyan kell egyedi és megismételhetetlen, univerzális értéknek tekinteni bolygónk élővilágára és a természet kifinomult rendszereire.

2. El lehet innen egyáltalán mozdulni?

Az szemmel látható, hogy a természetrombolást, a természeti erőforrások kizárólag emberi érdekek mentén zajló, pazarló és gondatlan kezelését nehéz megváltoztatni – valószínűleg még annál is nehezebb, mint amit gondoltunk róla. Nemcsak azért, mert a kevéssé környezetterhelő iparhoz és termeléshez, az óceánokat elszennyező csomagolóanyagok kiváltásához, a talaj- és vízkímélő mezőgazdasághoz, a folyamatos erdőképet gondozó erdőgazdálkodáshoz új gépek, anyagok és technológiák kellenek, hanem azért is, mert a megszokott termelési rendszereket, az ezer szálon összeforrott globális gazdaságot csak közmegegyezéssel és a különféle ágazatok közötti összehangolt váltásokkal

lehet átalakítani – különben a reformerek rövid távon versenyhátrányba kerülnek és kiszorulnak.

A klímaváltozás problémája kapcsán már eljutottunk odáig, hogy a világ legmagasabb szintű politikai és gazdasági vezetői köteleződtek el egy közös CO₂ kibocsátás csökkentési cél mellett (Párizsi klímaegyezmény 2015), de a természeti erőforrások védelme és az ehhez szükséges alapvető gazdasági és társadalmi változások igénye még nem tart itt. Bár biodiverzitás védelmet szolgáló nemzetközi egyezmények szép számmal léteznek, azok valós politikai támogatottsága mérsékelt, és a végrehajtásuk egyelőre nem hozott áttörést a természeti környezet megóvásában. Elég a trópusi esőerdők robusztus pusztítására, a megengedő politikai nyilatkozatokra és a gazdasági érvekre gondolnunk, hogy lássuk, Amazóniában a szója és a marhahús, Malajziában a pálmaolaj, Ghánában a kakaó még mindig erősebb globális érdek, mint bolygónk egyedülálló természeti tőkéjének és funkcióinak megőrzése.

Optimizmusra sajnos semmi okunk nincs, de előjelek azért mutatkoznak arra, hogy van értelme szólni és tenni a természeti erőforrásokért. Az egyik legfontosabb ezek közül a közvélemény és a közbeszéd gyors változása, az emberek növekvő érzékenysége a környezeti problémák iránt, mely alapján képezheti a felelős politikai és gazdasági döntések társadalmi elfogadásának, illetve kikényszerítésének.

Az Európai Bizottság számos témakörben, így a biodiverzitás védelme kapcsán is készített közvélemény kutatásokat, a legutóbbi 2019. májusban került publikálásra (Special Eurobarometer 481, Attitudes of Europeans towards Biodiversity). A biodiverzitás fogalmát nem ismerők aránya a hasonló, 2015. évi felméréshez képest 10%-al csökkent, ami önmagában is jelzi, hogy nem hatástalan a természeti problémák erősödő jelenléte a médiában és a közösségi platformokon. Erősödött a felismerése a természetet veszélyeztető tényezőknek is: a környezetszennyezést az európai lakosság 67%-a tartja felelősnek, a klímaváltozást 58%, az intenzív tájhasználatot és a túlhalásztást 50%. A felmérés különösen biztató része, hogy a természet védelméről az európai lakosság több mint 90%-a gondolja azt, hogy alapját képezi az egészséges jólétnek, kulcsfontosságú a klímaváltozás elleni küzdelemben, és szükséges a hosszú távú gazdasági fejlődéshez, az alapanyagok és élelmiszerek termelésének biztonságához. A teljes európai lakosság 9%-a tartja csak elfogadhatónak, hogy a gazdasági fejlődés érdekében tovább pusztítsuk a természetet. 45% az ilyen fejlesztések tiltását tartja szükségesnek, további 45% pedig kizárólag magas szintű társadalmi érdekből, az okozott környezeti károk teljes körű kompenzációja mellett tartja elfogadhatónak a természetrombolást. A felmérés szerint az

adatok hazánkban is nagyon hasonlóak, és a 2015. évi felméréshez képest itthon is fokozatosan erősödő figyelmet mutatnak.

A közvélemény kutatásokon túl a hétköznapijainkban megmutatkozó jelenségek is árulkodnak a társadalom átalakuló értékrendjéről. Budapesten ma már egyedi fák kivágása is olyan kockázatot jelenthet a közvélemény szempontjából, amit érdemes kétszer meggondolni, és ebben biztosan szerepet játszottak a Városliget, a Római-part és a Normafa kapcsán fellángolt zöldfelületi konfliktusok. 2018-ba az országos védelem alatt álló borszönyi Csarna-völgy védelme mellett bő 1 hét alatt több mint 74.000 ember állt ki, ami elegendő volt ahhoz, hogy a kormány visszalépjön a turisztikai infrastruktúra fejlesztés szándékától. Sokasodnak a faültetési kezdeményezések, a helyi szemétszedő akciók és az olyan önszerveződő helyi mozgalmak (ún. grassroot kezdeményezések), melyekben valamilyen ügy mentén magánemberek állítják szembe a közösség környezeti érdekeit a gazdasági magánérdekkel (ld. Budakeszi Álom-völgy, vagy legújabban a tatai Avalon Hotel). Ahogy a klímaváltozás elleni harcban, úgy a biodiverzitás védelmében is megtalálták saját hangjukat a fiatalabb generációk. Az Extinction Rebellion mozgalom 2018-ban az Egyesült Királyságból elindulva hívja fel a figyelmet a fajok kihalására és az ökológiai krízisre a polgári engedetlenség erőszakmentes eszköztárával. Végül, de nem utolsó sorban látványosan változott a környezetvédelmi ügyek súlya a médiában – a klímaváltozás, az erdők kivágása, a műanyag hulladékok problémája rendszeres szereplője lett az online címlapoknak.

A változó társadalmi hozzáállás mellett a remény másik fontos komponense, hogy a természeti erőforrások felelős kezelésére és a gazdasági rendszereink környezeti fenntarthatóságának megalapozására a lehetséges megoldások sora várja, hogy a politikai és gazdasági döntéshozók végre zöld lámpát adjanak. Lineáris gazdaság helyett körforgásos, termékeladás helyett szolgáltatás alapú gazdaság, árvíz levezetés helyett vízmegtartó vízgazdálkodás, a vágásos erdőgazdálkodás dominanciája helyett a folyamatos erdőkép térnyerése, hosszú ellátási láncok helyett röviddek, élelmiszerpazarlás helyett egészséges és okszerű termelés és fogyasztás, zöldmezős beruházások helyett a barnamezők és rozsdáövezete hasznosítása, és lehet még folytatni. A sor legelején pedig a természeti tőke maradékának érdemi és erős védelme áll.

3. Vegyünk egy példát!

Sokak számára a természet szó azonnal egy erdő képét hívja elő, meg az erdei séták, a madárhangok, az illatos levegő, a szabadtéri mozgás élményét. Nem véletlenül - a természetes erdők olyan élőhelyek, amelyek egész sor, az emberi egyéni élet és a társadalmi-gazdasági rendszerek számára egyaránt fontos funkcióval rendelkeznek. Az erdőterületek szerepét a testi és lelki egészség megőrzésében ismerhetjük a saját életünkben, ahogy a tűzifa energetikai felhasználását, illetve bútort, építőanyag és papír alapanyagként történő hasznosítását is. Tudjuk, hogy az erdőterületek fontos helyszínei a vadgazdálkodásnak, erdei gyümölcsöket és gombákat adnak, és gazdag élőviláguk miatt okkal válnak részévé a hazai védett területeknek. A klímaváltozás kapcsán egyre közismertebbek az ökológiai szabályozó funkcióik is. A lombkorona árnyékoló hatásának köszönhetően stabilizálja a mikroklímát, intenzív esőzések esetén lassítja a csapadék útját, ezzel csökkenti a villámárvizek mértékét, a gyökérszövet pedig megfogja a termőtalajt és véd a lemosódás, a földcsuszamlás ellen. Az erdők szövete hatalmas mennyiségű port tud kiszűrni, ami a levegő minőség természetes javításának nélkülözhetetlen eleme, a hatalmas lombzat által elpárologtatott víz pedig a kis vízkör és a helyi csapadékképződés szereplője. Egyre fontosabb a természetes erdőknek az a jellemvonása is, ami a benne élő növény- és állatfajok gazdagságából, változatosságából ered: erős alkalmazkodó és túlélő képesség, folyamatosan változó környezeti és klimatikus körülmények között is.

Nem mindegy azonban, hogy az erdőkkel kapcsolatos gazdálkodási döntéseinkben ezeket az ökoszisztéma szolgáltatásokat milyen mértékben és módon vesszük figyelembe. Bár az erdészeti szabályozás – Európa többi országához hasonlóan – hazánkban is érték-ként ismeri fel az erdők sokrétű funkcióit, az erdőrésztlet szintű döntéseknél mégis világosan megmutatkozik a faanyag termelés elsőbbsége. Hazánk cca. 2 millió hektár erdőterületének több mint 90%-a vágásos erdőgazdálkodás alatt áll, ami azt jelenti, hogy még az országosan védett területeken belül is lehetőség van az élővilágot jelentősen károsító, vágásterületeket létrehozó faanyag termelésre. Pedig a természetes élőhelyekről szóló legfrissebb országjelentés lesújtó képet mutat: hazánk 45 Natura 2000 élőhelytípusa közül 39 rossz állapotban van, ami egyértelműen mutatja, hogy a jelenlegi gazdálkodási rendszereink nem fenntarthatóak a biodiverzitás védelme szempontjából.

A kialakult kedvezőtlen helyzetet ráadásul zavaros jövőkép árnyékolja. Miközben a klímaváltozás elleni fellépés szempontjából is egyre fontosabb

az erdők széndioxid elnyelő és tároló funkciója, valamint a mikroklíma- és vízsabályozásban betöltött szerepe, aminek erősítéséhez – a biodiverzitás védelemmel összhangban – a vágásos erdőgazdálkodás visszaszorítása és a folyamatos erdőkép növelése szükséges, ezzel ellentétes célkitűzések is szerepelnek a kormányzati tervekben. A Nemzeti Energia és Klímaterv a megújuló energia átmenetben növekvő biomassza felhasználással számol, ami tekintve, hogy ez jelenleg nagyrészt tűzifát jelent, a hazai faanyag termelés fokozását, ezzel az erdei élőhelyek és klímavédelmi funkciók további romlását okozhatja.

Ebben a zavaros helyzetben különös jelentősége van az olyan döntéseknek, amelyek határvonalakat húznak, viszonyítási pontokat tűznek ki az erdőgazdálkodással kapcsolatos jövőbeli döntésekhez. Az erdőtörvénnyel kapcsolatban a közelmúltban megjelent Alkotmánybírósági döntés ilyen viszonyítási pontokat ütött le.

A faanyagtermelés és a természeti értékek védelme között húzódó konfliktus hosszú előkészítés, valamint egyes erdőgazdálkodói érdekcsoportok és környezetvédelmi szervezetek vitája után 2017-ben olyan erdőtörvény módosításában csúcsosodtak ki, mely a természetvédelmi szabályozások egész sorát gyengítették. Bár a hivatalos indoklás szerint a jogszabály átalakításának célja az erdőgazdálkodók adminisztratív terheinek csökkentése lett volna, valójában olyan változásokat eredményezett, mint a Natura 2000 kijelölés területi hatályának csökkentése, a hagyásfa csoportokkal és holtfa visszahagyással kapcsolatos előírások lazítása, a vegetációs időszakokkal kapcsolatos időbeli korlátozások csökkentése, a fészkelőhelyek körüli területi korlátozás leszűkítése, valamint a folyamatos erdőképre való átállás lefékezése.

A Parlament által elfogadott és hatályba lépő módosításokkal szemben a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, a Magyar Természetvédők Szövetsége és a WWF Magyarország alkotmányossági panaszt nyújtott be az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes a panaszt részletesen elemezve beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, mivel az elért védettségi szint csökkenését és az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérülését igazolva látta. Az alkotmányossági aggályok elemzésének és vitájának újabb körét követően 2020-ban az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte az erdőkre vonatkozó természetvédelmi korlátozások beszűkítéseit.

Bár a döntés rendkívül sok technikai részletet tartalmaz, amit az erdészeti szabályozás részletes ismerete nélkül nehéz teljeskörűen megérteni, az üzenet világosan megfogalmazásra kerül az indoklásban:

„Az erdők tekintetében a „nemzet közös örökségének státusa” azt is jelenti, hogy az erdők megóvása az államra, az erdőtulajdonosokra, az erdőgazdálkodókra, de még az erdőt szabadon használókra is kötelezettségeket hárít. A kötelezettségek különösen az államot, az erdőtulajdonosokat és az erdővel rendelkezni jogosultakat érintik azáltal, hogy a tulajdonnal való rendelkezés, illetőleg az erdőgazdálkodás teljes és feltétlen szabadsága helyébe a felelős, fenntartható gazdálkodást megvalósító, a jövő nemzedékek érdekeit is figyelembe vevő erdőhasználat követelménye lép.”

A természeti erőforrásokat túlhasználó gazdálkodási rendszereink átalakítása a jövő egyik legfontosabb feladata, konfliktusokkal és vitákkal terhelt útkeresés, amiben nemcsak az érintett ágazat résztvevőinek van szerepe. A fenntartható erdőgazdálkodás kialakítása is sokszereplős kihívás. Szükség van hozzá a hangjukat hallató emberekre, felkészült természetvédelmi szervezetekre, lelkiismeretes zöld ombudsmanra, haladó gondolkodású Alkotmánybíróságra, átgondolt energiapolitikára, és egy társadalmi együttműködésre nyitott, progresszív erdészeti ágazatra.

A MEDVE ÉS A JOG

– az *Ursidae* család és a nemzetközi környezetjog néhány aktuális kihívása –

SULYOK Katalin*

Medvékről méltán sok szó esik Bándi Gyula munkásságában,¹ aki több mint négy évtized alatt közel háromszáz publikációval gazdagította a hazai és nemzetközi környezetjogi tudományos diskurzust. Kevésbé tárgyalt kérdés azonban, hogy a medvék milyen szerepet töltenek be az uniós jog és a nemzetközi jog fejlődésében.² E hiány pótlására vállalkozik a jelen tanulmány, amikor a medvék családja (*Ursidae*) által inspirált nemzetközi és uniós jogi jogértelmezési kérdéseket tárgyalja. A szűkös terjedelmi korlátok okán a nemzeti bíróságok gyakorlatában megjelenő medvékkel kapcsolatos jogi kérdésekre ehelyütt nem térünk ki részletesebben.³ Szintén nincs lehetőségünk számba venni az összes

* Egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK.

¹ Az írásos közlések közül legszorosabb értelemben kapcsolódó elemzésért ld. BÁNDI Gyula: Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben – múlt és lehetséges jövő In: FODOR László – PUMP Judit (szerk.): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben: A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme*. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2016. 80.

² Hasonlóan fajközpontú jogi értékelésért ld. a bálnák nemzetközi jogi helyzetével foglalkozó áttekintést Malgosia FITZMAURICE: *Whaling in International Law*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015.

³ A teljesség igénye nélkül néhány ítéletet említünk csak: A. A. Milne Micimackójának védjegyjogi jogvitáját lezáró ítélet a Clare Milne vs. Stephen Slesinger Inc and Stephen Slesinger Inc vs. Disney Enterprises et al. ügyben (Case No. 02-cv-08508, Los Angelesi Kerületi Bíróság), skót bíróság munkajogi tárgyú Bear Judgment v. Fulton ítélete (2014. november 4-én hozott, Appeal No. UKEATS/0047/13/BI UKEAT/0160/14/SM UKEAT/0161/14/SM. azonosítószámú ítélet), valamint a Szekszárdi Járásbíróság B.54/2016/5. számú természetkárosítás büntette kapcsán hozott határozata.

nemzetközi jogi egyezmény szabályait, amelyek a medvék univerzális, illetve regionális jogi védelmében relevánsak.⁴ E rövid esszé mindössze arra vállalkozik, hogy bemutasson néhány olyan aktuális kihívást a környezet védelmére vonatkozó jogérvényesítésben, amelyekre a medvék fémjelezte jogi kérdések hívják fel a figyelmet.

1. A jegesmedvék és a „tudományos célú vadászat” jogi fogalma

A nemzetközi környezeti bíraskodás egyik elvi jelentőségű kérdését veti fel az 1973-ban Osloban aláírt a jegesmedvék védelmére vonatkozó nemzetközi egyezmény⁵ III. cikkének (1) bekezdés a) pontja. A rendelkezés kivételes jelleggel lehetővé teszi a részes államokban a jegesmedve (*Ursus maritimus*) vadászatát, amennyiben arra „jóhiszemű tudományos cél” érdekében van szükség. E fogalmat azonban az egyezmény szövege nem határozza meg. Más nemzetközi szerződés is tartalmaz hasonló rendelkezést, ám a „természettudományos cél” ott sincs definiálva. Így a vándorló fajok védelmére vonatkozó 1979. évi Bonni Egyezmény⁶ 3. cikk (5) bekezdés a) pontja szintén megengedi bizonyos feltételek mellett⁷ a védelemben részesített fajok vadászatát, amennyiben az egyedek elejtése „tudományos kutatást” szolgál. Végül az 1946. évi Nemzetközi Bálnavadászati Egyezmény VIII. cikke is lehetővé teszi a részes felek számára, hogy engedélyezzék a bálnák vadászatát „természettudományos kutatás céljaira”.

A természettudományos kutatásra alapított vadászat fogalmának értelmezése, és e kivételesnek szánt lehetőség jogi kereteinek a pontos meghatározása a jegesmedvék védelmére vonatkozó egyezmény elfogadása óta a nemzetközi környezeti bíraskodás meghatározó kérdésévé vált. A fogalom értelmezésének végső tétje, hogy a tudományos kivételre hivatkozással vadászó államoknak

⁴ A medvék európai védelmi rezsimje önmagában is összetett, hiszen az uniós jogi szabályoktól eltekintve is igen sokrétű a szabályozás, ld. a Kárpátok Egyezményt és a Berni Egyezményt.

⁵ Oslo-i egyezmény a jegesmedvék védelméről (1973) 2898 UNTS 243, részletesebb áttekintést ld. Nordic Council of Ministers: Polar Bears and International Law. In: *Polar Law Textbook II*. Koppenhága, 2013.

⁶ Bonni egyezmény a vándorló fajok védelméről (1979) 1651 UNTS 333.

⁷ A III. cikk (5) bekezdésének általános követelménye, hogy a kivételes jellegű tudományos célú vadászat csak akkor jogszerű, ha a felhatalmazás jogi keretei pontosan meghatározottak, a vadászat térben és időben korlátozott, továbbá, ha az egyedek elejtése nem érinti hátrányosan a fajt.

mekkora mozgásteret biztosítsanak a bíróságok a „tudományos” jelleg bizonyítása tekintetében. Amennyiben hajlandóak bírói kontroll alá vetni a kutatási célra alapított hivatkozásokat, felvetődik a dilemma, hogy egy jogászokból álló bíróság, amely szükségképpen nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel a vadászat természettudományos aspektusainak megítéléséhez, jogosult-e felülbírálni az adott állam kompetens szakhatóságai által „tudományos” célból szükségesnek ítélt vadászat „tudományos” mivoltát? Amennyiben igen, úgy milyen jogi szempontok alapján és milyen eljárásban vizsgálhatja e kérdést a bíróság? És egyáltalán egy jogászokból álló testület meghatározhatja-e a „természettudomány” illetve a „tudományos kutatás” fogalmát és lényegét? Vagy e kérdések *teljes mértékben* szakértőkre tartozó szakkérdések? E dilemmák ismeretelméleti kérdéseket is feszegetnek, hiszen, ha a bírák a kellő szakértelem hiányában is dönthetnek természettudományos kérdésekben, az episztomológiai szempontból önkényes döntést eredményez, ami aláássa a bírói érvelés legitimitását és meggyőző erejét.⁸

E kérdéseket a Nemzetközi Bíróság a bálnavadászati egyezményben foglalt felhatalmazás értelmezésekor vizsgálta először közelebbről.⁹ Az ügyben a Bíróság Japán „tudományos célú” bálnavadászati programjának, a JARPA II-nek az egyezménnyel való összhangját vizsgálta Ausztrália keresete alapján. A Bíróság ítéletében tudatosan nem definiálta a „tudományos kutatás” fogalmát az egyezmény szempontjából. Helyette az észszerűség fogalmát állította zsinórmértékül, és azt vizsgálta, hogy a JARPA II program „kialakítása és végrehajtása észszerűnek mondható-e a program által tételezett tudományos célkitűzések fényében”.¹⁰ Amennyiben a programot észszerűnek találja, úgy az az egyezmény tudományos célú kivételének megfelel.

Az ítélethez azonban négy bíró is különvéleményt fűzött,¹¹ akik bírálták az észszerűség tesztjét, azt állítva többek között, hogy e kérdések megítélése kizárólag a természettudósokra tartozik. Számos szerző is kritikus volt az észszerűség tesztjével kapcsolatban,¹² és a peres felek szintén másféle értel-

⁸ Bővebben ld. Katalin SÜLYOK: *Science and Judicial Reasoning – The Legitimacy of International Environmental Adjudication*. Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2021.

⁹ Antarktisi bálnavadászat-ügy (Ausztrália v. Japán: Új-Zéland beavatkozó), ítélet (2014), I.C.J. Reports 2014. p. 226. Továbbiakban: Bálnavadászat-ügy.

¹⁰ Bálnavadászat-ügy, ítélet, 88. bek.

¹¹ Ld. Abraham, Yusuf, Owada és Xue bírák különvéleményeit a Bálnavadászat-ügyben.

¹² Brendan GOGARTY – Peter LAWRENCE: The ICJ Whaling Case: Missed Opportunity to Advance the Rule of Law in Resolving Science-Related Disputes in Global Commons? *ZaōRV*, Vol. 77. (2016) 161. 178–179.

mezést preferáltak. Japán egy sokkal megengedőbb bírói értelmezés mellett érvelt, amely értelmében minden olyan bálnavadászat kimeríti a tudományos jelleg követelményét, amelyről az érintett szuverén állam jóhiszeműen állítja tudományos jellegét.¹³ Ausztrália pedig számos szakértői véleményt nyújtott be a természettudomány különböző fogalmi elemeinek meghatározása érdekében, ilyen fogalmi elemnek tekintette például a tudományos hipotézis meglétét és a peer review-n átesett tudományos publikációk közlését.¹⁴

A „természettudomány” mibenlétének jogi definiálása tehát korántsem egyszerű feladat. A Jegesmedvék védelméről szóló egyezmény ráadásul csak a „jóhiszemű” kutatás céljára engedélyezi a vadászatot, amely szűkítő megjelölés további értelmezési kérdéseket vetne fel egy bírósági eljárásban. A Bálnavadászat-ügye mögött meghúzódó államközi konfliktus is jól példázza, hogy a kutatási érdekekre való hivatkozást gyakran motiválhatják gazdasági megfontolások, amely kizárja, hogy az érintett állam jóhiszemű módon hivatkozhasson a tudományos kutatás érdekeire.

2. A barna medvék és a társadalmi részvétel joga

A barna medve (*Ursus arctos*) az uniós joghoz számos szállal kötődik. Érthető módon leginkább a természetvédelmi jogi szabályok révén, hiszen az Élőhelyvédelmi 92/43/EGK tanácsi irányelv IV. mellékletében szereplő kiemelt jelentőségű jelölőfaj, továbbá a Berni egyezmény II. mellékletében szereplő fokozottan védett fajok közé tartozik.¹⁵ Azonban a versenyjogban, közelebbről az állami támogatások jogában is található érintőlegesen releváns döntés. A *Görögország v. Bizottság* ügyben az Európai Unió Bíróságának egy vitatott határozatot kellett felülvizsgálnia, amelyben a Bizottság „a növényi termelésben a medve által okozott kár ellentételezésére szolgáló” mezőgazdasági kártalanítási támogatásokat a közös piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.¹⁶

A medvék legmarkánsabb szerepe az Aarhusi Egyezmény alkalmazásában érhető tetten, amelynek az Európai Unió is tagja. Ezt jelzi az is, hogy az Egyezmény uniós jogi szerepével kapcsolatban meghatározó Lesoochranárske

¹³ Bálnavadászat-ügy, ítélet, 65. bek.

¹⁴ Bálnavadászat-ügy, ítélet, 84–86. bek.

¹⁵ Az európai vadon élő növények és állatok, valamint természetes élőhelyek védelméről szóló 1979. évi berni egyezménynek részes fele az Európai Unió is.

¹⁶ C431/14. P. sz. ügy, Görög Köztársaság v. Európai Bizottság, a Bíróság ítélete (nagytanács), 2016. március 8.

zoscupenie ügy a szlovák barnamedve ügyként vált ismertté.¹⁷ Az előzetes döntéshozatali eljárás alapul fekvő jogvitájában egy környezetvédelmi civil szervezet kifogásolta, hogy nem volt lehetősége megtámadni azt a szlovák hatósági döntést, amely a barnamedve vadászatát a főszabályszerű tilalom alóli kivételként engedélyezte. Álláspontjuk szerint ugyanis az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (3) bekezdése közvetlen hatállyal bír az uniós jogban, amely biztosítja a társadalmi szervezetek keresetjogi jogát környezeti ügyekben, ezért a hatósági döntés megtámadását lehetővé nem tevő tagállami szabályozás jogellenes. Az Európai Unió Bírósága azonban arra a következtetésre jutott, hogy e rendelkezésnek nincs közvetlen hatálya,¹⁸ csak értelmezési közvetett hatálya, amely értelmében a nemzeti bíróságoknak az a feladata, hogy a közigazgatási vagy bírósági jogorvoslathoz való jog gyakorlásához szükséges feltételekre vonatkozó eljárási szabályokat a lehető legteljesebb mértékben úgy értelmezzék, hogy azok megfeleljenek az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdése céljainak.¹⁹

Ahogy arra Bándi Gyula is rámutat, a szlovák barnamedve ügy jelentősége abban rejlik, hogy a Bíróság ennek kapcsán fogalmazta meg egyértelműen, hogy az egyenértékűség és az uniós jog tényleges érvényesülésének elvét követeli meg az Aarhusi Egyezmény tagállami alkalmazásával kapcsolatban.²⁰ Bándi Gyula az Aarhusi Egyezményt előkészítő szakértői bizottságnak is tagja volt, később pedig a társadalmi részvétel hazai jogi vonatkozásaival számos tanulmányban foglalkozott.²¹ A társadalmi részvétel kérdésében tehát Bándi Gyula tudományos és jogalkalmazást fejlesztő munkássága egybeesik a medvék jogi relevanciájával – bár mindez nem kauzális, hanem korrelációs kapcsolat.

¹⁷ C-240/09 ECLI:EU:C:2011:125.

¹⁸ C-240/09, 45. bek.

¹⁹ C-240/09, 51. bek.

²⁰ BÁNDI (2016) i. m. 80.

²¹ Gyula BÁNDI: The Three Pillars of Environmental Democracy in a European Perspective. In: Gyula BÁNDI (szerk.): *Environmental Democracy and Law*. Amsterdam–Groningen, Europa Law Publishing, 2014. 37–75.; BÁNDI (2016) i. m. 75–84.; Gyula BÁNDI: Access to Justice in Environmental Protection Cases. In: Viktória HARSÁGI – Cornelius Hendric VAN RHEE (eds.): *Multi-party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Cambridge, Intersentia, 2014. 15–33.; Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in 17 of the Member States of the European Union: Hungary. *The Aarhus Convention 2012 access to justice studies*, 2012. 1–14.

3. Az örvös medvék és a nemzetközi biodiverzitás-védelem jogi vakfoltjai

A veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló CITES egyezmény²² az egyik legnagyobb gyakorlati relevanciával bíró nemzetközi szerződés, amely a biodiverzitás védelmét szolgálja. A közel univerzális állami részvételnek²³ köszönhetően a CITES rendszere hatékonyan harmonizálja a részes felek közötti védett növény- és állatfajok egyedei illetve származékai korlátozott kereskedelmének hatósági eljárásait. Konkrét normatív kötelezettségeket határoz meg a felek számára, és több esetben eredményes fellépést tett lehetővé a veszélyeztetett fajok érdekében.²⁴ Az illegális kereskedelem piaca becslések szerint dollár milliárdokban mérhető,²⁵ és az orvvadászat valamint a kereskedelmi célból történő befogás máig a biodiverzitás pusztulásának igen fontos hajtóereje.

Azonban a CITES önmagában nem elégséges eszköz a biológiai sokféleség megőrzésére, mivel az egyezménynek számos vakfoltja van. Először is, csak az államközi kereskedelmet szabályozza, ám számos, a biológiai sokféleség rohamos elvesztésében fontos szerepet játszó tényezőre – így a klímaváltozásra, az élőhelyek csökkenésére, az inváziós fajok térhódítására – nem terjed ki. Továbbá az egyezményhez fűzött fenntartások, illetve a CITES mellékleteinek módosítását érintő politikai alkuk mind tovább gyengítik az egyezményből fakadó védelmet, és a CITES hatékonyságát.²⁶

Az egyezmény védelmi körét illető egyik nagy hiányossággal az örvös medvék (*Ursus thibetanus*) kapcsán foglalkozott a CITES Felek Konferenciája (COP). A COP döntés ajánlásként fogalmazta meg a szerződő felek számára, hogy a hagyományos gyógyászatot folytató közösségekkel együttműködve hívják fel a társadalom figyelmét a fajmegőrzési törekvések fontosságára a medvék védelme érdekében.²⁷ Ez az óvatos megfogalmazás is jelzi, hogy a védelem

²² A Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény (CITES).

²³ A CITES-nek 2020 áprilisában 183 részes fele van.

²⁴ Pierre-Marie DUPUY – Jorge VINALES: *International Environmental Law*. Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2018. 218–219.

²⁵ H.-K. CHAN – H. ZHANG – F. YANG – G. FISCHER : Improve customs systems to monitor global wildlife trade. *Science*, Vol. 348., Iss. 6232. (2015) 291–292.

²⁶ E hiányosságokról áttekintést nyújt SZEIBIG Orsolya Johanna: *A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények nemzetközi jogi keretei* c. doktori értekezés (2019), IV. 3. alfejezet.

²⁷ Resolution Conf. 10.8 (Rev. CoP14) Conservation of and trade in bears, 3. e) pont, elérhető: <https://www.cites.org/eng/res/10/10-08R14.php>

egyik nagy kihívása az állati testrészek vélt gyógyhatása miatti kereskedelem, amely sok esetben egy adott államon belüli, belső piaci igényeket elégít ki, amelyre a CITES hatálya nem terjed ki. Az egyezmény ugyanis struktúrájából adódóan csak a határon átívelő állati eredetű készítmények kereskedelmét képes korlátozni. A medvék kereskedelmére vonatkozó CITES Titkarsági jelentés²⁸ már határozottabban foglal állást, amikor Kína meghatározó szerepét emeli ki a medvék epehólyagjából készült készítmények piacán. Tudományos kutatások azonban számos más ázsiai ország hagyományos gyógykészítmény-piacának a szerepét is megerősítik a medve epekészítmények kereskedelmében.²⁹ Nagy problémát jelent, hogy a tradicionális medicina, illetve a gyógyhatásúnak hitt állati alapanyagból készült termékek piaca jövedelmező üzletág, amelyek működését a területi állam tolerálja illetve esetenként akár ösztönözi is. A medveepe-készítmények forgalmazása számos ázsiai országban jogszerű, ahol pedig jogellenes, ott sem történik érdemi hatósági fellépés.³⁰ Az ázsiai országok többsége fogyasztóként és termelőként, azaz medvefarm üzemeltetőként is jelentős szereplő. További probléma, hogy a súlyos állatjóléti szabályokat felvető állatfarmokkal szemben sem lépnek fel a nemzeti hatóságok, annak ellenére, hogy számos medvefarm engedély nélkül üzemel és értékesít epekészítményeket a belső piacra és exportra is, amely utóbbi a CITES rendelkezéseit is sérti.³¹ 2010 áprilisában 20 kínai tartományban volt tiltott a medvefarmok üzemeltetése, mégis becslések szerint 97 farmon közel 10.000 medve volt fogságban.³²

A medve epekészítmények iránti stabil és egyre növekvő kereslet, illetve kínálat jelensége rámutat arra, hogy a vadállat-készítmények piacán a trófea-, szőrme- és hobbiállatkereslet mellett a népi hiedelmek és a tradicionális medicina jelentette igények legalább olyan jelentős hatjórők a fajok kipusztításában. A CITES természeténél fogva a belső piaci keresletre nem terjed ki, így a nemzetközi biodiverzitás-védelem hatékonysága végső soron a területi

²⁸ Eleventh meeting of the Conference of the Parties Gigiri (Kenya), 10–20 April 2000, Interpretation and implementation of the Convention, Doc. 11.29, elérhető: <https://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/11/doc/29.pdf>

²⁹ TSUTOMU Mano – NOBUO Ishii: Bear Gallbladder Trade Issues and a Framework for Bear Management in Japan. *Ursus*, Vol. 19., No. 2. (2008) 122–129.; A TRAFFIC jelentés Thaiföld, Korea, Vietnám, Kambodzsa és Myanmar szerepét is kiemeli, ld. TRAFFIC: Pills, Powders, Vials and Flakes: Bear Bile Trade in Asia (2011), elérhető: https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/traffic_species_mammals65.pdf

³⁰ TRAFFIC: Pills, Powders, Vials and Flakes: Bear Bile Trade in Asia (2011) 7.

³¹ Uo. vi–vii.

³² Uo. 6.

állam jogérvényesítési hajlandóságán múlik, amely amint láttuk, sok esetben hiányzik.

A biodiverzitás-védelem érdemi biztosításához tehát szükséges kezelni a nemzetközi szabályozás hatékonysági vakfoltját. Ennek egyik megoldása a dinamikusan fejlődő nemzetközi szokásjogban gyökerezhet. Az illegális vadállatkereskedelem és a hagyományos gyógyászati termékek a medvék mellett számos más faj iránt is keresletet támasztanak, amelyek közül több igazoltan emberre is áttérjedni képes betegségeket terjeszt.³³ Az államok szokásjogon alapuló, a határon átnyúló károk megelőzése érdekében gondosság tanúsítását megkövetelő (ún. *due diligence*) kötelezettség alkalmas lehet arra, hogy a globális járványügyi veszélyeket keletkeztető vadállatkereskedelem elleni állami fellépést kikényszerítse.³⁴ E kötelezettség jogi kontúrjai és érvényesíthetőségének lehetőségei a COVID világjárvány idején épp most vannak formálódóban. A vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségek kikristályosítása jó eséllyel kikényszerítheti a vadállatpiacok szigorú belső jogi szabályozását és végleges felszámolását, amely talán az örvös medvék helyzetében is érdemi javulást eredményezhet.

3. Utószó

E rövid esszé arra kívánt rámutatni, hogy a medvék több fontos jogértelmezési kérdés főszereplői a nemzetközi jogban. A jegesmedvék védelmi rezsimjében szereplő „tudományos célú” vadászat fogalmának bírói értelmezése végső soron azt határozza meg, hogy a bíróságok mennyire lesznek hajlandók érdemben megvizsgálni az államok természettudományra alapított – illetve tudományosnak álcázott – érveléseit. A barna medvék a társadalmi részvétel érvényesítésének nemzeti szintű végrehajtásában mind a mai napig fennálló hatékonysági problémákra hívják fel a figyelmet. Az örvös medvék pedig jelzik a

³³ Ld. az ENSZ Biológiai Sokféleség Egyezmény Titkársága megbízott vezetőjének, Elizabeth Maruma Mrema sajtónak tett nyilatkozatát a világjárványok és az illegális vadállatpiacok közötti kapcsolatáról: Patrick GRENFIELD: Ban wildlife markets to avert pandemics, says UN biodiversity chief. *Guardian*, 2020. április 6., elérhető: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/06/ban-live-animal-markets-pandemics-un-biodiversity-chief-age-of-extinction>

³⁴ A megelőzés kötelezettségének nemzetközi jogi tartalmáról a COVID-dal összefüggésben ld. Antonio COCO – Talita de SOUZA DIAS: Part I: Due Diligence and COVID-19: States' Duties to Prevent and Halt the Coronavirus Outbreak. *EJIL Talk!*, 2020. március 24., elérhető: <https://www.ejiltalk.org/part-i-due-diligence-and-covid-19-states-duties-to-prevent-and-halt-the-coronavirus-outbreak/>

CITES jelentette nemzetközi fajvédelem legnagyobb hatékonysági problémáit, valamint tágabb értelemben azt is előre vetítik, hogy az illegális fajkereskedelem és a természet féktelen pusztítása fenyegetően közeli veszélyeket hordoz a nemzetközi közösségre és a teljes emberiségre nézve. Ezek az aktuális kérdések tudományos szempontból is indokoltá teszik, hogy a medvékre az Ünnepelthez hasonlóan kiemelt figyelmet fordítsunk – jogi és nem jogi értelemben egyaránt.

A KÖRNYEZETI ADATOK NYILVÁNOSSÁGA AZ ADATVÉDELMI BIZTOS ÉS AZ ADATVÉDELMI HATÓSÁG GYAKORLATÁBAN

SZABÓ Endre Győző*

„Miért idegen a környezetünk védelme némelyektől?
Mert mélyen demokratikus törekvés.”

1. Bevezetés

Magyarországon a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog figyelemmel kísérésére egyazon szervezet jogosított fel a jogalkotó a '90-es években. Az adatvédelmi biztosi intézmény megszüntetését követően is ezt a modellt tartotta fenn az új Alaptörvény, és az adatvédelmi hatóság jár el információszabadság ügyekben. Ezen ügyek egy része a környezeti adatok nyilvánosságához kötődik.

A következőkben azt elemezzük, hogy az adatvédelmi felügyeleti szerv milyen módon tudott hozzájárulni a környezeti adatok nyilvánosságához, melyek voltak azok az ismert, vagy éppen kevésbé ismert ügyek, amelyek az esetjogban figyelemre méltóak. Nem törekszünk átfogó elemzésre, inkább csak szemezgetünk az esetjogból.

* Megbízott oktató, PPKE JÁK; a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökhelyettese. Környezetvédelmi szakjogász diplomáját a PPKE-JÁK-n szerezte, Bándi professzor úr egykori tanítványa.

Itt mondok köszönetet kollégáimnak, Ambrusné dr. Tóth Évának és dr. Szóró Erzsébetnek, akik segítették munkámat e tanulmány megírásában.

2. A kezdetek

Környezetvédőként jó érzéssel üthetjük fel az adatvédelmi biztos beszámolóinak sok ezer oldalas krónikáját a kezdeteknél. Az adatvédelmi biztos már második beszámolójában hivatalból indított vizsgálatról számol be, és a környezeti adatokat a közérdekű adatok „minősített eseteként” azonosítja. Az 1997-es évről szóló beszámoló két esetét tárgyaljuk itt.

2.1. Környezetvédelmi felügyelőség általános gyakorlata

Az Észak-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőségnél folytatott hivatalból indított vizsgálat a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmekhez kapcsolódott. Csaknem kizárólagosan üzleti szereplőktől 64 kérelem érkezett a felügyelőséghez, amelyet nem mindig tudtak megválaszolni a válaszok előkészítésében jártas szakemberek, továbbá megfelelő jogi iránymutatás hiányában. Gondot okozott ugyanis a közérdekű és az üzleti titkok elhatárolása.

Az adatvédelmi biztos a beszámolóban határozottan úgy foglal állást, hogy „a környezet megóvásához fűződő társadalmi érdek miatt a környezetszennyezésre és a környezet állapotára vonatkozó adatokhoz való szabad hozzáférés elsőbbséget élvez az üzleti titok és a cégek jóhírnevének megőrzésével szemben”.¹ Jó gyakorlatként azonosította az ombudsman a beruházásra készülő vállalkozások nyílt napjait, ahol az érintett lakosságot tájékoztatták a beruházás hatásairól, köztük környezeti következményeiről.

2.2. Környezetvédelmi bírságok nyilvánossága

Az ügy két újságíró panasza nyomán indult, akik az előző évben kiszabott környezetvédelmi bírságok összegét, felhasználását, valamint az érintett szervezetek nevét kérték ki a környezetvédelmi felügyelőségektől. A 12 felügyelőségből csak egy teljesítette az adatigénylést, és láthatóan jelentős különbségek voltak az egyes felügyelőségek jogértelmezésében, hiányzott a központi iránymutatás.

¹ *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 1997. 136.*

Az ügyet lezáró ajánlásában² az adatvédelmi biztos a Kvt., az Avtv. és a Polgári Törvénykönyv személyhez fűződő jogaival kapcsolatos rendelkezéseit elemezte. Ennek alapján megállapította, hogy a közigazgatási szerv határozatának nyilvánosságra hozatala nem jár a személyhez fűződő jogok sérelmével, amennyiben a további jogorvoslat lehetőségét is közlik.

Az üzleti titok vonatkozásában az ombudsman egyértelmű megállapítást tett, szerinte ugyanis a „vállalkozások jogszerű működésének ellenőrzésére hivatott hatóságok elmarasztaló határozata közérdekű adat. Különösen igaz ez a környezetvédelem területén”. A biztos ajánlásában felszólította a környezetvédelmi felügyelőségeket a bírság adatok rendszeres közzétételére, továbbá arra, hogy az országos főfelügyelőséget negyedévente tájékoztassák a kiszabott bírságokról, végül pedig a bírságból befolyó összegekre vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalára.³

2.3. Program-szerű üzenetek, demokratikus elvárások

Tekintsük az adatvédelmi biztos itt tárgyalt ügyeit bármennyire is könnyű megítélésűnek a mai ismereteink és tapasztalataink alapján, az új intézmény által tett felütés sok biztató üzenetet hordoz. A biztos ajánlásában figyelemre méltó módon a közérdekű adatok „minősített” eseteként⁴ tárgyalja a környezeti információkat, mert a környezetet károsító tevékenységek hatásai országhatárookra tekintet nélkül mindenkit sújthatnak, a még meg sem született generációkat is ideértve, továbbá az esetek jelentős hányadában visszafordíthatatlan károkat idéznek elő. A nyilvánosság ügyét is előmozdítani hivatott biztos egyfajta programként határozza meg: a nyilvánosság visszatartó erejének a környezetvédelem területén fokozott jelentősége van.⁵ A nyilvánosság, a beleszólás joga,

² A környezetvédelmi felügyelőségeknek a környezetvédelmi bírságokra vonatkozó adatkezelésével kapcsolatos adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményeit összegző ajánlás (778/A/1997). In: *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 1997.* 220–223.

³ *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 1997.* 223.

⁴ A minősítetten közérdekű fordulat az ajánlást követően beépült a biztosi gyakorlatba és szóhasználatba. Jóri András adatvédelmi biztos 2008-as beszámolójában „A környezeti adatok nyilvánossága” című részben kiemeli, hogy „a környezeti információk nyilvánosságának ügyét az adatvédelmi biztos tevékenységének kezdete óta kiemelt területként kezelte” – utalva a tanulmányban is tárgyalt, Majtényi László által tett alapvetésre. In: *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 2008.* 148.

⁵ Ajánlás. In: *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 1997.* 223.

az állami intézményrendszer demokratikus működése kapcsolódik össze az adatvédelmi biztosi ajánlásban.

3. Az adat pénzbe kerül – mégis ingyen kell kiadni?

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés legtipikusabb konfliktusa abból adódik, hogy az adatkezelő szervezetek a környezeti adatokat sok esetben jelentős munka- és eszköz befektetés révén állítják elő, az információszabadság hazai szabályozása azonban az ingyenességet jelöli meg főszabályként. Kérhető-e, és ha igen, milyen jogcímen, mekkora összegű ellenérték?

3.1. A meteorológiai radar- és műhold képekhez való ingyenes és valós idejű hozzáférés

Konfliktushoz vezetett az adatokért kért díj miatt az Országos Meteorológiai Szolgálatnak (OMSZ) az a gyakorlata, hogy a meteorológiai radar- és műhold képeket csupán jelentős késéssel tette közzé, ilyen módon pedig az aktuális adatokhoz nem lehetett hozzáférni. A kérelemre indult eljárásban a panaszos azzal érvelt, hogy a közérdekű adatokat minél gyorsabban elérhetővé kell tenni mindenki számára, ennek pedig a közege ma már az internet (az ügy 2004-es).

Az adatvédelmi biztos a vonatkozó jogszabályokat áttekintve megállapította, hogy az OMSZ tájékoztatást ad a panaszos által megjelölt adatokról, ugyanakkor annak módjáról és gyakoriságáról nem szól. Ez a szabályozási hiányosság tette lehetővé az adatok hozzáférési ideje közötti differenciálást, ingyenes (kevésbé használható) és fizetős (használható) szolgáltatások között. Az ombudsmani vizsgálat során világossá vált, hogy az adatokért kért díjak mögött az a megfontolás áll, hogy „a jogalkotó sem az Avtv. elfogadásakor, sem azóta nem készített számítást arra, hogy az információszabadság milyen költségekkel jár”.⁶ Sommás megállapítás. A biztos azonban nem állt meg az OMSZ gazdálkodásának kritizálásánál, hiszen az OMSZ „nem az egyetlen” olyan szerv, amelynek gazdálkodásából – költségvetési megfontolásokból – hiányoztak azok a források, amelyek az információszabadság érvényesüléséhez szükségeltettek volna.

⁶ *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 2004.* 569.; 1584/A/2004-es számú ügy.

Az adatvédelmi biztos az ügyben nem a környezetvédelemért, hanem a pénzügyért felelős miniszterhez fordult a közérdekű adatok nyilvánosságát biztosító pénzügyi források nyújtása érdekében. Tette ezt azért, hogy a meteorológiai és egyéb környezeti adatokhoz való hozzáférés ne az adatszolgáltató szervezetek alulfinanszírozottsága miatt hiúsuljon meg. Az információszabadság ügye tehát nem csupán szabályozási, hanem költségvetési kérdés is.

3.2. A környezetvédelmi törvény 2008-as módosítása – konfliktus az ingyenesség körül, avagy parlamenti sakkjátszma a biztos és a miniszter között

Szintén a környezeti adatokhoz való hozzáférésért kérhető díj körül izzott fel a levegő az Országgyűlésben, amikor a környezetvédelmi törvény módosítására került sor. Az adatvédelmi biztos maga is „tanulságosnak” nevezte az ügyet mind az információszabadság oldala miatt, mind pedig a jogalkotás taktikai küzdelmei láttán.

Egy olyan eseménysorról írunk itt, ami nem igényelt új álláspontot az ombudsmantól. A környezetvédelmi törvény módosításának egyik célja az Európai Unió által megalkotott INSPIRE irányelv átültetése volt. A térinformatikai rendszerben tárolt adatokhoz való hozzáférés kapcsán az ombudsman teljes természetességgel javasolta, hogy a rendszerben tárolt adatokhoz, lévén közérdekűek, a hozzáférést ingyenesen kell biztosítani. A kormány által benyújtott módosítás ezt a javaslatot figyelmen kívül hagyta, ezért a biztos az Országgyűlés Környezetvédelmi bizottsága előtt érvelt az ingyenes hozzáférhetőség mellett. Ezúttal az ombudsman tehát az illetékes szakszabványosság előtt kért – és kapott támogatást, a bizottság magáévá tette az adatvédelmi biztos érvelését. Mind környezeti, mind információszabadság szempontból jelentős eredményt ért el. A bizottsági jóváhagyást követően a módosító javaslat is megszületett, amelyet az Országgyűlés többsége elfogadott.

Hátra volt az ügyben még egy csavar, amely a környezetvédelmi és vízügyi miniszter helyzeti előnyére épített. Hiába fogadta el a Környezetvédelmi bizottság az ombudsmanni álláspontot, és hiába támogatta azt a parlamenti többség az első szavazás során, ha azzal ellentétes módosító indítványt is benyújtott a miniszter a zárószavazás előtt, amelyre az ombudsman már nem tudott válaszolni. A házszabály szerint a jogalkotásnak ebben a fázisában már igen kevés eszköze maradt a biztosnak, különösen úgy, hogy a zárószavazás során a miniszteri verziót szavazta meg az Országgyűlés.

Az OMSZ esetéhez hasonlóan az ombudsman ismét elvi élel ragaszkodott álláspontjához, és az Országgyűlésnek benyújtott beszámolójában hivatali elődjének üzenetével tartalmilag egyező figyelmeztetést fogalmazott meg: „a dilemma tehát a következő: a jogalkotó [...] vagy biztosítja valamennyi közfeladatot ellátó szerv működési költségeit, s ezzel lehetővé teszi, hogy azok” legfeljebb a felmerülő költségek felszámításával szolgáltatassák az adatokat, vagy „az Avtv. módosításával meghatározott adatfajták, adatbázisok nyilvánosságára eltérő szabályokat állapít meg”.⁷ A biztos szerint az előállt törvényi kollízió egy jogállamban nem tartható fenn. A letisztult jogi álláspont képviselője mellett az ombudsmani harcosság végig kíséri tehát a környezeti adatok nyilvánosságának ügyét.

4. Úton Paks II felé

Írásunkból nem tudjuk, és természetesen nem is kívánjuk a paksi atomerőmű bővítésével összefüggő kérdéseket kihagyni, még ha terjedelmi korlátaink arra is szorítanak bennünket, hogy a teljesség igénye nélkül válogassunk az elmúlt évtizedek esetjogából.

Az atomenergia felhasználása a környezet hosszú távú és jelentős terhelésével jár. Azon túl, hogy egy új nukleáris létesítmény építése a közvélemény érdeklődését környezeti szempontból magától értetődő módon kelti fel, számolni kell azzal is, hogy egy ilyen beruházásnak fontos politikai, nemzetgazdasági, külpolitikai, stratégiai jelentősége is van, nem beszélve az európai uniós integrációt érintő egyes további kérdésekről. Az atomerőmű kapacitásának bővítése több generációt is érint, közel sem csupán a jelenleg élő nemzedéket.

A paksi atomerőmű bővítését előkészítő jogalkotás és kormányzati döntések nyilvánossága egy rendkívül összetett erőterben értelmezendő. Az alábbiakban arra teszünk kísérletet, hogy az eseményeket tisztán a környezeti és információszabadság szempontokat alapul véve értelmezzük az adatvédelmi hatóság⁸ szemüvegén keresztül.

⁷ *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 2008.* 151.; 782/J/2008-as számú ügy. A biztos még a 2010-es évi tevékenységéről szóló beszámolójában is megemlítette az ügyet, és hangsúlyozta, a „jelenlegi állapot ellentétes a jogállamiság követelményével”. Ld. *Az adatvédelmi biztos beszámolója, 2010.* 196.

⁸ Fentebb többször is idéztük az adatvédelmi biztos Országgyűlés számára benyújtott beszámolóit. A 2010-es kormányváltást követően induló alkotmányozási folyamat részeként alkotta meg az Országgyűlés a 2011. évi CXII. törvényt az információs önrendelkezési jogról és az

4.1. A jogalkotás kritikája

Az adatvédelmi hatóság a környezeti adatok nyilvánosságával kapcsolatban 2015-ben erős és nyilvános kritikát fogalmazott meg. A 2014-es évről szóló beszámolójában az információszabadság érvényesülését – kiemelten a környezeti adatok nyilvánosságát – ellehetetlenítő jogszabályok elfogadását kritikával illette.⁹ Kirajzolódik tehát, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesülését figyelemmel kíséző intézmény éveken keresztül hangoztatta: a környezeti adatok nyilvánossága általánosságban is kifogásolható szinten érvényesül, és az információszabadságon belül is mostohagyermekként kezelik.¹⁰

A Hatóság a törvényjavaslatról alkotott kritikája kapcsán utalt Magyarország nemzetközi kötelezettségeire, nevezetesen az Aarhusi Egyezményre. Megítélése szerint az Egyezmény a jogok bővítésének irányába nyitja ki a tagállami jogalkotás lehetőségeit, a hazai jogalkotó mégis a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot – konkrét közérdekre vagy alapjogra hivatkozás nélkül – szűkíti.¹¹ A törvényjavaslatnak tehát nem csak egyes részleteit, hanem annak irányát is kifogásolta a hatóság.

Ami a törvényjavaslat részleteit illeti, a hatóság arra tett javaslatot, hogy a jogalkotó differenciálja az adatokat azok megismerhetősége szerint, hogy ezáltal eleget tehessen a nemzetközi kötelezettségekből fakadó megismerési szabályoknak.

4.2. Környezeti adatok és a döntés megalapozását szolgáló adatok

Régóta húzódozó és sok ügyben felmerülő kérdés, vajon a környezeti adatok megismerhetőségét miként befolyásolja annak a döntésnek az előkészítése, amelyhez a környezeti adatokat felhasználják. Ez a rendszertani szempontból is jelentős kérdés a paksi bővítés ügyében is felmerült. A hatóság egyértelműen akként foglalt állást, hogy a meglévő környezeti adatok felhasználása egy adott döntéshez nem korlátozhatja az előbbieket megismerésének lehetőségeit.

információszabadságról. E törvény az adatvédelmi biztosi intézményt megszüntette, és helyébe a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) lépett.

⁹ *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság beszámolója, 2014.* 88.

¹⁰ A NAIH 2014-es évről szóló beszámolójában egyenesen így fogalmaz: „a környezeti adatok nyilvánosságának megteremtése továbbra is az elvárható szint alatt marad az azokat kezelő szervek részéről”. Ld. *NAIH beszámoló, 2014.* 88.

¹¹ *NAIH beszámoló, 2014.* 89.

Kétségtelen, hogy a döntéshozatalhoz felhasznált adatokról van itt szó, de az ilyen adatok megismerése nincs hátrányos hatással a döntéshozó szerv külső befolyástól mentes működésére.¹² Márpedig a jog szerint végső soron ez az a védendő érdek, amely a megismerhetőség korlátozását alátámaszthatja.¹³

Mind az Aarhusi Egyezmény, mind pedig a magyar jogi fogalom-meghatározásból kitűnik, hogy nem csak a már megvalósult intézkedésekkel, tevékenységekkel összefüggő információkat minősítik környezeti adatnak, hanem a tervezett tevékenységek érdekében végzett gazdasági elemzéseket is. „Ezen elemzések, hatástanulmányok azon része tehát, amely a környezeti adat (információ) fogalmkörébe tartozik, nem zárható el a nyilvánosságtól, azokat bárki számára megismerhetővé kell tenni, még akkor is, ha az „bizalmas” minősítést kapott az üzleti iratkezelési szabályzat alapján”.¹⁴ Az üzleti iratkezelési szabályzatnak a közérdekű adat megismerhetősége tekintetében pedig nem lehet korlátozó szerepe.

A Lévai Projekt kapcsán a hatóság rávilágított arra is, hogy az adatok megismerhetőségének korlátozása nem terjeszthető ki olyan mérési adatokra, amelyeket a döntéshozatali folyamat előtt rögzítettek. Ennek megfogalmazásakor a hatóság bírósági gyakorlatra is támaszkodik.¹⁵ Az ilyen adatok minden esetben tárgyilagos forrásként szolgálnak, és nem fűződik közérdek ezek megismerésének korlátozásához. Különbséget szükséges tehát tenni a döntés megalapozásául szolgáló adat, valamint döntés meghozatalához felhasznált adat között. Azok a dokumentumrészek, amelyek környezeti információkat tartalmaznak, nem tekinthetők döntés megalapozására szolgáló adatnak, hanem csupán a döntésekhez is felhasznált, szükséges adatnak, és mint ilyenek, bárki által megismerhetők.¹⁶

¹² Az Infotv. 27. § (6) bekezdése szerint egész pontosan „az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.”

¹³ Az Infotv. 27. § (5) bekezdése szerint is csupán a döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat vonható ki a megismerhető adatok köréből, a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános.

¹⁴ A Magyar Villamos Művek Zrt-nek címzett, a Lévai Projekt kapcsán született, NAIH-5528-6/2012/V számú állásfoglalás, 11.

¹⁵ A Lévai Projekt kapcsán született állásfoglalásában a hatóság hivatkozott arra, hogy a „bíróság egy hasonló jogkérdés elbírálása során született jogerős határozatában úgy indokolta döntését, hogy a per tárgyat képező emisszió-mérési jegyzőkönyv, quasi szakvélemény, nem a belső eljárás során keletkezett, így nem döntés-előkészítő adat, hanem a döntés meghozatalához igénybe vett adat, ezért megismerhető. (Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 4. Pf. 22 149/2001/2.)”.

¹⁶ Idézett állásfoglalás, 11.

5. Zárszó

Tanulmányunk elején említettük az adatvédelmi biztos által megfogalmazott demokratikus elvárásokat. Ez az elvárás markánsan fogalmazódott meg a hatóság részéről is a paksi ügyek kapcsán. A NAIH az információszabadságot, ideértve a környezeti adatok megismerhetőségét a „demokrácia alapköveként érvényesítendő” jogként határozta meg.¹⁷

A környezeti adatok megismerésével összefüggő biztosi és hatósági esetjog sok bizonytalanság és még több érdek mentén alakult és alakul majd a jövőben is. A jogérvényesítést minden bizonnyal hatékonyabbá tenné, ha a NAIH hatósági jogkörrel felvértezve tudna fellépni az adatok nyilvánosságának kikényszerítése érdekében. Jelenleg a bírósági út a professzionális felkészültséggel rendelkező adatigénylők számára érhető el leginkább. Legyen bár a hatósági iránymutatás a környezeti adatok kapcsán „puha jog”, hisszük, hogy fontos iránymutatásként szolgál az esetek napi megítélésében és a bírósági gyakorlatot is alakítani képes.

Kívánjuk, hogy Bándi tanár úr még sokáig részese, alakítója és elégedett szemlélője is lehessen olyan ügyeknek, amelyek a környezetvédelem és a jövő nemzedékeinek ügyét a környezeti adatokhoz való hozzáférés révén szolgálják.

¹⁷ NAIH beszámoló, 2014. 90.

VÁLASZTÓJOG AZ 1920-AS ÉVEK ELEJÉNEK MAGYARORSZÁGÁN

SZABÓ István*

1. Prológus

A két világháború közötti magyar államéletben a népképviselői kamarának meghatározó szerepe volt, az ország házában összegyűlő képviselők *kétségtelenül az államhatalom letéteményesei voltak*. Így azt, hogy a korabeli magyar politikai rendszernek voltak-e autokrata vonásai, leginkább a népképviselői kamara választásának szabályaiból lehet megállapítani. Bár a felsőház összetételéből és hatásköréből, vagy a kormányzó jogállásából is leszűrhetők ilyen jellemzők, de a legerősebb indikátor kétségtelenül a választójog volt. A választójogból történő kizárással, a választópolgár befolyásolásával, vagy a mandátumelosztás szabályaiban történő mesterkedéssel a választói akarat torzítható. A két világháború közötti politikai rendszer arculatát leginkább a vitatható alkotmányos alapokon nyugvó 1922-es választójogi reform határozta meg. Jelen tanulmány áttekinti, hogy milyen út vezetett az 1922-es választójogi szabályozásig. 1918 őszén, s főleg az 1919-es esztendő milyen változásokat hozott, s 1920. január végén hogyan bonyolították le a sokáig halogatott parlamenti választásokat. Majd az 1922-es választójogi rendelet néhány jellegzetességét vizsgálom.

* Egyetemi tanár, PPKÉ JÁK.

2. Az 1919-es esztendő kérdése: arányos vs. többségi választási rendszer

A háborús összeomlást követően az 1918 őszén megalakult ún. népkormány a másik két vesztes államban (Németország, Ausztria) elinduló folyamatokhoz hasonló intézkedéseket hozott. Első lépésként, még az ősz folyamán, jelentősen *kiszélesítették a választásra jogosultak körét*, a hatévi állampolgárság és a nőknél meg kívánt írni-olvasni tudás feltétele mellett a teljes felnőtt korú lakosság választójogot kapott.¹ Emellett 1919 kora tavaszán *a választási rendszert is teljes egészében átalakították*. A megyék között a mandátumokat a lakosság arányában osztották szét, s az addigi gyakorlattal szemben a megyéken belül nem alakítottak ki választókerületeket, hanem a pártok listáira leadott szavazatok arányában tervezték a mandátumok elosztását. Vagyis szakítottak a korábbi többségi rendszerrel, s *helyette arányos választójogot vezettek be*.² És természetesen *a szavazás titkosságára vonatkozó alapelvet is érvényesítették*. A szélsőbaloldali hatalomátvétel (Tanácsköztársaság) azonban megakadályozta a választások lebonyolítását.

Az alkotmányos államélet újraindításához a választások lebonyolítása mellőzhetetlen volt, de milyen választójogi szabályok alapján? Az 1919 augusztusában Friedrich István vezetésével megalakult kormány az 1918 őszén, a választójog kiterjesztésére hozott intézkedéseket helyesnek tartotta, a szavazás titkosságának elvét is fenntartotta, *az arányos választásra 1919 tavaszán hozott intézkedéseket viszont elutasította*.

Törvényhozó testület nem lévén 1919 novemberében a választójog újraszabályozása kormányrendelettel történt.³ Mint említettem az 1918 őszén megállapított választójogon számottevően nem szűkítettek, *a nagykorú lakosság mintegy 80%-a volt jogosult az urnákhoz járulni*,⁴ és a demokratikus választások fontos elve, *a titkosság is töretlenül érvényesült*.⁵

Az arányos választást azonban a rendelet feladta, s helyette az 1918 előtt gyakorlatban volt többségi rendszert hozta vissza. Új választókerületi beosztás

¹ 1918. évi I. néptörvény 1.§ (1)–(2) bekezdés.

² 1919. évi XXV. néptörvény.

³ 5985/1919. ME. sz. rendelet.

⁴ A Friedrich féle rendelet alapján 3,133.094 választásra jogosultat regisztráltak, ami az összlakosság 39,7%-a volt. [MAGYAR STATISZTIKAI ÉVKÖNYV 1919, 1920, 1921, 1922. Atheneum, Budapest, 1925. 214.] A nagykorú (24 év feletti) lakosok száma pedig éppen az összlakosság felét tette ki. [STATISZTIKAI ÉVKÖNYV i. m. 10.] Így jön ki a nagykorú lakosság 80%-os aránya.

⁵ „A szavazás községenkint (szavazóköronkint,) titkosan történik.” 5985/1919. ME. sz. rendelet 6.§ (3) bekezdés.

kialakítására azonban nem nagyon volt idő, és nem is vette volna jól ki magát, ha közvetlenül a választások előtt egy korlátozott legitimitású kormány a választások eredményének befolyásolására is alkalmas döntést hoz. Ezért nem csak az elvet, hanem *a tényleges választókerületi beosztást is átvették az 1918 előtti időkből.*⁶ Magyarországon pedig a választókerületi beosztás történelmi okok miatt egyenlőtlen volt.⁷ Hosszú évtizedek után éppen az első világháború előestjén hajtottak végre egy választójogi reformot, amellyel a választókerületeket is újraosztották,⁸ de ez sem hozott tökéletes megoldást.⁹

Lényeges szempont viszont az is, hogy az 1848-ban elfogadott törvény a választókerületek megyéken belüli kialakítását nem a kormányra (belügy-miniszterre), hanem a megyei közgyűlésekre bízta.¹⁰ Ez a választási földrajz lehetőségét jelentősen tompította. Az 1913/1914-es reformmal azonban ez a jogkör átkerült a belügyminiszterhez, s a vonatkozó miniszteri rendelt még közvetlenül az első világháború kitörése előtt meg is jelent.¹¹ Így 1920 januárjában ezen beosztás szerint bonyolították le a választásokat.

Említettem, hogy új választókerületi beosztás kialakítása sem lett volna megnyugtató megoldás, így ha már többségi rendszerben akarták a választásokat bonyolítani, akkor talán az 1914-es beosztás átvétele volt a követhető megoldás. De két dolog még tovább torzította a választókerületi rendszert. A választójog kiszélesítése miatt a választásra jogosultak köre több mint a duplája volt annak, mint aminek figyelembevételével 1914-ben a választókerületeket kialakították. Így az egyes kerületekhez tartozó választópolgárok száma között az addiginál

⁶ 5985/1919. ME. sz. rendelet 2. §.

⁷ A régi rendi Országgyűlésbe minden megye két követet küldhetett, függetlenül attól, hogy területén hány nemes élt. Az 1847/48-as pozsonyi országgyűlésen így a kisebb megyék érthetően nem lelkesedtek a mandátumszám lakosságárányos elosztásáért. Az 1848. évi V. törvénycikk végül azt a kompromisszumot kötötte, hogy két mandátumot minden megyének biztosított, s ebből kiindulva legfeljebb tízig növelve, próbálta a választók számához arányosítani a választókerületek számát. [1848. évi V. törvénycikk 5.§ B. pont]

⁸ 1914. évi XV. törvénycikk.

⁹ A legkritikusabb helyzetben lévő Budapest problémáját orvosolták, s igyekeztek a megyék közötti arányokat is javítani. Az 1872-ben létrehozott Budapest területének lakossága 1848-ban 151.000, 1910-ben viszont már 880.000 fő volt. 1848-ban ezen a területen 7 választókerületet alakítottak ki, ami a századfordulóra nagyon kevés volt, de 1914-ben 22-re emelték. Mivel a képviselőház létszáma már az addigi választókerületi beosztásnál is túl magas volt (413 fő), a létszám emelésével csak nagyon mérsékelten lehetett tervezni. Az új 435 fős létszám főleg az új budapesti mandátumokat fedezte. A megyék közötti mandátumelosztáson csak úgy lehetett volna jobban arányosítani, ha egyes megyéktől elvesznek helyeket, ezt azonban nehéz volt keresztülvinni.

¹⁰ 1848. évi V. törvénycikk 7. §.

¹¹ 55000/1914. BM rendelet.

is nagyobb aránytalanságok alakulhattak ki. Másrésről a választásokat az antant csak egy igen korlátozott államterületen (kb. 70ezer négyzetkilométer) engedte megrendezni, s a katonai megszállási vonalak sok választókerületet kettévágtak. A választást csak a meg nem szállt részen lehetett bonyolítani, így az ezekhez az ún. csonka kerületekhez tartozó választópolgárok száma teljesen esetleges volt.

Eme választójog szerint 1920 januárjában lezajlottak a választások, február közepén pedig összeült az ideiglenes törvényhozó szerv, a nemzetgyűlés. Bár a választókerületi beosztás hagyott kívánnivalókat maga után, s a szociáldemokraták a pártot ért atrocitásokra hivatkozva bojkottálták a választásokat,¹² a kormánykoalícióra lépő OKGFP és KNEP vitathatatlanul széles felhatalmazást tudhatott maga mögött.¹³

A nemzetgyűlés feladata volt a választójog végleges szabályainak megállapítása. Az 1919-es esztendő fő kérdése a választási rendszer körül forgott: arányos vs. többségi választás. Az erről folyó vita a XXI. században sem jutott nyugvópontra, így nem csodálkozhatunk, hogy a XX. század elején vitatkoztak róla. A kérdést az új választójogi törvény kapcsán sem lehetett megkerülni. A kormány, s különösen a miniszterelnöki széket 1921 áprilisában elfoglaló Bethlen István azonban a választási rendszeren túl a választójog más részein is változtatni akart. *Több 1919-ben felszámolt rendelkezést vissza akart emelni.* Ez azonban a kormánypárti képviselőket is megosztotta, aminek nyomán Bethlen egy politikai játszmaiba kezdett. Mindez a választójog szabályozását alkotmányossági szempontból ingoványos talajra vitte.

¹² Mivel a választás kötelező volt [5988/1919. ME. sz. rendelet 64.§], a részvételi arány is igen magas szinten, 90% körül alakult. A bojkottot hirdető szociáldemokraták sem a távolmaradásra, hanem érvénytelen szavazatok leadására buzdítottak. Ahol erősebb bázisaik voltak, kifejezetten magas volt az érvénytelen szavazatok száma: Ózd 24%, Sajószentpéter 36%, Dorog 31%, Szolnok 26%, Újpest 27%, Rákospalota 24%. [HUBAI László: *Magyarország XX. századi választási térképe. I–II. k.* Budapest, Napvilág, 2001. II. kötet, 21.] Az érvénytelen szavazatok arányából az is leszűrhető, hogy a szociáldemokratáknak általában a választókerületi beosztás sem kedvezett, nagyobb lélekszámú választókerületekben ugyanis jellemzően magasabb volt az érvénytelen szavazatok aránya. Budapesten 11.053 regisztrált választópolgárral a 7-es számú választókerület volt a legkisebb, s 36.424 választóval a 12-es választókerület a legnagyobb. A 7-es kerületben 9%, a 12-es kerületben 38% volt az érvénytelen szavazatok aránya. [HUBAI i. m. II. kötet, 21.] Ha Budapest környékét (Pest-Pilis-Solt-Kiskun Vármegyét) vizsgáljuk, 11.683 regisztrált választópolgárral Nagykőrös volt a legkisebb, s 40.321 választóval Kispést a legnagyobb választókerület. Nagykőrösön 2%, Kispeszen 27% volt az érvénytelen szavazatok aránya. [HUBAI i. m. II. kötet, 18.]

¹³ A választási szervek jegyzőkönyvei ugyan hiányosan maradtak fenn, de az ebből összehítható eredmények alapján a választások után kormánykoalíciót alkotó OKGFP és KNEP jelöltjei a szavazatok 75%-át szereztek meg, 13% szavazott más pártokra, és 12% volt az érvénytelen szavazatok aránya. [HUBAI i. m. I. kötet, 23.; HUBAI i. m. II. kötet, 17–22.]

3. A választójog alkotmányos rendezése ködbe vész (1920/1922)

Az 1920 elején összeült nemzetgyűlés egyik fő feladata az új választójogi törvény mihamarabbi elfogadása lett volna. Megbízata, a megszokott öt éves országgyűlési ciklussal ellentétben mindössze két évre szólt, s emellett az akkori magyar közjogtól idegen önfelosztási jogot is megkapta.¹⁴ Mindez arra szolgálta, hogy az választójogi törvény elfogadása után azonnal új választásokat lehessen tartani. 1919 őszén úgy gondolták, hogy ehhez legfeljebb két évre van szükség, de nagy valószínűség szerint annyira sem. A megalakuló nemzetgyűlés pedig azonnal kötelezte a kormányt, hogy minden olyan tárgykörben, ahol törvényhozási tárgyat rendeletben szabályoztak, haladéktalanul terjesszen törvényjavaslatot a nemzetgyűlés elé.¹⁵

Mivel Bethlen István miniszterelnöki kinevezéséig a nemzetgyűlés mandátumának már jó fele eltelt, különösen időszerű lett volna a választójogi törvénytervezet beterjesztése. Erre azonban csak a nemzetgyűlés mandátumának lejárta előtti hetekben került sor, amikor már a rövid idő miatt szinte esélytelen volt az elfogadása.¹⁶ Vagyis pontosabban fogalmazva a módosítások nélküli elfogadásra talán még elegendő volt az idő, de érdemi vitára már nem. Pláne nem módosító indítványokat keresztülvinni. Bethlen pedig jól számolt, választójogi javaslata a kormánypárti képviselőket is megosztotta.

A törvénytervezet¹⁷ az 1919 őszén kibocsátott választási rendtartáshoz képest három ponton tervezett jelentős változást: 1) műveltségi cenzus bevezetésével a választásra jogosultak szűkítése; 2) a fővárosban és környékén arányos választási rendszer bevezetése; 3) a törvényhatósági jogú városok kivételével a titkos szavazás eltörlése. Ebből az első és hármas pont az 1918 előtti választójogból olyan elemeket tervezett visszaemelni, amellyel az első világháború után az európai államok nagytöbbsége már szakított.

A konfliktust a harmadik pont, a nyílt szavazás újbóli bevezetése váltotta ki. A törvénytervezet benyújtását követően a nemzetgyűlés egy húsztagú Választójogi Bizottságot állított fel,¹⁸ amely jelentést készített a kormány javaslatáról. Mivel

¹⁴ 5984/1919. ME. sz. rendelet 3. §.

¹⁵ 1920. évi I. törvénycikk 10. §.

¹⁶ A nemzetgyűlés megbízatása 1922. február 16-án járt le. A kormány a törvénytervezetet január 24-én tárgyalta, s három nappal később nyújtotta be a nemzetgyűlésnek. Így a tervezet megtárgyalására és elfogadására alig három hét állt rendelkezésre.

¹⁷ Törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról. [KI-1920-XIII 1-13.]

¹⁸ KN-1920 XVI. 91.

a törvénytervezet nem jutott el a plenáris szavazás fázisáig, a támogatottságáról nehéz pontos képet alkotni, a bizottsági jelentés azonban ad némi támpontot.¹⁹ A jelentés kiemelte a törvénytervezet előbb említett három elemét, *s a bizottság háromból kettőben támogatta a kormány törekvéseit*. Elfogadta a választójog elemi iskolai végzettséghez való kötését, valamint a választási rendszer átalakítását is. *A titkosság kérdésében azonban ragaszkodott annak teljes fenntartásához.*²⁰ A kormány így nem vált érdekelté a törvényjavaslat elfogadásában. Ha a nemzetgyűlés a bizottsági módosító javaslat szerint fogadja el a törvényt, a kormány azon később már nem tud változtatni. Így inkább arra játszottak, hogy a parlamenti vita hevében teljenek a napok, s a nemzetgyűlés mandátuma a nélkül szűnjön meg, hogy lenne elfogadott választójogi törvény.

Az egyre kevésbé titkolt terv az volt, hogy a nemzetgyűlés mandátumának lejártá után rendelettel is újraszabályozhatják a választójogot. Az 1919 őszi választási rendtartás ugyanis formáját tekintve egy kormányrendelet volt, amit egy másik kormányrendelettel módosítani lehetett. Bár ezzel szemben több alkotmányos aggály is felmerült, mindez Bethlent nem tántorította el szándékától. Mivel törvény nem született, a nemzetgyűlés mandátumának lejártá után rendelettel újraszabályozta a választójogot.²¹ A rendelet szövege pedig kevés eltéréssel megegyezett a nemzetgyűléshez benyújtott törvényjavaslattal. Ezt később (1925-ben) törvényerőre emelték, ugyanis az 1925-ös választójogi törvény²² és az 1922-es rendelet között is alig volt eltérés.

4. Az 1922-es választójogi reform főbb jellegzetességei

Az 1922-es választójogi rendelet legvitatottabb pontja, s hozzátehetjük, leginkább autokrata jellemzője, a törvényhatósági jogú városok kivételével újból bevezetett *nyílt szavazás volt*. A kivétel talán nem véletlen. Ahol a választások befolyásolására tett kísérletek nagyobb konfliktusokhoz vezethettek, ott megmaradt a titkos választójog. A Bethlen-féle politikai erők bizonyos mértékig lemondtak ezekről

¹⁹ A választójogi bizottság jelentése a „nemzetgyűlési képviselők választásáról” szóló törvényjavaslat tárgyában [KI-1920. XIII. 212-225.].

²⁰ „Külön kiemelni kívánjuk, hogy a szavazás módja tekintetében a bizottság változtatott a javaslat rendelkezésén, mely szerint a szavazás törvényhatósági városokban titkos, míg másutt nyilvános és pedig akként, hogy az egész országban titkos legyen a szavazás.” [KI-1920. XIII. 213.]

²¹ 2200/1922. ME. sz. rendelet.

²² 1925. évi XXVI. törvénycikk.

a területekről. Azzal számoltak, hogy innen nem tudnak jelentősebb számú mandátumot szerezni, akkor sem, ha nyílt szavazást vezetnek be.

Emellett, s szintén nem véletlenül, a titkos választójog és az *arányos választás között is egyre szorosabb összefüggés alakult ki*. Az arányos választásnál ugyanis egy-egy mandátum sorsának megfordításához lényegesen nagyobb számú választó befolyásolására volt szükség, mint az egyéni választókerületekben. Utóbbiban ötven-száz szavazat is megfordíthatta egy szorosabb mandátum sorsát, az arányos választásnál azonban ehhez lényegesen nagyobb számú választópolgár akaratát kellett volna „irányítani”.²³ Ha a politikai rendszernek voltak is autokrata elemei, ilyen mértékben nem avatkoztak be a választási folyamatokba. Így az arányos választásnál mindegy, hogy nyílt, vagy titkos volt a szavazás, érdemben nem változtak a választási eredmények. Akkor miért feszíték a húrt a nyílt szavazással, miért ne legyen az titkos. Az 1925-ös választójogi törvény az egy képviselőnél többet választó törvényhatósági jogú városokban is bevezette az arányos választást, amivel a két intézményt teljes egészében összekapcsolták. A szavazás a lajstromos választókerületekben titkos volt, az egyéni választókerületekben pedig nyílt.²⁴

A nyílt szavazás, mint egyértelműen autokrata jellemző mellett kissé árnyaltabb megítélés alá eshet a *többségi és arányos választás sajátos kombinálása*. A vegyes rendszer napjaink választójogában is fellelhető, de egységesen az egész ország területén mindkét rendszerben szavaznak a választók. A Bethlen-féle reformnál viszont az ország egyik részén így, a másikon amúgy osztották a leadott szavazatokra a mandátumokat. Ez engedmény volt az arányos választást követelőknek, de egy olyan földrajzi területet érintett, amiről a Bethlen-féle politikai irányvonal félig-meddig lemondott, ott komolyabb mandátumszerzési esélyt nem reméltek. Sőt ez az engedmény inkább előnyös volt számukra. *Az alacsony támogatottságú területeken ugyanis az arányos választással nőhetett számukra a mandátumszerzés esélye*. Az 1922-es választásokon alig 18%-os támogatottsággal a 30 lajstromos mandátumból hatot sikerült megszerezniük.²⁵

²³ A mandátumokat a Hare-kvóta szerint osztották el. Budapesten három választókerület alakítottak ki (Buda, Dél-Pest, Észak-Pest), s mellettük volt még a Budapest-környéki választókerület. Az 1922-es választásokon az egyes választókerületekben az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám (a kvóciens) 11.205 és 16.245 között mozgott. Mandátumot ugyan nem csak a kvóciens elérésével, hanem az utána maradt töredékszavazatokkal is lehetett szerezni, de egy-egy mandátum sorsának a megfordításához akkor is több ezer szavazatot kellett volna „irányítani”. [Az adatok forrása: HUBAI i.m. II. kötet, 50.]

²⁴ „Azokban a választókerületekben, amelyekben a választás lajstromosan történik, a szavazás titkos, egybeült a szavazás nyilvános.” [1925. évi XXVI. törvénycikk 13.§ (2) bekezdés]

²⁵ HUBAI i. m. II. kötet, 50.

Kérdés, hogy egyéni választókerületekben, két nála nagyobb ellenzéki erő mellett,²⁶ hány mandátumot tudtak volna elhozni? A lajstromos választókerületek beosztásával is kicsit segítettek magukon, a számukra kedvezőbb politikai légkörű terület listájára a választópolgárok száma által indokoltnál több mandátumot tettek.²⁷ Mint említettem, az 1925-ös választójogi törvény az egy képviselőnél többet választó törvényhatósági jogú városokban is bevezette az arányos választást. Ezzel a változással kapcsolatban viszont érdekes konklúzió vonható le. Az Egységes Párt az 1922-es választásokon számos törvényhatósági jogú városban súlyos vereséget szenvedett.²⁸ Ez ok lehetett a lajstromos választás bevezetésére, ahol gyengébbek, jobb az arányos választás. A következő (1926-os) választásokra azonban változtak az erőviszonyok, több városban erősödött a kormánypárt, így a lajstromos választás már az ellenzéknek kedvezett.²⁹

²⁶ Az Egységes Párt Budapesten nem állított listát, csak a vele szövetséges Keresztény Egység Táborra. A négy lajstromos kerületben a koalíciós pártok az összességében leadott 392.933 szavazatból 70.393-at szereztek meg, míg a szociáldemokraták listájára 162.712, az Egyesült Demokrata és Szabadelvű Ellenzékére pedig 79.734 választópolgár szavazott. [Az adatok forrása: HUBAI i. m. II. kötet, 50.]

²⁷ A négy lajstromos választókerületben az alábbi volt a helyzet. A Bethlen-féle erők Budán voltak a legerősebbek, ahol 75.323 választópolgár hat mandátum sorsáról dönthetett, míg a 92.230 választópolgárt tömörítő Budapest-környéki választókerület listájáról csak öt mandátumot osztottak szét. A dél-pesti kerületben 142.423 választópolgár tíz, Észak-Pesten 134.734 választópolgár kilenc mandátum sorsáról dönthetett, vagyis ezeknél is rosszabb volt a helyzet a budai kerületnél. [Az adatok forrása: HUBAI i. m. II. kötet, 50.]

²⁸ A Debrecenben megszerezhető három mandátumból mindegyiket elbukták, a szintén hárommandátumos Szegeden egy képviselői helyet sikerült szerezniük. A kétmandátumos városokból Miskolcon és Pécsen mindkettőt elvesztették, Hódmezővásárhelyen és Győrben egyet-egyet sikerült szerezni, s egyedül Kecskeméten sikerült mindkét mandátumot elhozniuk. Az 1922-es választásokon tehát a több mandátumos törvényhatósági jogú városokban 16-ból öt mandátumot sikerült megszerezni, 11-et elvesztettek.

²⁹ Az 1926-os választásokon a korábban Debrecenben mindhárom mandátumot elveszítő Egységes Párt listája a szavazatok 53,79%-át szerezte meg. Erre azonban csak egy mandátumot kaptak, s mellettük 24,26%-os eredménnyel a szociáldemokraták, illetőleg 21,96%-os eredménnyel a liberálisok is szereztek egy-egy mandátumot. Egyéni választókerületek esetén az Egységes Pártnak mindhárom, de legalább két mandátum megszerzésére jó esélye lett volna. Pécsen 1922-ben az Egységes Párt mindkét mandátumot elvesztette, 1926-ban viszont a listája 56,42%-ot kapott, a szociáldemokratáké pedig csak 43,58%-ot. Egyéni választókerületek esetén mindkét mandátum megszerzésére lett volna esélyük, így viszont csak egyet kaptak. Győrben az Egységes Párt mellett a vele koalícióra lépő Keresztény Gazdasági és Szociális Párt is állított listát, az EP 26,95%-ot, a KGSZP 38,81%-ot szerzett, a harmadik, szociáldemokraták által állított lista pedig 34,24%-ot. Egyéni választókerületi rendszerben a kormánykoalíciót alkotó pártok itt is jó eséllyel vitték volna mindkét mandátumot, így viszont egy mandátumot kapott a KGSZP, egyet pedig az MSZDP. Hódmezővásárhely volt az egyetlen város, ahol 1922-höz képest talán kedvezett az Egységes Pártnak az arányos választás. Listájuk 34,99%-os támogatottsággal egy mandátumot szerzett, a Független '48-as Kiszgazdapárt 40,48%-al szintén egyet, a szociáldemokraták pedig 24,52%-al nem kaptak mandátumot. Egyéni jelöltek esetén persze kérdés, hogy a kiszgazda és a szociáldemokrata szavazók meny-

Néhány gondolat erejéig érdemes kitérni az 1919-es választási rendtartás által bevezetett *kötelező szavazásra* is, amely a távolmaradást szankciókkal fenyegette (pénzbírság, adóemelés, választójogból történő kizárás).³⁰ Mindezt azonban a szavazás titkosságával párhuzamosan tette, de a nyílt voksolás visszaállítása ezt teljesen más látószögbe helyezte. Utóbbi eleve autokrata jellemző, a szavazás kötelezővé tétele azonban ezt a jellegzetességet csak fokozná. Ha valaki retorzióktól tart politikai véleményének kinyilvánítása miatt, a távolmaradás még némi menekülő utat jelent. Az 1922-es rendelet a kötelező szavazást csak a titkosan szavazó kerületekben tartotta fenn,³¹ a nyílt szavazással eldöntött mandátumoknál azonban önkéntessé vált a választásokon való részvétel. Az 1925-ös választójogi törvény azonban annyi változást hozott, hogy a nyilvános szavazásnál kötelező volt megjelenni a szavazó helyen, akkor is, ha valaki nem óhajtott élni szavazati jogával.³² Magyarán szólva, azt is be kellett jelenteni, ha nem akart szavazni. Ez a presszió irányába mutató szabály volt, hiszen mi értelme a szavazni nem akaró polgárnak a szavazó helyen megjelenni?

5. Epilógus

A Prológusban kiindulópontunk az volt, hogy a két világháború közötti magyar államéletben a népképviselői kamara az államhatalom legfontosabb letétemé-

nyire szavaztak volna át a másik jelöltjére. Kecskeméten csak az Egységes Párt állított listát, így 1922-höz hasonlóan mindkét mandátumot megszerezték, Miskolcon pedig a négy évvel korábbihoz hasonlóan mindkét mandátumot elbukták. Utóbbi helyen az Egységes Párt listája 19,43%-ot kapott, a Magyar Nemzeti Függetlenségi Párt 49,90%-ot, a szociáldemokraták pedig 30,66%-ot. Miskolc tehát Bethlenéknek nem ment se így, se úgy, mindegy, milyen választási rendszer volt. Szegeden az Egységes Párt listája a szavazatok 49,14%-át szerezte meg, a szociáldemokraták 25,44%-ot, az Országos Egyesült Balpárt pedig 25,42%-ot kapott. Ezzel mindhárom párt egy-egy mandátumot szerzett. Egyéni választókerületi rendszerben 1922-ben Bethlenék ugyanúgy egy mandátumot szereztek. Az 50-50% körüli kormány ellenzék arány miatt az esetleges egyéni választókerületi eredmények nem modellezhetőek, de az Egységes Párt egy mandátumot minden bizonnyal úgy is szerzett volna. [Az adatok forrása: HUBAI i. m. II. kötet, 69–70.]

Az 1922-es többségi rendszerben a kormánypártok öt mandátumot szereztek, 11-et vesztek el. Az 1926-ra kialakított arányos rendszerben hetet szereztek és kilencet vesztek el, vagyis némileg javult a pozíciójuk. A fenti adatokból viszont az vezethető le, hogy ha megmarad a többségi rendszer, Bethlenék a törvényhatósági jogú városokban valószínűleg nem 7:9-es vereséget szenvednek, hanem 10:6-os, vagy 11:5-ös győzelmet aratnak. Ezért írtam, hogy a választási rendszer átalakításával itt elszámították magukat.

³⁰ 5988/1919. ME. sz. rendelet 64–69. §§.

³¹ 2200/1922. ME. sz. rendelet 12. §.

³² 1925. évi XXVI. törvénycikk 74. § (1) bekezdés.

nyese volt. Ehhez pedig az a kérdés kapcsolódott, hogy a népképviselői kamara választásához milyen autokrata elemek kapcsolódtak, vagyis a választói akaratot különböző technikai elemekkel milyen mértékben torzították. Nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy a választói akarat mindenféle torzulástól mentesen csak a tisztán arányos választási rendszerben jelenik meg. Ez azonban ma sem követelménye a demokratikus államműködésnek, hiszen még az arányos választójogon belül a kis pártok kizárását szolgáló bejutási küszöb is torzító tényező. A különböző választási rendszerek alkalmazásával azonos szavazati összetételű választási eredményből eltérő mandátumelosztás vezethető le. Márpedig a hatalom megszerzésében nem az elnyert szavazatok, hanem az elnyert parlamenti mandátumok száma a releváns.

Az 1922-es választójogi reform három lényeges eleméből kettőt elemeztünk. A nyílt szavazás autokrata jellege egyértelmű. A többségi és arányos választási rendszer vegyítése önmagában nem az, de a Bethlen-féle kombinációnál felmerülhet a gyanúja. Nem egységesen alkalmazták mindkettőt az ország teljes területén, hanem az aktuális hatalom számára kedvező módon osztották azt fel.

Így, ha a két világháború közötti alkotmányos berendezkedését vizsgáljuk, annak autokrata voltában 1922 mindenképpen cezúra. Az államberendezkedés alapjait lerakó első nemzetgyűlés választásánál még nincsenek különösebb autokrata jellemzők, 1922-ben viszont ezek erősödnek.

Az viszont egy érdekes kérdés, hogy az autokrata rezsimek milyen ponton kezdik el „irányítani” a választásokat. Amennyiben a pártok működését korlátozzák, akkor a választójog „gyomrozása” egyre inkább okafogyottá válik. Nyílt szavazásra akkor van szükség, amikor az aktuális hatalom (kormány) leváltását célul tűző erők is indulhatnak a választásokon.

AZ IVÓVÍZHEZ VALÓ JOG
– A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME
ELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES
ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓ SZEMÉVEL

SZABÓ Marcel*

1. Bevezető gondolatok

A vízzel kapcsolatos egyes alkotmányos kérdések megkerülhetetlenül hozzátartoznak a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes munkájához, ugyanakkor még ha nem is túl gyakran, de időről időre az Alkotmánybíróságnak is lehetősége nyílik arra, hogy egy-egy hasonló kérdésben kinyilvánítsa az álláspontját. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó korábbi biztoshelyettesként ezért egy olyan írással szeretnék Bándi Gyula Professor Úr munkássága előtt tisztelni, amely egy egészen friss, jelen tanulmány kéziratának lezárása előtt mindössze napokkal született AB határozat megállapításait veszi alapul az ivóvízhez való jog alkotmányos védelme apropóján.

* Egyetemi tanár, PPKE JÁK.

2. Az ivóvíz biztosításának kérdése – az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése az AJB-5527/2013. számú ügyben

Az alapvető jogok biztosa 2013 augusztusának elején, az év egyik legmelegebb időszakában értesült arról, hogy Ózdon a képviselő-testület döntése alapján több olyan utcában is lezárásra kerültek a közkutak, melyek közelében ráadásul mintegy ezer háztartás számára nem állt rendelkezésre a vezetékes ivóvíz. Az önkormányzat döntése után néhány nappal a Borsod Megyei Védelmi Bizottság felszólította Ózd polgármesterét, hogy a döntés végrehajtását függessze fel és állítsa helyre az eredeti állapotot, melynek a polgármester rövid időn belül eleget is tett, azonban az ügy elvi jelentőségére tekintettel az alapvető jogok biztosa a jövő nemzedékek jogaiért felelős biztoshelyetttessel együttműködésben az egyébként addigra már hivatalból megindított eljárását folytatta és a vizsgálat eredményeként az ügyben közös jelentés kiadására került sor.

Az alapvető jogok biztosának megkeresésére a polgármester úgy nyilatkozott, hogy az önkormányzat intézkedésének célja a lakosság takarékosabb vízfogyasztásra ösztönzése, valamint a jogellenes vízhasználat visszaszorítása volt, és külön is kiemelte, hogy az önkormányzat döntése csak az „*indokolatlanul magas fogyasztású*” közkutakat érintette, melynek eredményeként a város 123 közkútjából 27-et teljesen elzártak, további 62 esetében pedig csökkentették a víznyomást.¹

A vizsgálat eredményeként kiadott közös jelentés rögzíti: a 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet kihirdette Magyarországon a Víz és Egészség Jegyzőkönyvet, melynek 5. cikk l) pontja kifejezetten előírja, hogy a részes feleknek „*biztosítani kell az egyenlő mértékű hozzájutást a vízhez, mind mennyiségben, mind minőségben a népesség minden egyes tagja számára, de különösen azok számára, akik hátrányos helyzetben vannak vagy társadalmilag kirekesztettek.*” Ugyan az (ivó)vízhez való jognak egyre tekintélyesebb a hazai és külföldi szakirodalma,² és egyre több nemzetközi dokumentumból is közvetlenül levezethető,

¹ Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése az AJB-5527/2013. számú ügyben, 2013. október 10., ld. a közös jelentés 1.1. pontját.

² A magyar nyelvű szakirodalomból átfogó jelleggel ld. KECSKÉS Gábor: A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója. *Állam- és Jogtudomány*, 2009/4. 569–598. A téma számos aspektusát vizsgálja továbbá: SZILÁGYI János Ede: *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolc, 2013.; SZABÓ Marcel – GREKSZA Veronika (szerk.): *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, Pécs, 2013.; Elisabeth KARDOS-KAPONYI:

azok mégis csak áttételesen, az Alaptörvény szűrőjén keresztül képezhetik az alapvető jogok biztosa eljárásának alapját.

A közös jelentés ugyan megállapítja, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, a (2) bekezdés értelmében pedig ezt a jogot Magyarország többek között az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával valósítja meg, azonban a közös jelentés, különösen az abban megfogalmazott intézkedések összességében elsősorban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság (az önkormányzat saját rendeletét sem tartotta be) és a XV. cikk (az intézkedés szinte kizárólag a hátrányos helyzetben lévő, társadalmilag kirekesztett cigány származású családokat sújtotta) sérelmét hangsúlyozza.³ 2013-ban, az új Alaptörvény hatálybalépése után nem sokkal magam is helyesletem, hogy a közös jelentésünk *erőteljesen építsen a „tradicionális” alaptörvényi jogosultságok sérelmére*, ugyanakkor fontosnak tartottam annak hangsúlyozását is, hogy a megállapításaink az Alaptörvény XX. cikkén is alapulnak.

Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes az elmúlt években számos más ügyben is nagyjelentőségű megállapításokat tett az ivóvízhez való joggal összefüggésben,⁴ ám az Alkotmánybíróság hosszú időn keresztül, megfelelő indítvány hiányában nem fogalmazhatta meg ezen jogosultság alaptörvényi szintű tartalmával kapcsolatos álláspontját. Annak ellenére igaz ez, hogy 2018-ban a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatában a felszín alatti vizek védelmével összefüggésben, a köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványára az Alkotmánybíróság elsősorban az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből kiindulva elemezte a felszín alatti vizek védelmére vonatkozó alaptörvényi kötelezettség terjedelmét,⁵ és eljárásában a

International Discussion on the Progressive Realization of the Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 1. (2013) 199–216.

³ A jelentés 6. pontja rögzíti: „Mindezek alapján megállapítom, hogy az önkormányzat a korlátozó intézkedésével ugyancsak sértette mindkét személyi kör egészséghez, illetve egészséges ivóvízhez való alapjogát.”

⁴ Csak a példa kedvéért: az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1122/2014. számú ügyben, az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-858/2017. számú ügyben, az ünnepelt hivatali időszakából pedig külön is kiemelendő a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a felszín alatti vizek védelmében.

⁵ A határozat irodalmából lásd: SZILÁGYI János Ede: Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat: Szellem a palackból, avagy alkotmánybírósági magas labda az alkotmányrevízióhoz. *Miskolci Jogi Szemle*, 2018/2. 76–91.; HOHMANN Balázs – PÁNOVIC Attila: Vízvédelem és elővigyázatosság – Megjegyzések a 13/2018. (IX. 4.) AB határozathoz. *Jura*, 2019/1. 305–309.; KECSKÉS Gábor: The Hungarian Constitutional Court’s Decision on the Protection of Groundwater – Decision No. 13/2018. (IX. 4.) AB. *Hungarian Yearbook*

jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes állásfoglalását is beszerezte.⁶

3. A felcsillanó lehetőség – a 3196/2020. (VI. 11.) AB határozat

2020 januárjában a Komáromi Járásbíróság egyik bírója az Alkotmánybírósághoz fordult, és bírói kezdeményezésében a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vksztv.) egyik rendelkezése alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Az alapügy tényállása szerint a felperes hatósági árverés útján szerezte meg egy ingatlan tulajdonjogát, majd ezt követően szembesült azzal, hogy az ingatlanon az ivóvíz-szolgáltatás hozzáférést a víziközmű-társaság szűkítővel korlátozta, a korábbi tulajdonos által felhalmozott tartozásra tekintettel, és úgy ítélte meg, hogy a tartozás rendezéséig a korlátozás annak ellenére is fenntartható, hogy a tartozásért az új tulajdonos egyébként nem tartozik felelősséggel. A felperes keresetében azt kérte, hogy a bíróság kötelezze az alperes víziközmű-szolgáltatót a korlátozás nélküli vízszolgáltatás nyújtására. Az indítványozó bíró ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, azt állítva, hogy a Vksztv. támadott rendelkezése ellentétes az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdésével és XX. cikkével. Az indítvány úgy érvelt, hogy az Alaptörvényből az következik, hogy a közszolgáltatónak a korábbi korábbi fogyasztó szerződéses magatartására tekintet nélkül kellene közszolgáltatási szerződést kötnie és ezáltal eleget tennie az ivóvíz-szolgáltatási kötelezettségének, miközben a Vksztv. rendelkezése alapján a víziközmű-szolgáltató ezen alaptörvényi kötelezettséggel ellentétesen cselekedhet.⁷

of International Law and European Law, Vol. 8. (2020) megjelenés alatt; Marcel SZABÓ: The Precautionary Principle in the Fundamental Law of Hungary – Judicial Activism of an Inherent Fundamental Principle? An Evaluation of Constitutional Court Decision No. 13/2018. (IX. 4.) AB on the Protection of Groundwater. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, Vol. 7. (2019) 67–83.

⁶ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, a határozat kifejezetten utal a biztoshelyettes véleményére a [49]–[50] pontokban.

⁷ Részletesen lásd 3196/2020. (VI. 11.) AB határozat, Indokolás [3].

4. Az ivóvízhez való jog az Alkotmánybíróság megközelítésében

Az Alkotmánybíróság határozata a konkrét ügy eldöntése szempontjából különösebb jelentőséggel nem bír: az indítvány elutasításra került, tekintettel arra, hogy a támadott törvényi rendelkezés nem írja elő kötelező jelleggel a víziközmű-szolgáltató számára a vízszolgáltatás korlátozását, hanem arra csupán lehetőséget ad – *egy jogszabály által adott elvi lehetőséggel azonban a szolgáltató csak annyiban élhet, amennyiben az nem vezet az Alaptörvénnyel ellentétes eredményre*, az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően.⁸ Abban az esetben pedig, ha egy jogszabály nyelvtani jelentése lehetőséget teremt az Alaptörvénnyel összhangban álló, illetőleg azzal ellentétes értelmezésre, az eljáró bírónak mindig az Alaptörvénynek megfelelő értelmezést kell választania. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte: a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálata során éppen akkor kerül sor egy bírói döntés megsemmisítésére, ha az az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsérti, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenessé válik.⁹

Az Alkotmánybíróság határozatának igazi jelentőségét azonban az adja, hogy *elhelyezte az egészséges ivóvízhez való jogot az Alaptörvény rendszerében*, összevetve a P) cikk (1) bekezdése szerinti, a nemzet közös örökségébe tartozó erőforrások védelmére vonatkozó kötelezettséggel,¹⁰ és *kibontva annak alkotmányos tartalmát*.

A határozat mindenekelőtt leszögezi: az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése önmagában csak államcélként határozza meg a víziközmű-hálózat kiépítésének kötelezettségét.¹¹ Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése szerinti, szociális jellegű államcélok a jogalkotót csak annyiban kötelezik, amennyiben nem alkothat annak megvalósulását kifejezetten ellehetlenítő vagy azt akadályozó szabályozást, míg egy már megalkotott szabályozás esetén az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell az intézkedés visszavonásának indokoltságát vizsgálnia, ideértve azt is, hogy az intézkedés visszavonása az adott államcél megvalósulását mennyiben lehetetleníti vagy nehezíti el.¹² Nem következik tehát az Alaptörvényből, hogy az államnak az ország bármely

⁸ Indokolás [21].

⁹ 3068/2020. (III. 9.) AB határozat, Indokolás [37].

¹⁰ 3196/2020. (VI. 11.) AB határozat, Indokolás [12].

¹¹ Indokolás [10].

¹² 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [65].

területén ki kellene építenie a vezetékes ivóvíz-hálózatot, az Alaptörvény védelme ugyanakkor a már kiépített ivóvíz-hálózat fenntartására kiterjed: azt alkotmányosan felszámolni csak egészen kivételes esetekben lehet (például egy település elnéptelenedése, vagy az ivóvíz súlyos fertőzöttsége esetén), és még ebben az esetben is gondoskodni kell az esetlegesen ott élők megfelelő ivóvízellátásáról.

A határozat kitér az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésére is, felidézve az említett „kútúrás-határozatot”: a vízkinccsel való gazdálkodás során egyaránt tekintettel kell lenni a jelen és a jövő nemzedékek közös szükségleteire, illetve magukra a természeti erőforrásokra, mint önmagukban is értéket képviselő és megóvandó szabályozási tárgyakra.¹³ Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésére visszavezethető *vízkinccsel való felelős gazdálkodás* elvből pedig egyértelműen következik, hogy nem csupán „ingyen-ebéd” nincs, de „ingyen-víz” sem: „az állam nem köteles arra, hogy az ivóvíz, mint közszolgáltatás hozzáférését ingyenesen és korlátlanul bárki számára biztosítsa”.¹⁴ Ellenkezőleg: *éppen az ösztönöz az (ivó)vízkinccsel való felelős gazdálkodásra, hogy az igénybe vett ivóvízszolgáltatás ellenértékét az igénybevevőknek meg kell fizetniük.*

Az ivóvízhez való jog ugyanakkor nem csupán az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével (a vízkinccs védelme tekintetében) és XXII. cikk (1) bekezdésével (ivóvízhez való hozzáférés kiépítése, mint államcél) hozható összefüggésbe, hanem az ivóvízhez történő hozzáférés biztosítása az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésének egyik nevesített elemét is képezi. A XX. cikk (1) bekezdése rendelkezik a testi és lelki egészséghez való jogról, míg a (2) bekezdés értelmében a testi és lelki egészséghez való jog egyik, Alaptörvényben is nevesített részjogosítványként az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása az állam Alaptörvényben is nevesített intézményvédelmi kötelezettségei közé tartozik.¹⁵ Az Alkotmánybíróság ugyan a XX. cikk (2) bekezdésével kapcsolatosan általánosságban már tett hasonló megállapítást,¹⁶ ám mind ez ideig az alkotmánybírói gyakorlat nem erősítette meg kifejezetten, hogy ezen általános megállapítások az ivóvízhez való jogra is teljes mértékben igaznak tekinthetők.

Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése alapján, a testi és lelki egészséghez való jog részjogosítványként az állam objektív, intézményvédelmi kötelezett-

¹³ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [54].

¹⁴ 3196/2020. (VI. 11.) AB határozat, Indokolás [12].

¹⁵ Indokolás [11].

¹⁶ 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [58].

sége arra terjed ki, hogy *az állam köteles gondoskodni a megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvízről mindenki számára*. Ahogyan azonban a XXII. cikk (1) bekezdéséből (a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés mindenki számára történő biztosítására „törekvés” alaptörvényi előírásából) következik, ez nem szükségképpen jelenti a vezetékes ivóvízrendszer kiépítését és fenntartását. Ugyan az állam ezen ellátási kötelezettségét elsődlegesen a víziközmű-szolgáltatókon keresztül teljesíti, a Vksztv. rendelkezéseinek megfelelően, ám azokon a területeken, ahol nincs kiépült vízvezeték-hálózat, vagy a víz minősége nem megfelelő, az állam, illetőleg a települési önkormányzat nem közműves ivóvízellátás formájában köteles a megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvizet az ott élők számára elérhetővé tenni.¹⁷

Miután az Alaptörvény egyes cikkeit összefüggésükben kell mindig értelmezni, ezért az Alkotmánybíróság megállapította: a vízkincsünkkel való felelős gazdálkodásból következően „*az állam nem köteles arra, hogy az ivóvíz, mint közszolgáltatás hozzáférését ingyenesen és korlátlanul bárki számára biztosítsa.*”¹⁸ Az állam kötelezettsége kiterjed ugyanakkor az észszerű (a jövő generációk szükségleteit nem veszélyeztető) mértékű hozzáférés biztosítására mindazok számára, akik az igénybe vett szolgáltatás ellenértékét megfizetik. Ily módon biztosítható a megfelelő egyensúly az ivóvízkincs védelme, a jövő generációk érdekeinek figyelembevétele, az ivóvízhez történő hozzáférés biztosításának állami kötelezettsége, valamint az ivóvízhez való hozzáférés mint Alaptörvényben biztosított jog között. Mindez azt jelenti, hogy az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésén alapuló *ivóvízhez való jog nem korlátozhatatlan* és nem korlátlan jogosultság: egyfelől korlátozza maga *az ivóvízkincs nagysága és a jövő generációk érdeke* (gyakorlatilag a vízkincs megújulási képessége), másfelől pedig korlátozza, hogy egy olyan, polgári jogi értelemben vett közszolgáltatásról van szó, melyért annak igénybevevője ellenszolgáltatásra (díjfizetésre) köteles. A konkrét, az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyre vetítve mindezt, megállapítható, hogy azokban az esetekben, amikor valaki az őt terhelő *díj megfizetését elmulasztja, a további ivóvíz-hozzáférése alkotmányosan korlátozható*. Egy ilyen, a Vksztv. rendelkezésein alapuló korlátozás pedig megfelel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti arányosság követelményének is. A korlátozás bevezetésére vonatkozó eljárással összefüggésben a törvény külön is rögzíti egyebek között, hogy a víziközmű-szolgáltató köteles a felhasználót a jogkövetkezmények kilátásba helyezésével fizetési kötelezettsé-

¹⁷ 3196/2020. (VI. 11.) AB határozat, Indokolás [12].

¹⁸ Indokolás [12].

ge teljesítésére felhívni, illetőleg a szociálisan rászoruló felhasználók figyelmét fel kell hívnia az igénybe vehető kedvezményekre.¹⁹ A korlátozás maximális mértékével kapcsolatosan pedig a Vksztv. 58. § (5) bekezdése azt rögzíti, hogy a létfenntartási és közegészségügyi vízigények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátást még díjtartozás esetén is biztosítani kell. Ezt a Vksztv. szerinti kötelezettséget az Alkotmánybíróság határozata közvetlenül az Alaptörvényből vezeti le, amikor kimondja, hogy „[a]z állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körében köteles továbbá arról is gondoskodni, hogy *a szolgáltatási díj megfizetésére nem képes, rászoruló természetes személyek sem foszthatóak meg a létfenntartásukhoz szükséges mennyiségű ivóvízhez való hozzáféréstől.*”²⁰ Ez a megállapítás éppen azokra az élethelyzetekre vonatkozik, mint amelyre a jelen tanulmány első részében hivatkozott, az AJB-5527/2013. számú ügyben született közös jelentés is utal: az ivóvíz-hozzáféréssel nem rendelkező, azt megfizetni nem képes, szociálisan rászoruló természetes személyeket sem a víziközmű-szolgáltató, sem pedig az önkormányzat nem foszthatja meg attól a lehetőségtől, hogy a létfenntartásukhoz szükséges mennyiségű ivóvizet például a közutakból vagy más módon biztosítsák.

Az Alkotmánybíróság határozata elvi éllel szögezi le továbbá, hogy „[a]z egészséges ivóvízhez való jog ugyanakkor az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerinti testi és lelki egészséghez való alanyi jognak is részét képezi”,²¹ ennek megfelelően az olyan *Alaptörvényben biztosított jognak tekinthető*, melyre természetes személyek adott esetben alkotmányjogi panaszt is alapíthatnak. Az Alkotmánybíróság ezzel a megállapításával lényegében bárki számára megteremtette az Alkotmánybírósághoz fordulás elvi lehetőségét alkotmányjogi panasz eljárás keretében, így az indítványozóknak nincs arra sem szükségük, hogy (az idézett AJB-5527/2013. számú közös jelentéshez hasonlóan) az Alaptörvény egyéb rendelkezéseiből (is) levezessék az állított sérelmük megalapozottságát. Annál is inkább helyeslendő ez a megközelítés, mert az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a B) cikk (1) bekezdésére alkotmányjogi panasz csak kivételesen (a visszaható hatállyal és a felkészülési idő követelményével összefüggésben) alapítható, a XV. cikk sérelmének bizonyítása különösen nehéz akkor, ha az intézkedés „csak” közvetett diszkriminációt valósít meg, a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog pedig (annak eredendően processzuális természete miatt) elsősorban az eljárási

¹⁹ Vksztv. 58. § (3) bekezdés c) pont.

²⁰ 3196/2020. (VI. 11.) AB határozat, Indokolás [12].

²¹ Indokolás [13].

hibák és indokolási hiányosságok esetén tud az indítványozók számára hatékony védelmet biztosítani. Ebben a körben az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egy önmagában *contra legem* jogértelmezés főszabályként „csak” törvénysértésnek tekinthető, és csak kivételesen súlyos esetekben érheti el a *contra constitutionem* jogértelmezés szintjét, amely már okot ad az Alkotmánybíróság számára a bírói döntés megsemmisítésére.²² Az Alkotmánybíróság ekként ezzel a döntésével ezért értelmezésem szerint lényegében (az egyéb feltételek teljesülése esetére) a sikeres alkotmányjogi panasz lehetőségét teremtette meg az indítványozók számára az ivóvízhez való joggal összefüggésben.

5. Következtetések

A határozat nyomán aligha várható, hogy tömegesen érkezne a jövőben az Alkotmánybírósághoz olyan indítvány (legyen az akár alkotmányjogi panasz, akár bírói kezdeményezés), melyben az Alkotmánybíróságnak a XX. cikk (1) és (2) bekezdését az ivóvízhez való joggal összefüggésben kellene alkalmaznia – jól mutatja ezt, hogy az Alaptörvény hatályba lépése óta talán ez volt az első, a témához kapcsolódó és érdemi vizsgálatra alkalmas indítvány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. A döntésnek ugyanakkor nagy elvi lehetősége lehet – itthon és külföldön egyaránt. Külföldön azért, mert napjainkban egyre nagyobb jelentőséggel bírnak a környezethez, és ahhoz kapcsolódóan a mindennapi létfenntartáshoz kötődő egyes jogi kérdések, és a világ számos pontján a vízhez való hozzáférés kérdése éppen ilyennek tekinthető, akár az egyre növekvő vízhiány és aszály miatt, akár a lakosságok egyes csoportjainak jövedelmi helyzete miatt. E vonatkozásban a magyar Alkotmánybíróság döntése egyfajta iránymutató legjobb gyakorlatként példaként szolgálhat más, külföldi (alkotmány)bírói fórumok számára is. Itthon pedig azért, mert bár a vízbázisunk védelme és az ivóvízhez való hozzáférés kérdése általában kellően rendezett, mégis, időről időre, egyes jogalkotási vagy éppen jogalkalmazási anomáliákkal szemben elengedhetetlen, hogy fellépjünk – például a jövő nemzedékek szószólója révén. Egy ilyen fellépésnek pedig sokkal nagyobb súlyt ad és az eljárás végkimenetelét is egyértelműbbé teszi, ha az közvetlenül az Alkotmánybíróság, mint az Alaptörvény autentikus értelmezője valamely megállapítására vezethető vissza.

²² 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [29].

ÉSZREVÉTELEK A CCEO'90 II. TITULUSÁHOZ

SZABÓ Péter*

1. Bevezetés

A XX. század második felétől a Katolikus Egyház önmagáról alkotott ekkleziológiai-kánonjogi képe – az egyház misztérium jellegéből adódó teológiai követelmények figyelmesebb szem előtt tartásából eredően – jelentősen finomodott. Ennek egyik következményeként ma több ekkleziológiai modell együttélése figyelhető meg.¹ Így, többek között, az egyház külső jegyeire koncentráló korábbi megközelítéssel szemben (vö. *societas perfecta inaequalis*) immár visszavonhatatlanul a szentháromsági előképpel összefüggésbe hozható ‘kommúnió modell’ került előtérbe.² A világi krisztushívők szerepe új megvilágításba került.³ Az egyház kormányzati berendezkedésében – a korábban

* Egyetemi tanár, PPKE KJPI.

¹ Vö. pl. Avery DULLES: *Models of the Church. A critical assessment of the Church in all its aspects*. Dublin, Gill and Macmillan, 1976.; Uő.: *A Half Century of Ecclesiology. Theological Studies*, vol. 50 (1989) 419–442.; Antonio ACERBI: *Due ecclesiologie: ecclesiologia giuridica ed ecclesiologia di comunione nella 'Lumen Gentium'*, Bologna, EDB, 1975.; ld. még: Gérard PHILIPS: *La Chiesa e il suo mistero nel Concilio Vaticano II: storia, testo e commento della costituzione Lumen Gentium*. Milano, Jaca Book, 1969.; Marcello SEMERARO: *Mistero, comunione e missione. Manuale di ecclesiologia*. Bologna, EDB, 2007.

² Ld. pl. Eugenio CORECCO: *Ecclesiological Bases of the Code. Concilium*, vol. 185. (1986) 3–13.; Gianfranco CALABRESE: *Comunione*. In: Gianfranco CALABRESE – Philip GOYRET – Orazio F. PIAZZA (a cura di): *Dizionario di ecclesiologia*. Roma, Città Nuova, 2010. 268–288.

³ Adolfo LONGHITANO (a cura di): *Il fedele cristiano. La condizione giuridica dei cristiani*. Bologna, EDB, 1985.; Damián ASTIGUETA: *La noción de laico desde el Concilio Vaticano II al CIC'83. El laico: «sacramento de la iglesia y del mundo»*. Roma, PUG, 1999.; SZABÓ Péter: *Az Egyházkép egy hangsúlyváltása (LG II.) A 'Isten népe' modell kánonjogi aspektusai*. In: *A Szent titok vonzásában. A hetven éves Fila Béla köszöntése*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 313–318.; Ormond RUSH: *The eyes of faith: the sense of the faithful and the Church's reception of revelation*. Washington, Catholic University of America Press, 2009.

uralkodó monokratikus elemet kiegészítve – napjainkban a szinodális dimenzió is mind jelentősebb szerepet nyer.⁴ A ‘szent hatalom’ eredetéről és természetéről szóló doktrína elmélyítése új távlatokat nyit a kormányzati szerkezet ekkleziológiai felismerések és ökumenikus törekvések igényeivel való jobb harmonizációjához.⁵ Végül, de nem utolsó sorban, e témák között említendő a *részegyházcsoportok* lényegi szerepének újbóli felismerése is.⁶

Ebbe a megújuló teológiai-fegyelmi környezetbe ágyazódik a sajátjogú egyház (*Ecclesia sui iuris*) intézményéről szóló diskurzus is. A fenti elméleti vonulatok már önmagukban is érdekessé tehetik a sajátjogú egyház jelenségének, illetve egyes hozzá kötődő társfogalmak szemügyre vételét. A kérdéskör hazai tárgyalásának azonban gyakorlati összefüggései is vannak, amennyiben sajátjogú egyház – immár egy metropólia formájában – Magyarországon is működik.⁷

A címünkben jelzett kódexfejezet az alapfogalmak rögzítése mellett a sajátjogú egyháztagság elnyerését és a rítusok megőrzésének témakörét szabályozza. Ezek közül írásunkban – már csak a terjedelmi kötöttségből adódóan is – az első téma bemutatására szorítunk. Egy történeti felvezető után a *sajátjogú egyház a rítus és a tradíció* keleti kódexbeli fogalmát vázoljuk. Végül, egy rövid kitekintés erejéig, a keleti egyházak és örökségük katolicitás szemszögéből mutakozó sajátos szerepét kívánjuk felidézni.

*

⁴ Vö. ‘la sinodalità, come *dimensione costitutiva* della Chiesa, ci offre la cornice interpretativa più adeguata per comprendere lo stesso ministero gerarchico’, L’autorità del servizio [Commemorazione del 50° Anniversario dell’Istituzione del Sinodo dei Vescovi. Discorso del Santo Padre Francesco, Aula Paolo VI, Sabato, 17 ottobre 2015]. *L’Osservatore romano*, anno CLV, n. 238, 18 ottobre 2015., 4; továbbá: *AAS*, vol. 107. (2015) 1138–1144., 1141–1142.

⁵ Ld. pl. tanulmányunk e kérdésre vonatkozó észrevételeit: Synodality and Primacy: Perspectives of Interaction between East and West. In: *Primacy and Synodality: Deepening Insights*. Proceedings of the 23rd Congress of the Society for the Law of the Eastern Churches, Debrecen, September 3–8, 2017. [Kanonika 25] Nyíregyháza 2019. 693–722., 703. skk.

⁶ Vö. ‘[...] communion among Churches cannot succeed unless it is regionally organized...’ COHEN WILL: Why Ecclesiastical Structures at the Regional Level Matter: Communion as Mutual Inclusion. *Theological Studies*, vol. 75. (2014) 2., 312.; ‘[...] they [az egyházmegyék] exist in their integrated context as members of one another in a closer relation to some than to others, as in any real organism. Communion among local Churches is unlikely to be effectively sustained without a regional primate’, WILL (2014) i. m. 315.

⁷ Ld. SZABÓ Péter: A Hajdúdorogi Eparchia metropolitai rangra emelésének háttéréhez. *Athanasiana*, 2015. 48–65.

2. Előzetes megjegyzések

1. *A II. titulus tematikái.* A harminc egységből álló keleti egyházi törvénykönyv (CCEO'90)⁸ második titulusa rövid ám jellegzetes fejezet. E 'cím',⁹ mint említettük, három fő részből áll. A sajátjogú egyház, rítus és tradíció fogalmát tartalmazó kánonok után a törvényhozó viszonylag részletesen szabályozza a sajátjogú egyháztagságot, amely témát zárásként a rítusok megőrzéséről szóló előírások követik. E kánonok alapvetően érintik mind a keleti közösségek Katolikus Egyházba történő betagozódását, mind az előbbieket egyházon belüli távlatait. Mi több, a II. titulusban szereplő kánonok az Egyház önmagáról alkotott képére is kihatnak. E témák továbbá számos elméleti és gyakorlati kérdést vetnek fel, amint azt a szakirodalom viszonylag bőséges terjedelme is sejteti. E tények tükrében igencsak indokolt, hogy a keleti kódex e fejezetének megkülönböztetett figyelmet szenteljünk.

2. *A titulus elhelyezése.* Egyik első észrevételként megállapíthatjuk, hogy a keleti kódex – egyháztanilag helyesen – először magáról az *egyház(ak)ról* beszél, s csak ezt követően tér rá az azokban működő hatóságok bemutatására. Ez utóbbiakról, de még a krisztushívők egyes kategóriáiról is, csak magának az Egyháznak (*communio Ecclesiarum*) a közegében lehet érdemben értekezni. Ezért logikus, hogy az egyházközösség a hierarchia leírása előtt szerepeljen. Az egyházi hierarchiát a latin törvénykönyv is az Isten népéről szóló általános rész után veszi sorra. Egyes szerzők e perspektívát – úgy tűnik nem egészen alaptalanul – mégis elégtelennek ítélik. Mint arra Hervé Legrand rámutat, a latin kódex – azáltal, hogy a püspököket inkább Isten népe *egészének* kontextusába helyezi – a személyeket nem abban a természetes közegben jeleníti meg, amelyben ténylegesen zajlik életük, tudniillik az egyházak közösségén belül

⁸ IOANNES PAULUS II: Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium, 18. X. 1990. *AAS*, vol. 82. (1990) 1061–1363.

⁹ A joganyag (csak) 'titulusok'-ra történő osztása – mely a még terjedelmesebb egységek ('libri') alá is rendezett kollekciók rendszerénél jobb áttekinthetőséget biztosít – a keleti kánongyűjtemények sajátos vonása; vö. [N.N.]: L'ordine sistematico dello *Schema Codicis iuris canonici orientalis* nella sua evoluzione. *Nuntia*, vol. 26. (1988) 17–99.; Ivan ŽUŽEK: Presentazione del *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*. *Monitor ecclesiasticus*, vol. 115. (1990) 609–611. [A keleti kódex szerkezeti-tematikai elrendezésének korai előképe az ötven címre osztott Jóannés Scholastikos nevéhez fűződő gyűjtemény; ld. szócikkünket: Scholasticus, John III. In: Edward G. FARRUGIA (ed.): *Encyclopedic Dictionary of the Christian East*. Rome, Pontifical Oriental Institute, 2015. 1645–1647.]

elhelyezkedő *helyi egyház* keretében.¹⁰ Ezzel szemben a keleti kódex tematikai sorrendje – az egyházmegyék közösségét képező sajtójogú egyházzól szóló II. titulushoz az egyházi hatóságokról szóló III–VI. titulus elé helyezése révén – jobban megfelel az imént jelzett belső ekkleziológiai igénynek. A hierarchia itt a maga természetes közegében, az egyházi közösséget képező sajtójogú egyházak kontextusában jelenik meg.

3. *A keletiek betagozódása a Katolikus Egyházba.* Az uniók a XVI. századtól igen sajátos egyháztörténeti háttérben zajlottak. E periódusra katolikus szemszögből a protestantizmus kihívásai elleni védekezés, illetve az ezt szolgáló uniformizálási törekvések nyomták rá bélyegüket. Jóllehet az uniós dokumentumok többsége utalt rá, hogy az egyesülő keleti közösségek autonómiája a ceremoniális kérdéseken túl a fegyelmi rend egész területére kiterjed,¹¹ ennek az elvnek a gyakorlati érvényesítésére a későbbiekben sok esetben nem adódott mód. A római kúria a keleti autonómia alapját képező ‘szent kánonok’ hatályát is kétségbe vonta.¹² A keleti katolikus közösségek saját *rítusból* fakadó autonómiáját – a középkori nyugati szóhasználatból kiindulva – a trentói kor pápai többnyire pusztán liturgikus vonásokra igyekeztek szűkíteni.¹³ Ekkleziológiai szempontból ezen időszak fegyelmi rendjének egyik meghatározó jellemzője a szupraepiszkopális szervek szerepének szinte teljes leépítése volt.¹⁴ Érthető, hogy az éppen ezen intézményekre támaszkodó, háromszintes keleti egyházszerkezeti berendezkedés létjogosultsága e háttérben ingatagnak tűnt. A keleti egyházfegyelem negatív megítélésben lényegi fordulatot csak XX. század hozott.

¹⁰ Vö. Hervé LEGRAND: Collegialité des évêques et communion des Églises dans la réception de Vatican II. *Revue des sciences philosophiques et théologiques*, vol. 75. (1991) 548–549.

¹¹ Például a ‘rutének’ breszti uniója kapcsán elismert széleskörű kormányzati autonómia leírásához ld. CLEMENS VIII, const. ap. *Decret Romanum Pontificem*, 23. II. 1596. In: *Documenta Pontificum Romanorum historiam Ucrainae illustrantia (1075–1953)*. Collegit introductione et adnotationibus auxit Athanasius WELYKYJ OSBM. I. Romae, Ucrainorum apud Exteros Degentium, 1953. n. 193., 291–293.

¹² Ld. Ivan ŽUŽEK: Common Canons and Ecclesial Experience in the Oriental Catholic Churches. In: Raffaele COPPOLA (a cura di): *Incontro fra canonici d’Oriente e d’Occidente. Atti del Congresso Internazionale*. Bari, Cacucci, 1994. I. 34–35.

¹³ Ld. pl. William BASSETT: *The Determination of Rite*. [Analecta Gregoriana 157] Rome, [n.n.], 1967. 36.

¹⁴ A keleti közösségek és fegyelmi autonómiájuk latin részről történő megítélésének alakulásához ld. Cyril VASIE: Die orientalischen katholischen Kirchen in der Ekklesiologie und im Kirchenrecht der katholischen Kirche – eine *iter* zum CCEO. *Kanon*, XIX Engling, Kovar, 2006. 125–159.

Az egyesült keleti közösségek jogi struktúráinak a Katolikus Egyház hierarchikus rendjébe történő integrálódása, pontosabban azok törvényes, sőt hasznos szerepének hivatalos elismerése, csak hosszabb érlelődési folyamat eredményeként válik mind elfogadottabbá. E szemléleti fejlődésnek három kiemelkedő pillanata azonosítható be. (1) XIII. Leó pápa az első, aki egyértelművé teszi, hogy a keletiek rituális önállósága nem merül ki a liturgikus cselekményekben. A jogrend korábbi (monolitikus) egységét szorgalmazó szentszéki doktrína helyett elismeri az egyház *fegyelmi változatosságának* ('*varietas disciplinarum*') törvényes lehetőségét.¹⁵ (2) Az integráció teljessé válásának előfeltétele a II. Vatikáni Zsinat egyik egyháztani tézise. Ez újra elismerte, hogy az említett sajátos fegyelmi rend által elkülönülő közösségek *ekkleziális* természetűek, s mint ilyenek egyben az egyházi kommunió valódi alanyai is. A szerves egységet képező keleti részegyházcsoportokra a keleti katolikusokról szóló zsinati határozat éppen ezen felismerésből adódóan alkalmazta az '*Ecclesia particularis seu ritus*' kifejezést.¹⁶ (3) 'újrapozicionálás' folyamatát a keleti kódex kialakítása tetőzte be. Ez egyrészt az eddigieknél jóval átfogóbb és világosabb formákban jeleníti meg a fegyelmi sokszínűséget,¹⁷ másrészt a korábban pusztán 'jogilag önnálló *ritusnak*'¹⁸ nevezett közösségekre immár mint közös törvénykönyv is következetesen az *egyház* ('*Ecclesia sui iuris*') kifejezést alkalmazza.¹⁹

¹⁵ Az *Orientalium dignitas* kezdetű apostoli levél előszavának ilyen értelmű értékeléséhez ld. Ivan ŽUŽEK: Incidenza del «Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium» nella storia moderna della Chiesa universale. In: *Ius in vita et in missione Ecclesiae. Acta Simposii Internationalis Iuris Canonici occurrente X anniversario promulgationis Codex Iuris Canonici, diebus 19–24 Aprilis 1993 in Civitate Vaticana celebrati*. Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1994. 725–726.; ld. még: LEO XIII, litt. ap. *Orientalium dignitas* [de disciplina orientalium conservanda et tuenda], 30. XI. 1894. ASS, vol. 27. (1894–95) 257–264. (*praefatio*).

¹⁶ Ld. '*Sancta et catholica Ecclesia, quae est corpus Christi mysticum, constat ex fidelibus, qui eadem fide, iisdem sacramentis et eodem regimine in Spiritu Sancto organice uniuntur, quique in varios coetus hierarchia iunctos coalescentes, particulares Ecclesias seu ritus constituunt*' (OE 2).

¹⁷ A keleti fegyelemi önállóság fontosabb vonásainak – illetve a kódexben e téren máig mutatkozó hiányosságok – áttekintéséhez ld. alábbi tanulmányainkat: *Comunione e pluralità: le Chiese orientali. Frammenti di una realtà complessa*. In: GRUPPO ITALIANO DOCENTI DIRITTO CANONICO (a cura di): *La comunione nella vita della Chiesa: Le prospettive emergenti dal Concilio Vaticano II*. XLI Incontro di Studio – Borca di Cadore (BL) 30 giugno – 4 luglio 2014. [Quaderni della Mendola 32] Milano, Glossa, 2015. 79–110.; *Tradizioni orientali e codificazione orientale. Ius Ecclesiae*, vol. 29., 2017/3. 649–651.

¹⁸ Vö. *Ritus orientales de quibus canones decernunt sunt alexandrinus, antiochenus, constantinopolitanus, chaldeus et armenus, alique ritus quos uti sui iuris expresse vel tacite agnoscit Ecclesia*; can. 303 § 1 1°, in PRUS XII, mp. *Postquam Apostolicis Litteris*, 1952. II. 22. ASS, vol. 44. (1952) 144.

¹⁹ *A sajátjogú egyház* fogalmának kialakulásához mindenekelőtt ld. Ivan ŽUŽEK: Le «Ecclesiae sui iuris» nella revisione del diritto canonico. In: René LATOURELLE (a cura di): *Vaticano II*:

E pontosításoknak köszönhetően a keleti katolikusok – tradicionális ekkleziológiai felfogásukkal egybecsengő módon – immár újra teológiai értelemben vett ‘egyházakként’ (s nem pusztán szociokulturális csoportokként) tagozódnak a Katolikus Egyház kebelébe. A CCEO’90 tükrében eszerint az *Una sancta* ma ‘egyházak közösségeként’ (*communio Ecclesiarum*) jelenik meg.²⁰ E kifejezés elsősorban kétségtelenül a püspök irányítása alatt álló egyházmegyék közötti teológiai relációra utal. A kodifikáció szóhasználata azonban világossá teszi, hogy e kommunióknak a szerves egységekként megjelenő keleti részegyházcsoporthoz mint olyanok ugyancsak sajátos alanyai.²¹ A keleti kodifikációs bizottság egykori titkára e téren nem véletlen hangsúlyozta, hogy keleti katolikus egyházak csak e lépés, tudniillik a ‘varietas *Ecclesiarum sui iuris*’ modell kódex részéről történő helyreállítása nyomán találtak rá (újra) valódi egyházkormányzati önazonosságukra.²²

3. Alapfogalmak

1. A ‘sajátjogú egyház’ általános fogalma. A kódex szerint sajátjogú egyház (*‘Ecclesia sui iuris’*) a krisztushívők olyan csoportja, melyet (saját) hierarchia egyesít, s amely ilyen jellegű státuszát az egyház legfőbb hatósága kifejezetten vagy hallgatólagosan elismerte.²³ Eszerint a sajátjogú egyházak alábbi három lényegi eleme különíthető el: 1) kiindulópontjuk egy adott *közösség*, amely mint jogi személy, és tagjai mint természetes személyek, egy-egy a keleti kódex által körülírt sajátos jogrend alanyai. E közösség a sajátjogú egyház nélkülözhetetlen,

bilancio e prospettive venticinque anni dopo 1962–1987. Assisi, Cittadella Editrice, 1987. vol. II., 869–882.

²⁰ Ld. OE 2 (16. jegyzetnél).

²¹ A sajátjogú egyházak ekkleziológiai értékének elemzéséhez ld. Marco BROGI: *Le Chiese sui iuris* nel *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*. *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 48. (1991) 520., 522.; SZABÓ Péter: A ‘sajátjogú egyházak’ ekkleziológiai értéke a decr. ‘*Orientalium Ecclesiarum*’ és a Keleti Kódex (CCEO) tükrében. *Studia Wesprimiensia*, 1999/2. 93–107.; Pablo GEFANEL: *Le Chiese sui iuris: «Ecclesiofanía» o no?* In: LuíS OKULIK (a cura di): *Le Chiese sui iuris. Criteri di individuazione e delimitazione*. Atti del Convegno di Studio svolto a Košice, 6–7. III. 2004. Venezia, 2005. 7–26.

²² ŽUŽEK (1994) i. m. 730–731. (A keleti katolikusokról szóló zsinati határozat – szemléletmódbeli mérföldkőnek számító első pontjait leszámítva – többnyire még a régi szóhasználatot követte: az *Egyház* elnevezés helyett a területi értelemben vett *ritus*, illetve *pátriárkátus* kifejezést alkalmazta a szóban forgó közösségekre [így OE 7 skk.]; vö. ŽUŽEK (1994) i. m. 729.)

²³ CCEO can. 27 – *Coetus christifidelium hierarchia ad normam iuris iunctus, quem ut sui iuris expresse vel tacite agnoscit suprema Ecclesiae auctoritas, vocatur in hoc Codice Ecclesia sui iuris.*

elsődleges eleme, hagyományos terminológiával élve mintegy anyagi alapja.²⁴ (2) A sajátjogú egyház egy adott *hierarchia* köré csoportosul, amely az említett közösség egységének, összetartó erejének külső eleme.²⁵ (3) A sajátjogú státusz elnyerésének, illetve az azon belüli grádus megváltozásának, elégséges oka – az önálló hierarchiával rendelkező közösségen, mint alapfeltételen túl – az egyház legfőbb hatóságának, azaz a római pápának vagy a püspökök testületének (egyetemes zsinat révén) erre vonatkozó *elismerése*. Ez lehet kifejezett vagy hallgatólagos.²⁶ Az előbbire az elmúlt bő negyedszázadban féltucat példa is adódott: a malabár, a malankár és a román egyház nagyéreseki, illetve a szlovák, az eritreai és a magyar [görögkatolikus] egyház sajátjogú metropolitai rangra emelése.²⁷ Ezzel szemben hallgatólagos elismerésről akkor beszélünk, amikor az egyház legfőbb hatósága nem nyilatkozik közvetlenül a kérdésben, ám a szóban forgó közösséget egyértelműen sajátjogúként kezeli.²⁸

²⁴ A korábbi kánonjogi doktrína szerint a közösség, mint anyagi elem elsődlegessége nem volt teljesen egyértelmű. *Emil Herman* klasszikus meghatározása szerint a rítus mindenekelőtt *jogrend* (vö. 'Ritus est ordo iuris ecclesiastici quo non solum res liturgicae sed universaquoque disciplina unius partis Ecclesiae universalis ordinatur', Emil HERMAN: De 'ritu' in iure canonico. *Orientalia Christiana* [De Oriente, documenta, studia et libri], vol. XXXII, n. 89, Octobri-Decemberi 1933. 96–158., 105). Később azonban a szerző maga módosítja e nézetét, a krisztushívők egy adott *közösségét* jelölve meg a rítusfogalom leírása kiindulópontjaként; vö. Uő.: De conceptu 'Ritu'. *The Jurist*, vol. 2. (1942) 339.

²⁵ BROGI (1991) i. m. 530. Ezzel szemben a sajátjogú egyház közösségének *belső* kohéziós eleme a hit megélésének szociokulturális jegyek által meghatározott módozata, a közösség 'rítusa'. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy ez az elem a sajátjogú egyház lényegi összetevőit felsoroló 27. kánonban már nem jelenik meg (vö. 23. jegyzet, fentebb).

²⁶ Egy korábbi előterjesztés szorgalmazta, hogy a legfőbb hatóság elismerésén, mint szubjektív (?) kritériumon kívül, a sajátjogú státusz elnyerésére objektív kritérium alapján is legyen lehetőség. Eszerint annak elégséges alapja lehetett volna az emberi emlékezetet meghaladó *jogszokás* is. E javaslatot azonban a kodifikátorok elutasították. Az indoklás szerint a lényegi hatósági közreműködés megkerülhetetlenné tételével éppen a sajátjogú státuszról fakadó autonómia *relatív*, azaz legfőbb hatóságtól függő jellegét kívánták kiemelni; ld. *Nuntia*, vol. 28. (1989) 19.

²⁷ Ld. malabár nagyérsekség: *AAS*, vol. 85. (1993) 398–399.; a malankár egyházat nagyérseki rangra emelő 'Ab ipso sancto Thoma' kezdetű apostoli rendelkezés [szövegéhez ld. *Malankara*, vol. 1. (2005) 1., 14.] meglepő módon mindmáig nem jelent meg a hivatalos szentszéki közlönyben (*Acta Apostolicae Sedis*); román nagyérsekség: *AAS*, vol. 98. (2006) 2., 107.; szlovák metropólia: *AAS*, vol. 100. (2008) 58–59.; eritreai metropólia: *AAS*, vol. 107. (2015) 3., 246.; magyar metropólia: *AAS*, vol. 107. (2015) 6., 505.

²⁸ Így például a Szentszék olyan kormányzati cselekményekhez adja hozzájárulását, amelyeket a jog kizárólag a sajátjogú egyházak felsőbb hatóságai számára helyez kilátásba (ld. pl. CCEO 176. kán.). Korábban a 'sajátjogú rítus' ilyen közvetett elismerése bizonyítékának tekintették például azt is, ha a legfőbb hatóság egy szocio-kulturálisan elkülönülő csoport számára külön törvényeket bocsájtott ki; továbbá ha ugyanazon a területen két különböző katolikus hierarchia létezett; ha az egyik közösségből a másikba történő átlépés csak a rítusváltoztatás szabályai szerint volt lehetséges; végül ha az Apostoli Szentszék gyakorlatában, dokumentumaiban egyes csoportokat elkülönítve kezelt, ld. BASSETT (1967) i. m. 249. Noha ma már nem rítusok,

Egyes keleti katolikus egyházak tényleges sajátjogú státuszával kapcsolatosan ismételtén kétségek vetődtek fel. Ezek feloldására a hallgatólagos elismerés imént felsorolt jelei adhatnak némi támpontot. Nézetünk szerint ugyanakkor a sajátjogú egyházi státusz szükségszerűen megköveteli az autonóm működésre való bizonyos mértékű *aktív* képességet, s ebből adódóan a kormányzati struktúra egy minimális fejlettségi szintjét is.²⁹

2. A 'ritus' és a 'tradíció' kánonjogi fogalma. Jelenleg a korábban 'sajátjogú rítusoknak' nevezett keleti közösségek, mint jogi személyek jelölésére kizárólag a fenti sajátjogú egyház kifejezés alkalmazandó. Ezen újítás eredményeként a *ritus* kánonjogi fogalma egyszerűsödött. A korábbi tartalmából – éppen az imént említett változás révén – elmaradt a 'jogi személyiségű közösség' elem. A 'ritus' kifejezésen így ma már (csak) az egyes népek eltérő kultúrája és történelmi körülményei alapján különböztethető, jellegzetes (1) *liturgikus*, (2) *teológiai*, (3) *lelkiségi* és (4) *fegyelmi* öröksége értendő.³⁰ Ez a patrimonium a hit megélésének az egyes sajátjogú egyházakra jellemző formáiban jelenik meg és él tovább. A *tradíció* viszont – az egyes 'rituscsaládok' megnevezésére szolgáló generális fogalomként – e liturgikus, teológiai, lelkiségi és fegyelmi jellemzők (tudniillik a rítusok) kompakt egységeinek *kiindulópontját* és egyben *mércéjét* is képező (élő) történeti hagyományanyagok. A keleti sajátjogú egyházak mind-egyikére egy-egy olyan rítus jellemző, mely az öt nagy keleti egyházi hagyománykör valamelyikéből ered és táplálkozik ma is. Ez utóbbiak az *alexandriai*, az *antióchiai*, az *örmény*, a *káld*, illetve a *konstantinápolyi* tradíció.³¹

hanem egyházak sajátjogú státuszáról beszélünk, ugyanezen jelek esetén – úgy tűnik – az 'Ecclesia sui iuris' státusz hallgatólagos elismerésére ma is joggal következtethetünk.

²⁹ Egyes alacsony hierarchikus fejlettségű keleti közösségek kormányzati alakzatát érintő észrevételekhez ld. Péter SZABÓ: Altre Chiese di tradizione bizantina: L'attività legislativa sui iuris delle Chiese «minori» di tradizione bizantina. In: PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI (a cura di): *Il Codice delle Chiese orientali, la storia, le legislazioni particolari, le prospettive ecumeniche*. Atti del Convegno di studio tenutosi nel XX anniversario della promulgazione del Codice dei canoni delle Chiese orientali, Sala San Pio X, Roma 8–9 ottobre 2010. Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2011. 307–311.; Uő.: Osservazioni intorno allo stato giuridico della Chiesa greco-cattolica d'Ungheria – Figura codiciale e particolarità locali. *Folia Canonica*, vol. 4. (2001) 97. skk.

³⁰ CCEO can. 28 – § 1. *Ritus est patrimonium liturgicum, theologicum, spirituale et disciplinare cultura ac rerum adiunctis historiae populorum distinctum, quod modo fidei vivendae uniuscuiusque Ecclesiae sui iuris proprio exprimitur.*

³¹ CCEO can. 28 – § 2. *Ritus, de quibus in Codice agitur, sunt, nisi aliud constat, illi, qui oriuntur ex traditionibus Alexandrina, Antiochena, Armena, Chaldaea et Constantinopolitana.* (A jelen norma – a tradíciók közötti egyenlőséget aláhúzó – azokat a latin ábc sorrendjébe állítja. Érdemes még megjegyezni, hogy a keleti kodifikáció e ponton szándékosan kerülte a 'bizánci' kifejezés alkalmazását. E pontosság két indokkal magyarázható. Egyrészt a Bizánci-

A 'tradíció' kánonjogi fogalmának pontosabb megértését két tény szem előtt tartása segítheti. (1) Bár korábban e valóságra gyakran alkalmazták a 'liturgia-család' kifejezést is, hangsúlyozandó, hogy a tradíció nem szűkül csupán liturgikus jelenségekre, hanem a keresztény élet teljes spektrumát felöleli, ide értve a helyi fegyelmi, a spirituális és teológiai örökség egészét is. (2) A tradíció továbbá nem pusztán a múlthoz tartozó történeti forrás, hanem egy adott közösség jelenkori önazonosságának mércéje is: nemcsak kiindulási pont, hanem érkezési pont is. Eszerint a tradíció és a rítus fogalma – jóllehet ma világosan megkülönböztetett – távolról sem (válhat) teljesen eltérő jelentéstartalmú(vá). A rítus nem más, mint egy – a tradíció kifejezéssel jelölt – *közös* örökség adott korviszonyok között megmutatkozó *leképződése*. Ebből adódóan nyilvánvaló, hogy a mai rítusokban – a helyi körülményekhez igazodva – végső soron magának az eredetüket adó tradíció lényegi vonásainak kell hitelesen megjelennie.

A hierarchikus függetlenedés elérésének előfeltétele korábban az önálló rítus meglétének kimutatása volt. A más keleti közösségektől való rituális elkülönültség e kényszerű bizonyítása számos negatív következményt eredményezett. A hierarchikus önállóságra való jogosultságot az érintett közösségek olykor a saját rítus drasztikus – idegen különböztető jegyek önkényes bevezetését is megkockáztató – átalakítása árán igyekeztek bizonyítani. Az új keleti jog rendszerébe azonban minden ilyen jellegű esetleges törekvés feleslegessé és anakronisztikussá vált, amennyiben egy minden mástól eltérő saját rítus ma már *nem* feltétele a sajátjogú státusznak. A latin kódexben még »Ecclesia sui iuris *ritualis*« formában szereplő megnevezés utolsó tagjának a keleti törvénykönyvből történő elhagyása éppen azzal magyarázható, hogy a rituális jelző felesleges, sőt félrevezető is lehet. Léteznek ugyanis olyan joghatóságilag egymástól független (sajátjogú) egyházak, melyek lényegileg azonos rítushoz tartoznak.³²

A tradíciók, vagy alapritusok (*ritus generici*) az örmény kivételével különböző sajátjogú egyházakban konkretizálódnak, amelyek egymástól nem annyira

Birodalom területe és politikai érdekszférája egykor jóval túlterjedt a konstantinápolyi egyházi tradíció határain, másrészt a "bizánci" jelző konstantinápolyi rítusra történő alkalmazása egyébként is újkeletű, az csak a XIX. század során honosodott meg egyes anglikán, illetve német szerzőknél; vö. Ivan ŽUŽEK: Che cosa è una Chiesa, un rito Orientale. *Seminarium*, vol. 27., n.s. 15. [1975] 267.)

³² Így a rutén rítust követő, egymástól joghatóságilag teljesen független egyháznak számít a pittsburghi rutén metropólia (USA) és a kárpátaljai munkácsi görögkatolikus eparchia. (Emellett a bácskeresztúri és a kőrösi egyházmegye, illetve a prágai exarchátus is e rítushoz kötődik. Ez utóbbi részegyházak jogi státuszának pontos beazonosításához azonban úgy tűnik egyelőre nincs elegendő biztos támpont.)

rituális jellemzőik, mintsem éppen a jog szerinti hierarchikus szerveződésükben megjelenő sajátjogú státuszuk révén különülnek el.³³ Ennek figyelembevételével – mivel a rítus és sajátjogú egyház fogalmainak következetes szétválasztása révén a rítusbeli különbözőség bizonyítása a hierarchikus függetlenségnek immár sem nem elengedhetetlen feltétele, sem nem elégséges indoka – várható, hogy a jövőben az egyes rítus-elemek hitelességének megállapításánál csakis két szempont egyeztetett érvényesítése dönt majd: (1) a szóban forgó elem hűen tükrözi-e a forrását képező tradíció lényegi sajátosságát, (2) az előbbi lényegének sérülése nélkül megfelelően illeszkedik-e az adott hely és kor igényeihez.³⁴ Az autentikus rítusokban tehát mindig a ‘tradíció’ kifejezéssel jelölt patrimonium jelenik meg, egy adott történeti kontextusba ágyazódva. Ebből adódik, hogy a tradíció a rítusok (illetve azok egyes elemei) hitelességének, s így törvényességének is mértéke!³⁵

³³ ŽUŽEK (1987) i. m. 876.; vö. ‘è possibile essere Chiesa *sui iuris* senza distinguersi ritualmente, in modo giuridicamente definibile, da qualche altra Chiesa *sui iuris*. Richiedere che ogni *Ecclesia sui iuris* debba essere di un *Ritus* distinto da tutte le altre Chiese *sui iuris*, escluderebbe la suddetta possibilità, che *de facto* si verifica nelle diverse Chiese orientali’, ŽUŽEK (1990) i. m. 601.

³⁴ Egy keleti rítushoz való tartozás nem jelenthet kizárólag passzív kapcsolatot tradícióval, azaz pusztá történeti eredetet (‘terminus *a quo*’). Ellenkezőleg, a ‘tradíció’, mint mondtuk, egyben a mai egyházi élet mércéje is (‘terminus *ad quem*’). A rítus olyan létforma (*modus vivendi*), mely gyakorlása révén az egyházi közösség a tradícióban rejlő értékek minél teljesebb megélésére törekszik; vö. Il Sinodo dei Vescovi della Chiesa Siro-Malabarese: Il discorso del Cardinale Silvestrini durante la sessione di apertura. *Supplemento a «L'Osservatore Romano»*, il 10 gennaio 1996, VI. Eszerint – nem feledkezve meg az egyház küldetésének hatékony teljesítése szempontjából nélkülözhetetlen helyi viszonyokhoz történő alkalmazkodásról – ezen egyházi létforma (rítus) hitelességének és törvényességének fundamentuma az eredetüket képező tradícióval szemben tanúsított *kreatív hűség*; ld. Péter SZABÓ: Return to the ‘Ancestral Traditions’ (OE 6^a). *Reasons and Meaning. Ostkirchliche Studien*, vol. 66. (2017) 2., 256–284.

³⁵ Az apostoli korra visszanyúló, történeti fejlődésen keresztül kibontakozó *tradícióhoz való hűség* és a hit közvetítéséhez szükséges *korszerű formák* kettős igénynek való egyidejű megfelelés a keleti egyházak számára fokozott kihívást jelent. E kettős elvárás a tudományos reflexió és a hit megélése révén szerzett tapasztalatok folyamatos szembesítését és egyeztetését követeli. Kétségtelen, a hit megélése történeti korokhoz kötött, ezért téves volna egy meghatározott hely vagy kor egyházi gyakorlatát az egyedül autentikus tradíciónak beállítani, tudniillik más korok, helyek szokásai rovására. E történeti tapasztalat ugyanakkor távolról sem relativizálja a hiteles keleti tradíciók tényleges létét. Ezeknek konstans elemei vannak, melyek helyreállítását a II. Vatikánum parancsolólag írta elő az érintett keleti egyházak számára (OE 6). A hiteles hagyományok tartalmának vizsgálata és beazonosítása a keleti teológiai reflexió kitüntetett feladata. E törekvésekhez értékes támpontokat nyújtanak egyes szentszéki dokumentumok is; ld. pl. CONGREGAZIONE PER LE CHIESE ORIENTALI: istr. Il Padre incomprendibile, 6. I. 1996. In: *Enchiridion Vaticanum*, vol. 15., 6–93.; II. János Pál pápa ‘Kelet világhossága’ kezdetű apostoli levele a püspökökhöz, papokhoz és a hívekhez, XIII. Leó pápa ‘A keletiek méltósága’ kezdetű apostoli levele centenáriumáról, Budapest [é.n.].

4. Sajátjogú egyháztagság, valamint a rítusok megőrzése

A fenti alapfogalmakat leíró normákat két további fejezet követi. Ezek közül az első a 'sajátjogú egyháztagság' – korábbi elnevezése szerint 'rítusbeli hovatarozás' – kérdését szabályozza.³⁶ E témakört illetően csak két rövid megjegyzésre szorítkozunk. A hatályos jog a vegyesrítusú házasságból született gyermekek esetében ma már lehetőséget biztosít arra, hogy – a két szülő egyetértésével – a gyermek az anya sajátjogú egyházához ('rítusához') kerüljön. A szülői akarat tiszteletben tartása kétségtelen előrelépés. A privátautonómia ilyen értelmű – korábban ismeretlen – favorizálása ugyanakkor a nyugati diaszpórában élő keletiek számára a gyors beolvadás veszélyét vetíti előre.³⁷ A keleti katolikus egyházak védelmére és felvirágoztatására irányuló törvényhozói szándék mindenesetre – különösen a szociológiailag törekeny közösségek esetén – a törvényt magyarázat és jogalkalmazás terén némi mozgásteret ad a keletieket érő hátrányok valamelyes mérséklésére.³⁸

Az utolsó fejezet 'rítusok megőrzéséről' szóló kánonjai a keletiekről szóló zsinati határozat két pontjára épülnek. E fejezet egyrészt rögzíti, hogy a keleti hagyományok Katolikus Egyházon belüli megőrzése és támogatása minden egyháztag feladata.³⁹ Az érintett egyház főpásztorainak kötelessége biztosítani az adott közösségre jellemző saját rítus megőrzését, illetve szerves fejlesztését.⁴⁰

³⁶ A rítustagság terén mind a régi mind az újabb szakirodalom gazdag; ld. pl. Hugo DAUSEND: *Das interrituelle Recht im Codex iuris canonici: die Bedeutung des Gesetzbuches für die orientalische Kirche*. [Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft im katholischen Deutschland. Veröffentlichungen der Sektion für Rechts- und Sozialwissenschaft 79] Paderborn, Ferdinand Schöningh, 1939.; BASSETT (1967) i. m. 139. skk.; SZLÁVIK Antal: *Sajátjogú egyháztagság. Normafejlődés és aktuális kérdések*. Budapest, Szent István Társulat, 2006.; Péter SZABÓ: L'iscrizione dei fedeli orientali alle Chiese *sui iuris*: Lettura dello *ius vigens* nella diaspora. In: Pablo GEFAELL (a cura di): *Cristiani orientali e pastori latini*. [Monografie giuridiche 42] Milano, 2012. 151–232., továbbá az e művekben idézett bibliográfia.

³⁷ SZABÓ (2012) i. m. 163. skk.

³⁸ Ld. Péter SZABÓ: La natura giuridica della licenza per il cambiamento di Chiesa «sui iuris» e la sua incidenza sulla prassi canonica. *Eastern Canon Law*, vol. 1. (2012) 1–2., 63–111.; Uő.: Un protestante ammesso alla piena comunione è obbligato ad iscriversi alla Chiesa latina? Osservazioni intorno al can. 35 CCEO. In: Luigi SABBARESE – Lorenzo LORUSSO (a cura di): *Oriente e Occidente. Respiro a due polmoni. Studi in onore di Dimitrios Salachas*. Città del Vaticano, Urbaniana University Press, 2014. 231–254.

³⁹ CCEO 39. kán. – *A keleti hagyományok védelme és felvirágoztatása minden katolikus közös ügye. Ezekben maga az apostoli tradíció jelenik meg sajátos módon, s ebből adódóan az említett keleti patrimonium szerves részét képezi a teljes egyház kinyilatkoztatott örökségének*; vö. OE 1.

⁴⁰ CCEO 40. kán. Az előírásban szereplő 'szerves fejlődés' (*organica progressio*) kifejezés pontos értelmezése máig élénk vitákat kiváltó zsinati szöveghegy. (A téma fejtegetéséhez ld. SZABÓ [2017] i. m. 258. skk.)

Végül a törvényhozó rögzíti, hogy – kapcsolataik intenzitása és hivataluk fontossága mértékében – egy-egy adott keleti rítus megfelelő ismerete az egyházi feladatokat ellátó valamennyi személy kötelzettsége.⁴¹

5. Kitekintés

Az imént felidézett zsinati szöveghelyek és kódexbeli normák világosan tanúsítják, hogy a legfőbb törvényhozó prioritásnak tekinti a keleti katolikus egyházak fennmaradásának, mi több felvirágoztatásának ügyét. Joggal vetődhet fel a kérdés, hogy ténylegesen mi az e törekvés mögött meghúzódó motiváció. A válasz többrétű.

Eleinte e megkülönböztetett figyelmet elsősorban azzal magyarázták, hogy a keleti katolikusok Egyházon belüli helyzete, a nekik biztosított önkormányzati jog döntően hathat az ökumenikus párbeszédre. Az ortodox egyházak joggal vélhetik ugyanis, hogy a teljes közösség helyreállítása esetén többé-kevésbé ők is hasonló jogi státuszra és megítélésre számíthatnak.⁴²

Fentebb láthattuk, hogy a mai ekkleziológiában terjedő meggyőződés szerint az egyetemes komúnió akkor funkcionál megfelelően, ha egymással szoros joghatósági egységben álló helyi részegyházcsoportokból épül fel. E gondolat a korábbi felfogás szöges ellenetete, amennyiben a trentó-utáni kor a helyi autonómiában a széttagolódás, joghatósági töredezés veszélyét látta. Az eltérő megítélés az uralkodó ekkleziológiai modell változásával magyarázható. Az egyház homogenitását idealizáló korábbi „szocietárius” felfogásba egyszerűen nem fért bele a helyi autonómia. Ezzel szemben a komúnió modell számára e helyi részegyházcsoportok kompakt egységei éppen a kohézió eszközei, míg ezek nélkül az egyetemes komúnió az egyházmegyék között ténylegesen csak lazább kötődést eredményez.⁴³ E logika szerint a sajátjogú egyházak – egyházmegyéik közötti szorosabb kapcsolatuk révén – az egyetemes egyház valódi komúnió arculatának erősítői!

⁴¹ E kötelezettség vonatkozásában mind a forrásként szereplő zsinati szöveghely mind a kódex kifejezetten említi a latin főpásztorokat is; ld. CCEO 41. kán. (OE 6); továbbá: CONGRÉGATION POUR L'ÉDUCATION CATHOLIQUE: litt. circ. En égard au développement, 6. I. 1987. In : *Enchiridion vaticanicum*, vol. 10. 802–817.

⁴² A keleti dekrétum zárszava szerint a zsinati szövegben szereplő feltételrendszer csak a jelenre vonatkozik (OE 30). Eszerint az ortodox egyházak teljes közösségre lépése esetén a jelenleginél szélesebbkörű autonómia sem kizárt. E szöveghely azonban legfeljebb jövőre vonatkozó pusztá távoli igérvény konkrétumok nélkül.

⁴³ Ld. 6. jegyzet, fentebb.

A sajátjogú egyházak létjogosultságának van azonban egy további, az iméntieknél, ha lehet, még jelentősebb indoka. Az egyház szinte a kezdetektől helyi részegyházcsoportok közösségeként épült fel és működött. Ez az adottság összességében az egyházi küldetés javát szogálta, amennyiben az eltérő kulturális optika a kinyilatkoztatás többoldalú, mélyebb megértését, végső soron a hittartalomról alkotott emberi összkép gazdagodását, illetve hatékonyabb helyi közvetítését eredményezte! Az apostoli tradícióból táplálkozó és ahhoz igazodó e kulturális látászögek egymást kölcsönösen kiegészítő – sőt olykor kiegyensúlyozó – funkciója a II. Vatikáni Zsinat tanítása szerint – ma is – a teljes katolicitás fontos záloga.⁴⁴

A fegyelmi autonómia végső soron a törvényes liturgikus változatosság és az ahhoz kötődő többértű teológiai-spirituális megértés forrása és eszköze is.⁴⁵ A jelen tanulmányban taglalt 'sajátjogú egyházak', illetve a hozzá kötődő 'tradíciók' és 'rítusok' helye és szerepe csak az iménti összefüggésrendszerben érthető a maga teljességében.

⁴⁴ Ld. UR 15e, 17b, OE 1. E meghatározó fontosságú kérdés érdemi tárgyalásához ld. pl. Georges DEJAIFVE: Diversité dogmatique et unité de la Révélation. *Nouvelle revue théologique*, vol. 89. (1967) 16–25.; Zoltán ALSZEGHY – Maurizio FLICK: *Lo sviluppo del dogma cattolico*. [Giornale di Teologia 10] Brescia, ²1969., 122. skk.; Gérard PHILIPS: A proposito del pluralismo teologico. *Vita e pensiero*, vol. 54. (1971) 90–103.; Yves CONGAR: *Diversités et communion*. [Cogitatio Fidei 112] Paris, Cerf, 1982.; Hans Urs VON BALTHASAR: *La verità è sinfonica. Aspetti del pluralismo cristiano*. Milano, Jaca Book, 1991.; William HENN: Pluralismo teologico. In: René LATOURELLE – Rino FISICHELLA (a cura di): *Dizionario di teologia fondamentale*. Assisi, Cittadella Editrice, 1990. 852–855.; Unitatis redintegratio [commentato da Angelo Maffeis]. In: Serena NOCETI – Roberto REPOLE (a cura di): *Commentario ai documenti del Concilio Vaticano II, 3: Orientalium Ecclesiarum/Unitatis redintegratio*. Bologna, EDB, 2019. 378–381.

⁴⁵ Érdemes megjegyezni, hogy a fegyelmi-liturgikus-teológiai sokszínűség nem a szakadások negatív következménye, hanem *kezdetől jelenlevő kedvező adottság*, mely elvetése a kinyilatkoztatásról alkotott összkép szegényedéséhez vezetne; vö. MAFFEIS (2019) i. m. 381.

VÁLTOZÁSOK A KÖRNYEZET VÉDELME SZOLGÁLÓ ELJÁRÁSOK TERÜLETÉN

SZAMEK Gabriella*

I.

Jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy az elmúlt évek környezet- természet- védelmét is érintő szervezeti és eljárási jogszabályváltozásokat összegyűjtse, csokorba foglalja. Erre azért van nagy szükség, mert az Alkotmánybíróság gyakorlatából (is) kiindulva elmondható, hogy a szervezeti és az eljárási szabályok az anyagi jog szolgálatára hivatottak,¹ annak érvényesülését hivatottak biztosítani, egyfajta előre tolt jogvédelmet jelentenek.² Önmagában az anyagi jogok nem elegendőek a tényleges jogvédelemhez, ahhoz szükség van az érvényesülést biztosító eljárásjogi szabályokra, valamint egy szervezetrendszerre, amely az anyagi és eljárási előírásokat alkalmazza. A szervezeti és eljárási rendelkezések értékelése nélkül nem kapható valódi kép a jövő nemzedékek érdekei védelmének hazai helyzetéről.

II.

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét, testi és lelki egészséghez, az egészséges környezethez való jog alkotmányos alapjait az Alaptörvény fekteti le.

Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása rögzíti azt a vállalást, hogy

* Megbízott oktató, ELTE ÁJK, BCE TK; jogi főreferens, AJBH.

¹ 4/2019. (III. 7.) ABH.

² 48/1998. (XI. 23.) ABH.

„hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Továbbá „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”

Az Alaptörvény P) cikke rögzíti, hogy a természeti erőforrások, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az Alaptörvény XX. cikke intézményesíti a testi és lelki egészséghez való jogot, a XXI. cikk pedig az egészséges környezethez való jogot szabályozza.

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) többször hangsúlyozta már, hogy az Alaptörvény nem értéksemleges, a korábbi alkotmányhoz képest erőteljesebb rendelkezéseket tartalmaz, melyekkel elköteleződött a jövő nemzedékek érdekeinek védelme mellett.³ E rendelkezések pont azért kerültek az Alaptörvénybe, hogy az alkotmányozó a jövő nemzedékek érdekképviselét mesterségesen megteremtse, hiszen máshogy nem lenne lehetőségük jogaik védelmére.⁴

Az AB kifejtette, hogy a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelezettsége. A védelmet olyan módon kell biztosítani, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően, semmiképpen se rontsa. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmében a jelen generációt „három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása.”⁵ Az AB azt is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvényben foglalt, az állampolgárokat terhelő, a természeti erőforrások megőrzésére vonatkozó kötelezettségből az a tényleges elvárás származik, hogy a fogyasztók a véges természeti erőforrásokat takarékos módon, azt nem pazarolva használják.⁶ „Az alanyi jogok feladatát

³ 16/2015. (VI.5.) ABH [91].

⁴ A jövő nemzedékek szószólójának válasza az Alkotmánybíróság kútúrással kapcsolatos megkeresésére 2. o. (Elérhető: <https://bit.ly/3ctatRj> (2020. 05. 17.))

⁵ 28/2017. (X. 25.) ABH [33].

⁶ 13/2018 (IX. 4.) ABH [71].

is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia.”⁷ Többek között ezen jogok érvényesülését, a jövő generációk érdekeinek védelmét hivatottak biztosítani a szervezeti és eljárási garanciák.

III.

Az elmúlt években a környezetvédelmi hatósági szervezetrendszerben beállt jogalkotói változtatásokkal az AB több határozatában is foglalkozott. A 4/2019. (III. 7.) határozatában megerősítette, hogy

„a környezet- és természetvédelmi hatósági rendszerre és az eljárásokra vonatkozó joganyag a visszalépés tilalmának az alkalmazási hatálya alatt áll, úgy, ahogy az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének testjéből következik, tehát azzal szemben érvényesülnek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és a XXI. cikk (1) bekezdéséből folyó sajátos követelmények. Emiatt többről van szó az általános közigazgatási szervezeti jog alkotmányos vetületénél. Természetesen a zöldhatóságok rendszerét érintő jogszabályoknak az Alaptörvény egyéb vonatkozó rendelkezéseit is tiszteletben kell tartaniuk, mint amilyenek például a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljárásból fakadó elvárások.”⁸

Eljárása során az AB arra a kérdésre kereste a választ a visszalépés értékeléséhez, hogy az új szervezetrendszerben miként változott a kockázata annak, hogy az eljárás során a természeti értékeket, környezeti elemeket sértő döntés születik majd.⁹ A korábban független zöldhatóságok beolvasztásával a környezet- és természetvédelmi feladatok nem vesztek el. A módosítások arra irányultak, hogy a korábban független szakmai hatóságok helyett, integrált igazgatási rendszerben jussanak érvényre az általános eljárási szabályok alkalmazása mellett a szinte változatlan tartalmú anyagi jogi rendelkezések a környezet- és természetvédelem területén. Így azt a kérdést kellett feltennünk, hogy az anyagi illetve eljárás jogok változatlansága mellett megvalósulhat-e a visszalépés tilalma pusztán a szervezetrendszer átalakítása miatt. Bár az AB többségi határozata nem látta

⁷ 16/2015. (VI. 5.) ABH [80].

⁸ 4/2019. (III. 7.) ABH [49].

⁹ Uo. [61].

megalapozottnak a visszalépést önmagában a zöldhatóságok integrációjának esetében, azonban dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye, aki a jövő nemzedékek szószólójának állásfoglalását¹⁰ hivatkozva hangsúlyozta, hogy

„a korábbi védelmi szinthez képest visszalépést jelent, hogy a környezeti és természeti szempontok érvényesítésének kötelező jellegét biztosító eljárási garanciák helyébe más – akár anyagi jogi – garanciák nem léptek. Emellett problémát jelent, hogy a közvetlen szakmai irányítás közvetetté vált, ami lehetővé teszi a szakértelemmel rendelkező és a szakértelemmel nem rendelkező kormányhivatalok joggyakorlatának eltérő fejlődését. Ezzel a környezeti elemek védelmének eltérő szempontjai alakulhatnak ki, és az alanyi joghoz tartozó eljárási garanciák korlátozottabbakká válhatnak az ügyfelek és a társadalmi szervezetek számára.”¹¹

A szervezetalakítással, átalakítással kapcsolatosan az AB arra is rámutatott, hogy bár az Országgyűlés és a Kormány kétségtelenül rendkívül széles autonómiával rendelkezik, de ezen joga nem korlátlan csak az Alaptörvény rendelkezéseinek maradéktalan tiszteletben tartása mellett, az Alaptörvény keretei között érvényesíthető. Az AB-nek pedig az Alaptörvényből fakadó jogokat és kötelezettségeket a szervezetalakítási joggal szemben is vizsgálnia, érvényesítenie kell.¹² Az AB arra is rámutatott, hogy az Alaptörvény B) cikkébe foglalt jogállamiság és jogbiztonság elvéből következik a bírósági, valamint a közigazgatási eljárások garanciális elemekkel védett működése.¹³

Az AB az integráció kapcsán megállapította, hogy a hatályos eljárási szabályozás lényeges tartalma hiányos, és a hiányok pótlására felhívta a jogalkotót:

„Az egészséges környezethez való jog Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből levezetett tartalma (az elővigyázatosság és a megelőzés elve), megerősítve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével is, azt az objektív követelményt támasztja a törvényalkotóval

¹⁰ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a környezetvédelem szervezeti rendszerével kapcsolatos elvárások, különös tekintettel a hatósági szervezetrendszer kérdéseiről. Elérhető: <https://bit.ly/39DluxT> (2020. 05. 17.)

¹¹ 4/2019. (III. 7.) ABH [104].

¹² 12/2019. (IV. 8.) ABH [23].

¹³ 12/2019. (IV. 8.) ABH [34].

szemben, hogy kifejezett rendelkezésekkel szabályozza akár az Ákr.-ben¹⁴ akár az ágazati törvényekben azt, hogy miként szükséges megjeleníteni a hatósági döntés rendelkező részében a környezeti elem, természeti érték megóvására vonatkozó megállapítást. A hatáskör mikénti gyakorlásának – annak indokaival együtt – kétség kívül megállapíthatónak kell lennie a döntésből.”¹⁵

A szakhatósági állásfoglalás, mint együttdöntési jog integrált szervezeti rendszerben történt visszaszorulása, a szakkérdés vizsgálata során felmerült problémák és az AB jogalkotó felhívása okán nyújtotta be az előterjesztő a Kvt.-t¹⁶ és Tvt.-t¹⁷ *módosító előterjesztését*.¹⁸ Az előterjesztés szerint a Kvt. és a Tvt. is ugyanazzal a rendelkezéssel egészülne ki:

„(3) Ha jogszabály közigazgatási hatósági eljárás során környezetvédelmi szakkérdés vizsgálatát írja elő, az eljárást lezáró döntés a) rendelkező része tartalmazza aa) a szakkérdés vizsgálatának tényét, ab) a szakkérdés vizsgálatának eredményét és az annak alapján meghatározott egyedi előírásokat, b) indokolása tartalmazza a szakkérdés vizsgálata során tett részletes megállapításokat.”¹⁹

A jogalkotó az Ákr. 8. § (3) bekezdése szerinti az Ákr. szabályaival összhangban álló kiegészítő rendelkezésekre vonatkozó lehetőség alapján helyezte el a Kvt.-ben, Tvt.-ben a szakkérdésre vonatkozó szabályokat, úgy véelve, hogy ezzel maradéktalanul eleget tesz az AB elvárásainak. Az a szándék, hogy a jogalkotó megpróbálja kiküszöbölni a mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény sértést mindenképpen üdvözlendő. Ugyanakkor a szakkérdés mibenléte, vizsgálata, eljárásrendje továbbra sincs eljárásjogi szempontból megfelelően

¹⁴ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

¹⁵ 4/2019. (III. 7.) ABH [93].

¹⁶ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény.

¹⁷ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény.

¹⁸ T/10099 – A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény és a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény módosításáról szóló előterjesztés. A jogalkotót az AB 2019. 06. 30.-ig terjedő határidőt szabott meg a mulasztás pótlására, a szóban forgó előterjesztést 2020. 04. 14.-én nyújtotta be. Megállapítható, hogy a jogalkotó több hónapja mulasztásban van.

¹⁹ T/10099. számú törvényjavaslat 2020. évi ... törvény a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény és a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény módosításáról 4. §; 9. §.

rögzítve. Jelenleg egy közjogi szervezetszabályozó a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 3/2020. (II. 28.) MvM utasítás tartalmaz ilyen irányú rendelkezéseket, mivel azonban az MvM utasítás nem jogszabály, ezért abban hatáskör megállapítására nincs lehetőség. Ezekon túl ahhoz, hogy a szakhatósági állásfoglaláshoz ténylegesen hasonlóvá váljék a szakkérdés vizsgálata, szükséges lenne az Ákr. semmisségi okainak megváltoztatása. Az Ákr. 123. § (1) bekezdés b) pontja alapján semmis az a döntés, amelyet a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hoztak meg. A szakkérdések vizsgálatának elhagyását, az attól való eltérést az Ákr., sem jelenleg nem tekinti semmisségi oknak, sem pedig az előterjesztés nem foglalkozik e kérdéssel, e hiány pótlásával. Így továbbra is indokolt lenne az AB döntésre (is) tekintettel felülvizsgálni a jelenlegi eljárási, valamint a feladat- és hatásköri szabályok teljességét.

A szervezeti átalakítással, a szakhatósági eljárás visszaszorulásával a társadalmi szervezetek ügyfélképességének problémái is előkerültek. A Kúria 4/210. KJE határozata alapján a Kvt. szerinti társadalmi szervezeteket²⁰ azokban a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben illeti meg ügyféli jogállás, amelyekben a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként jár el, illetőleg azokban az egyéb közigazgatási hatósági ügyekben, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi szakhatósági közreműködését írja elő. A közigazgatási perek esetében pedig a társadalmi szervezetek keresetösségi jogát a környezetvédelmi hatóság ügydöntő vagy szakhatósági eljárásához köti. Mivel még egy korábbi szabályozási és szervezet rendszerben született e jogegységi határozat, így értelemszerűen nem is foglalkozhatott a szakkérdés vizsgálata által felvetett kérdésekkel. Jelenleg azonban jogalkalmazás egységességét veszélyeztetheti az ügyfélképesség ilyen irányú rendezetlensége. Kézenfekvő megoldás lenne egy új KJE meghozatala, azonban figyelemmel kell lennünk arra, hogy az AB egyik korábbi határozatában már megállapította, hogy a Kúria egy KJE²¹ meghozatalkor túllépte a jogegység biztosítására vonatkozó alaptörvényi felhatalmazás kereteit és elvonta a törvényhozói hatalmi ág jogkörét, ami Alaptörvény sértést eredményezett.²² Az AB nem ért egyet az Alaptörvény 28. cikkének a felülvizsgált KJE-ben általános jelleggel kifejtett olyan értelmezésével, amely szerint

²⁰ Kvt. 98. §.

²¹ 3/2013. KJE.

²² 2/2016. (II.8.) ABH [47].

„ha változnak a külső viszonyok (megváltozik a közgazdasági feltételrendszer, egyéb szabályok miatt a szöveg más kontextusba helyeződik) és a jogalkotó nem korrigál, akkor a bírói jogértelmezés során az Alaptörvény 28. cikke szerint lehetőség van a normaértelmezést a megváltozott viszonyokhoz igazítani.”

Az AB álláspontja szerint ez az értelmezés azon túl, hogy az Alaptörvény 28. cikkéből nem vezethető le, ellentétben áll a 25. cikk (3) bekezdésével is, amely a jogalkalmazás egységének biztosítására szolgál, és nem a jogalkotó vélt, vagy valós mulasztásának jogegységi határozattal történő korrigálására vonatkozó felhatalmazást tartalmaz.²³

Az elmúlt évek környezet-, természetvédelmét szolgáló eljárási szabályváltozásai közé tartozik az a tendencia is, mely alapján a korábban engedélyköteles tevékenységeket a jogalkotó bejelentéskötelessé tette. Nem vitatható, hogy a jogalkotónak jogában áll megváltoztatni a védelemhez használt közigazgatási eszközöket és ez nem feltétlenül fog visszalépést okozni a már elért védelmi szinthez képest. Ehhez azonban átgondolt, alapos hatásvizsgálatot is tartalmazó jogalkotásra van szükség, a hatósági ellenőrzések gyakoriságának és a hatósági ellenőrzést végzők számának növelésével egyidőben. A jelenlegi jogalkotói tendenciák azonban nem ebbe az irányba mutatnak.²⁴

IV.

A jogérvényesítés, jogorvoslat rendszere is megváltozott az elmúlt időszakban a nemzet közös öröksége védelmének, az egészséges környezethez való jog területén. A jogalkotó általános szándéka a közigazgatási eljárások egyszerűsítése és gyorsítása érdekében egyfokúvá tette a környezetvédelmi, természetvédelmi hatóság eljárásait is.²⁵ Így a hatósági döntésekkel szemben a közigazgatási per lett az általános jogorvoslat. Fontos leszögezni, hogy ezen ügyek tekintetében akkor tekinthetjük érdeminek a bírói jogorvoslatot, ha nem csak a jogi, hanem a szakmai kérdésekre is kiterjed. E területen nagyon gyakran a szakmai kérdések

²³ Uo. [46].

²⁴ Ld. A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvény; a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet.

²⁵ A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvény.

eldöntéséhez más (nem jogi) tudományághoz kötődő ismeretek szükségesek. A bíróság tehát akkor tud szakmai kérdésekben dönteni, ha annak feltételei ténylegesen adottak, részben a bíróság összetételéből részben a bíróság által kirendelhető igazságügyi szakértői körön keresztül.²⁶ A tényleges bírói jogkör szakértőkre történő áttolódását azonban mindenképpen el kell(ene) kerülni.

A Kp.²⁷ hatálybalépésével a környezetvédelmében hozott vagy éppen elmulasztott közigazgatási cselekmények vitatása a korábbinál nagyobb teret kapott. Ezt főképp a Kp. egyedi ügyben alkalmazandó a Jat.²⁸ hatálya alá nem tartozó általános hatályú rendelkezések akár egyedi ügyben való megtámadhatósága²⁹ biztosította. A környezetvédelem területén több terv (pl. levegőminőségi tervek), program megalkotása is fontos kötelezettsége a környezetvédelmi szervezetrendszernek, azonban előfordul ezek megalkotásának elmaradása, vagy nem megfelelő elkészítése. Ezért is jelentett a Kp. e rendelkezése fontos jogérvényesítési lehetőséget, főképp mivel felperesként a környezetvédelmi társadalmi szervezetek is felléphetek. Ezt a lehetőséget változtatta meg hátrányosan a Kp. tavaly decemberi módosítása. Korábban a Kp. alapján

„Egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés akkor lehet közigazgatási jogvita önálló tárgya, ha a jogsérelem az általános hatályú rendelkezés alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, közigazgatási cselekmény megvalósítása nélkül következett be.”³⁰

Jelenleg azonban a Kp. a következőképp rendelkezik:

„Egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés akkor lehet közigazgatási jogvita önálló tárgya, ha azt a törvényességi felügyeletet vagy törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv, ennek hiányában az ügyész indítványozza.”³¹

²⁶ A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a nemzet közös örökségét és az egészséges környezethez való jogot érintő közigazgatás átszervezés során irányadó alkotmányossági szempontokra. 5. o. Elérhető: <https://bit.ly/3rerUcL> (2020. 05. 21.)

²⁷ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.

²⁸ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.

²⁹ Kp. 4. § (3) c) pont; Kp. 4. § (5) bekezdés.

³⁰ Kp. 4. § (5) bekezdés, 2019. XII. 19-ig hatályos változata.

³¹ Kp. 4. § (5) bekezdés hatályos változata.

Így éppen a környezet védelmében fellépők jogérvényesítési lehetősége veszett el nem megfelelő vagy elmaradó terv, program alkotás esetén.

Az Abtv.³² tavaly decemberi módosítása lehetővé tette a közhatalmat gyakorló szervek számára alkotmányjogi panasz benyújtását bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára. Két esetben fordulhatnak az AB-hoz az ilyen szervezetek. Az egyik eset, ha a bíróság döntése az Alaptörvényben biztosított jogukat sérti. Ilyenkor az Alkotmánybíróság köteles megvizsgálni és indokolni, hogy a hivatkozott Alaptörvényben biztosított jog az indítványozó közhatalmi intézményt megilleti-e. A másik eset, ha az indítványozó hatáskörét sérti, az Alaptörvénybe ütközően korlátozza a bírósági döntés.³³

A közhatalmat gyakorló szervek esetében korábban is volt már példa arra, hogy az AB befogadott azoktól alapjogi panaszt. A 23/2018. (XII. 28.) határozatban egy közhatalmat gyakorló szerv esetében mondta ki az AB, hogy kezdeményezhet alapjogi panaszt. A jogszabály-módosítás azonban tisztább helyzetet eredményez. Amint láttuk, az AB gyakorlata alapján az egészséges környezethez való jog esetében az állam intézményvédelmi oldala kerül túlsúlyba. E módosítással a környezet, természet érdekeinek védelmét ellátó hatóságok eszközt kaptak a védelem fenntartására. Hiszen ha a bíróságon az általuk meghozott határozat megtámadása során a bíróság a döntést úgy változtatja meg, hogy abból fakadóan a védelem szintje csökkenne, akkor lehetősége lesz e döntés alkotmányossági felülvizsgáltatására. A probléma olyannyira nem hipotetikus, hogy még az Abtv. módosítása előtt kérte környezetvédelmi hatóság bírói döntés alapjogi panasszal való felülvizsgálatát az AB-tól.³⁴ Ebben az ügyben³⁵ a Kúria egy Natura 2000 terület védettségét szüntette meg, úgy hogy a Kúria döntéséig a védettség fenntartását kétfokú eljárásban eljáró közigazgatási hatóság valamint az elsőfokú ítéletet hozó bíróság is indokoltnak látta. A vita tárgya egy – feltehetően – hibás jogalkotás miatt indult, azonban ha csak a Kúria döntését nézzük ebben az ügyben, akkor lehetővé válna a jövőben a Natura 2000 vagy más természetvédelmi korlátozás alól csupán ingatlanmegosztással mentesülni. E megoldás pedig nyilvánvalóan ellentétes (lenne) a környezet- és természetvédelmét szolgáló szisztémával.

³² Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.

³³ Abtv. 27. § (1) bekezdés.

³⁴ Az ügy jelenleg is folyamatban van az AB előtt, ügyszáma: IV/00222/2019.

³⁵ Kúria Kfv. 37.405/2018/3. Közigazgatási ügyben hozott határozat.

V.

Rövid, problémafelvető áttekintésünk alapján is látható, hogy az anyagi jogok önmagukban nem képesek pótolni a szervezeti és eljárási jogi hiányokat. Természetesen igaz ez fordítva is. Az elmúlt évek jogalkotását áttekintve többségében negatív tendenciákat láthatunk a nemzet közös öröksége védelmét és az egészséges környezethez való jog biztosítását szolgáló szervezeti és eljárási szabályok módosítása esetében, de találhatunk pozitív, előremutató rendelkezéseket is. Általánosságban azonban az látható, hogy a rendszerszintű, integrált szemlélet hiányzik leginkább a folyamatok mögül. Pedig pont ezekre lenne a legnagyobb szükség a környezetvédelmében született szabályok, döntések esetében.

A MAGYAR ZÖLD OMBUDSMANOK TEVÉKENYSÉGE A GÉNTECHNOLÓGIAI SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN

SZILÁGYI János Ede*

Az Ünnepelet, Bándi Gyula professzor a magyar környezetjog-tudomány meghatározó, több vonatkozásban is iskolateremtő személyisége, aki e területet jogtudósként, egyetemi oktatóként, civil szervezet aktív tagjaként illetve – jelen tanulmány írásakor pedig – mint a Jövő Nemzedékek Szószólója is aktívan formálta és formálja. Lendületét látva bizony meglepő, hogy immáron 65. életévét ünnepelheti, és ünnepelhetjük. E sorok írója is az ünneplők közé tartozik, köszönve Professzor úr több ízben kifejtett szakmai támogatását és kívánva még Neki sok-sok egészségben töltött aktív évet.

* * *

Napjainkban a biotechnológiai- illetve géntechnológiai tevékenység jogi szabályozása egy gyorsan változó (fejlődő?) területe a jognak, amely a magyar jogtudományban is nagy érdeklődésre tart számot. Ennek megfelelően születtek e tárgyban immáron monográfiák (Tahyné Kovács,¹ illetve bizonyos aspektusában Téglásiné Kovács²), valamint más rendszerező írások (Farkas

* Egyetemi tanár, ME ÁJK; intézetvezető, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.

¹ TAHYNE KOVÁCS Ágnes: *A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében*. PhD Értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2013.

² TÉGLÁSINÉ KOVÁCS Júlia: *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája*, PhD Értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2018.

Csamangó,³ Horváth,⁴ Olajos,⁵ Szilágyi⁶). A magyar jogtudomány szereplői kitértek a terület természettudományi kötődéseire (Harnócz⁷) és foglalkoztak a terület bizonyos nemzetközi jogi (Raisz,⁸ Tahyné Kovács⁹), uniós jogi (Fodor¹⁰) illetve alkotmányjogi (Julesz,¹¹ Szilágyi,¹² Tanka,¹³ Téglásiné Kovács¹⁴) aspektusaival. Újabban több kérdést vetett fel a géntechnológiai tevékenység kiterjedése, határainak meghatározása valamint a szabályozás egyik magkérdéskörét jelentő elővigyázatosság elve is. Jelen tanulmányban néhány gondolat erejéig arra térnénk ki, hogy a *zöld ombudsman* tevékenysége miként kapcsolódott a témához kötődő tudományos diskurzushoz, illetve adott esetben hatott fejlesztőleg minderre. E munkában ‘*zöld ombudsman*’ alatt, mind a *de jure* 2007. december 1. napjától létező, az 1993. évi LIX. törvény módosításán

³ FARKAS CSAMANGÓ Erika: A géntechnológia agrárjogi aspektusai. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2005/7.

⁴ HORVÁTH Gergely: A „zöld” géntechnológia alkalmazásának gazdasági- és agrár-környezetvédelmi kockázatai. *Külgazdaság Jogi Melléklete*, 2008/7–8. 87–106.

⁵ OLAJOS István: A géntechnológiai tevékenység szabályozása Magyarországon. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog*. II. k. Miskolc, Novotni Kiadó, 2008. 73–88.

⁶ SZILÁGYI János Ede: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdései. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/2. 36–54.

⁷ HARNÓCZ Dorina Lilla: New plant breeding techniques and genetic engineering. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018/25. 81–106. <http://doi.org/10.21029/JAEL>

⁸ RAISZ Anikó: GMO as a Weapon – a.k.a. a New Form of Aggression? In: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*. The Hague, Eleven, 2015. 275–288.

⁹ ÁGNES TAHYNE KOVÁCS: Gedanken zur verfassungsmäßigen Interpretierung der gesetzlichen Regelung der GVOs in angesichts der Verhandlungen der neuen GVO Verordnung der EU und des TTIP. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2015/18. 72–79.

¹⁰ FODOR László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012. 65–75.; FODOR László: *Környezetjog*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014. 113–114.; FODOR László: A precíziós genomszerkesztés mezőgazdasági alkalmazásának szabályozási alapkérdései és az elővigyázatosság elve. *Pro Futuro*, 2018/2. 42–64.

¹¹ JULESZ Máté: GMO-mentes alkotmány. *Orvosi Hetilap*, 2011/31. 1255–1257.

¹² SZILÁGYI János Ede – TÓTH Enikő: A GMO-mentes mezőgazdaság megteremtésének újabb jogi eszköze. *PUMSJP*, 2017/35. 479–499.; SZILÁGYI János Ede – KOCISZ Bianka Enikő – RAISZ Anikó: New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food sovereignty. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2017/22. 160–201. <http://doi.org/10.21029/JAEL.2017.22.160>

¹³ TANKA Endre: Alkotmányos bástya a génhadjárat ellen. *A falu*, 2005/1. 37–49.

¹⁴ TÉGLÁSINÉ KOVÁCS Júlia: Az Alaptörvény GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezése. In: CSERVÁK Csaba – HORVÁTH Attila (szerk.): *Az adekvát alapjogvédelem*. Budapest, Porta Historica, 147–164.; TÉGLÁSINÉ Kovács Júlia: A GMO-mentes Alaptörvény hatása a mezőgazdaságra – különös tekintettel a visszaszerzett EU-tagállami szuverenítésre és a TTIP-re. In: SZALMA József (szerk.): *A magyar tudomány napja a Délvidéken 2014*. Újvidék, VMTT, 2015. 300–319.

alapuló új ombudsmani pozíciót, vagyis a *jövő nemzedékek országgyűlési biztosát* (továbbiakban JNO),¹⁵ mind pedig az Alaptörvény¹⁶ illetve a 2011. évi CXI. törvény alapján működő, az alapvető jogok biztosának *jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesét* (törvény által biztosított címén: „jövő nemzedékek szószólója”;¹⁷ továbbiakban JNSz) értjük. A zöld ombudsmanok tevékenysége ezidáig három szakértő személyéhez kötődik biztosként illetve biztoshelyettesként: *Fülöp Sándor* (JNO, majd JNSz), *Szabó Marcel* (JNSz) illetve *Bándi Gyula* (JNSz).

1. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának tevékenysége

A JNO tevékenységének már kezdeti szakaszában is kiemelten foglalkozott a kérdéskörrel azáltal, hogy „részt vett egy az Európai Bizottság által kezdeményezett szűk körű szakmai konzultáción, mely szerves része [volt] egy [...] készülő, a génmódosított szervezetek (GMO) köztermesztésbe vonásának szabályozási problémáit elemző tanulmánynak”.¹⁸ A JNO ennek keretében négy pontban foglalta össze aggályait:

- (a) „Egyrészt probléma, hogy a szabályozás a génmódosított szervezetek köztermesztésbe vonásának engedélyezését belső piaci kérdésként kezeli, és így az áruk szabad áramlásának elvét alkalmazza, ami teljesen figyelmen kívül hagyja, hogy a GMO-k nem átlagos termékek, hanem a természetbe való kiengedésüknek visszafordíthatatlan és veszélyes következményei lehetnek. Azt is figyelmen kívül hagyja, hogy a köztermesztésbe vonás hatásai nagyban függenek a különböző befogadó környezetektől. A JNOI véleménye az, hogy míg a szabályozási keret nem kezeli megfelelően a beavatkozás visszafordíthatatlan voltát és helyi jellegét, addig

¹⁵ Ld. különösen az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 27/A-27/H. §-ait.

¹⁶ Alaptörvény 30. cikk.

¹⁷ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (4) bekezdés.

¹⁸ *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009. J/11906.* Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010. 144.

képtelen lesz megfelelően védeni az emberi és állati egészséget, a környezetet és a fogyasztói érdekeket.”¹⁹

- (b) „A második problémakör a GMO-k kockázatértékelési előírásainál jelenik meg, mivel ezek komoly hiányosságokat mutatnak. Mivel a kérelmező végzi el a kockázatértékelést, és a vizsgálatnak nincs kötelező külső ellenőrzése, valamint szellemi tulajdonjogi kérdésekre hivatkozva az alapadatok nagy része a tagállamok számára hozzáférhetetlen, lehetetlen az átláthatóság, függetlenség biztosítása. A jelenlegi szabályozás nem biztosítja, hogy a kockázatértékelés független szakértők által ellenőrizhető legyen, mivel a géntechnológiai cégek – szellemi tulajdonjogi kérdésekre hivatkozva – nem bocsátanak a tagállamok rendelkezésére megfelelő GM magokat a független vizsgálatok elvégzésére.”²⁰
- (c) „Álláspontunk szerint a köztermesztésbe vonás utáni felügyelet módszertana sem megfelelő. Egyrészt nem veszi figyelembe a különböző befogadó környezetek változatosságát, másrészt – mivel az EFSA a véleményeiben általában nem szokott kedvezőtlen hatásokat megállapítani, ami miatt eseti felügyeletet kellene előírni – a felügyelet gyakran csak általános megfigyelésről rendelkezik a nem várt ártalmas hatások esetére, ami nem tartalmaz tudományos részt, így hatékonysága erőteljesen megkérdőjelezhető. El kell mondani azonban azt is, hogy az eseti felügyelet is problémás, mivel módszertana nem egységes, nem világos, hogy milyen minimum követelményeket ír elő.”²¹
- (d) „Végül a JNOI megállapította, hogy a génmódosított szervezetekkel kapcsolatos kockázat-kommunikációnak világosabbnak, részletesebbnek, alaposabbnak, tagállami nyelven hozzáférhetőnek kellene lennie, és jobban figyelembe kéne venni a közvéleményt, melyben az állampolgárok GM növényekkel kapcsolatos aggodalmi fedezhetők fel.”²²

¹⁹ Uo. 145.

²⁰ Uo.

²¹ Uo.

²² Uo. 146.

Fontos megjegyezni, hogy habár az uniós jog 2015-ös módosítása, amely a tagállamok számára immáron megfelelő mozgásteret biztosít adott GM-növény köztermeszthetőségének saját területükre történő kiterjesztésében, sok vonatkozásban orvosolja a JNO fent nevesített kételyeit, érdemét tekintve azonban azok ma is helytállóknak tekinthetők.

A 2010-es évben a JNO jelentős aktivitást fejtett ki jelen témakör témájához pusztán csak közvetettebben kapcsolódó *génmegőrzés* ügyben,²³ amely ügy később pozitív fordulatot is vett.²⁴ Témánk szempontjából ezen túl kiemelendő a JNO hozzászólása²⁵ a Nemzeti Erőforrás Minisztérium által közreadott egészségügyi vitaanyaghoz, amelyben foglalkozott az *élelmiszerbiztonság* kérdéskörével, kitérve itt az *elővigyázatosság elvének* való megfelelésre is, az élelmiszerek kritériumai kapcsán nevesítve azt, hogy azok „előállításánál nem alkalmaztak kétes technológiákat (pl. GMO)”.²⁶

A JNO tevékenysége során jelentős figyelmet szentelt az új alkotmány, az Alaptörvény elfogadásának, illetve annak környezetvédelmi vetületeinek. Az Alaptörvény az uniós jog géntechnológiai előírásaiban szabályozott társadalmi viszonyok kapcsán fontos rendelkezést állapított meg. Ezek alapján Magyarország a testi és lelki egészség érvényesülését „genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal” segíti elő.²⁷ A rendelkezés Alaptörvényben történő rögzítését állásfoglalásában a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa (JNO) is üdvözölte, sőt azt meglehetősen szigorú előírásként értelmezte:

„a génmódosított élőlények mezőgazdasági alkalmazásának világos, egyértelmű tilalmával – az elővigyázatosság elvének megfelelően – a magyar alkotmányozó kifejezi, hogy nem kívánja az országot és a lakosságot kísérleti teleppé változtatni, különös

²³ JNO-177/2010. állásfoglalás az érdi génbank tárgyában. Megjegyezzük: a génmegőrzési témakörrel a JNO illetve JNSz későbbi tevékenysége során is többször foglalkozott, melyre jelen munka kereti között részleteiben nem térünk ki.

²⁴ *Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről.* J/2416. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2011. 181–184.

²⁵ JNO-666/2010. szakmai javaslat az egészségügyi ellátórendszer reformját előkészítő Semmelweis-tervvel kapcsolatban.

²⁶ *Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről.* J/2416. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2011. 267.

²⁷ Magyarország Alaptörvényének XX. cikk (2) bekezdése.

tekintettel arra, hogy e kísérletek eredményei adott esetben csak évtizedek múltán válnának ismertté.”²⁸

Habár az alaptörvényi rendelkezés fontosságának hangsúlyozásával magunk is teljes mértékben azonosulni tudunk, e vonatkozásban megerősítjük ugyanakkor azon korábbi véleményünket, hogy az Alaptörvény ezen előírásai – megítélésünk szerint – sokkal inkább csak orientáló jellegűek, mintsem konkrét tilalmat tartalmazók a géntechnológiai szabályozás vonatkozásában.

2. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes tevékenysége

2012-ben a JNSz egyik első érdemi tevékenysége volt a géntechnológiai törvény módosítása kapcsán kifejtteni a véleményét:

„Saját kezdeményezésre tekintette át a helyettes a géntechnológiai tevékenységről szóló törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot abból a szempontból, hogy nem áll-e fenn környezeti veszélyesség veszélye. Megállapította, hogy mivel egyes testületek, így a Géntechnológiai Bizottság korábban jogszabályokban rögzített jogkörét a jövőben egyedi kormányzati döntéssel fogják meghatározni, ez a módosítás a döntések társadalmi ellenőrzését is szűkítheti ezen a rendkívül kényes területen, amely az egészséghez, illetőleg az egészséges környezethez való jog gyakorlását hosszú távon is befolyásolhatja, ezért kezdeményezte a vizsgálat-indítás szükségességének megvizsgálását.”²⁹

A jövő nemzedékek szószólója többször is külön figyelmet szentelt a transzatlanti szabadkereskedelmi megállapodásnak és annak potenciális hatásának a magyar géntechnológiai szabályozás eddig biztosított védelmi szintjére: 2014-ben

²⁸ JNO 258/2011. sz. állásfoglalása (2011. április 25.) az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről, 7. pont.

²⁹ Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről. J/10126. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2013. 191.

„a szószóló szükségesnek tartotta felhívni a figyelmet a megállapodással járó kockázatokra és veszélyekre. A tárgyaló feleknek fel kell készülniük arra, hogy az uniós vívmányként elért – a fogyasztók, a környezet, a természet magas színvonalú védelmét biztosító – hazai szabályozást a gazdasági szereplők gyakran megszüntetendő kereskedelmi korlátnak tekintik, és a megállapodás az Alaptörvényben rögzített génmódosítás-mentességet is befolyásolhatja. A szószóló kiemelte a magyar állam alkotmányos kötelezettségét, amely szerint az állam nem engedheti meg a környezet állapotának romlását, ideértve a romlás kockázatának növekedését, és jelezte, hogy ez a kötelezettség az államot a nemzetközi tárgyalások során is terheli.”³⁰

2015-ben a JNSz újólag felhívta a figyelmet arra, hogy „[e]zek az egyezmények jelentős kihívás elé állítják a hazánkban és az Unióban az elmúlt évtizedekben a fenntarthatóság és környezetvédelem terén elért jogszabályi vívmányokat”,³¹ illetve hogy „az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok (2015-ben még előkészítő, tárgyalási szakaszban lévő) szabadkereskedelmi megállapodásának egyik következményeként veszélybe kerülhet Magyarország GMO-mentessége”.³² Mivel pedig a JNSz véleménye szerint „hiába tartalmazza a magyar alkotmány a génmódosítás-mentességet, ha az uniós jogszabályok, így egy szabadkereskedelmi egyezmény is, felülírják azt”,³³ ezért hangsúlyozta azt is, hogy „a magyar kormánynak továbbra is erőteljesen kell képviselnie az ország génmódosítás mentességét az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti szabadkereskedelmi tárgyalásokon.”³⁴

2017-ben a JNSz foglalkozott a magyar jogi szabályozás – megítélésünk szerint egyéb elemeibe egyébiránt – előremutató GMO-mentes termékek jelölési szabályaival,³⁵ pontosabba annak módosításával, melynek kapcsán a

³⁰ *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2014.* B/3064. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2015. 259.

³¹ *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2015.* B/9278. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2016. 265.

³² Uo. 44.

³³ Uo. 265.

³⁴ Uo. 16.

³⁵ A GMO-mentességre utaló jelölésről szóló 61/2016. (IX.15.) FM rendelet. Az eredeti jogszabályszöveg elemzéséről ld. SZILÁGYI János Ede – TÓTH Enikő: A GMO-mentes mezőgazdaság megteremtésének jogi eszköze: A GMO-mentes termékek jelölése Magyarországon. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35. 479–499.

jelölési szabályok módosításakor a JNSz nem értett egyet azzal, hogy „már az a takarmány is GMO-mentes jelölést kaphasson, amelyben a véletlen/technikai GMO-szennyezettség 0,9% százalékos, szemben a korábbi 0,1%-os mértékkel. Hivatkozott az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésére, mely szerint a testi és lelki egészség jogának érvényesülését Magyarország többek között 'a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal' biztosítja; a szigorúbb hazai szabályozás megőrzése hozzájárul a hazai GMO-mentes takarmány termesztésének biztonságához.”³⁶ A JNSz ezen véleményének azonban nem lett fogantatja.

Kifejezetten fontos szerep hárult a JNSz-re, amikor a géntechnológiai tevékenység új formái kapcsán kellett gyors útmutatást adni arról, hogy a génszerkesztés egyáltalán klasszikus értelemben vett géntechnológiai tevékenység-e, és így vonatkozik-e rá a klasszikus jogi szabályozás, illetve hogy mindezzel vonatkozik-e az Alaptörvény 'genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság'-konceptiója. Abban az időszakban az ügyben nagyon elbizonytalanítólag hatott a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalása, amely szerint „tudományos szempontok támasztják alá, hogy a genomszerkesztést – követve az EASAC ajánlását – a hazai szabályozás ne tekintse GMO-nak, így az Alaptörvénybe sem ütközne az ilyen szervezetek hasznosítása.”³⁷ Meglátásunk szerint az ügyben ez idő tájt elbizonytalanodott maga az agrárjogalkotó is, és hosszabb ideig nem foglalt állást a kérdésben.³⁸ Ezen időszakban a JNSz állásfoglalásával, mintegy biztos kormányosként mutatott utat a kételyek tengerén, amely állásfoglalás nem mellesleg az elővigyázatosság elvének magas színvonalú alkalmazását is jelentette:

„A kutatás-fejlesztés ezen új iránya nyomán felvetődött a jogi szabályozás kérdése, ami semmiképpen nem jelentheti az ilyen módon létrehozott növények köztermesztésbe való bevonásának további vizsgálatokat mellőző engedélyezését. [...] [A]z Alaptörvény XX. cikkének (2) bekezdésében kifejezetten utal arra, hogy Magyarország a testi és lelki egészséghez való jogot egyebek között a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság révén kívánja megvédeni. Ez az Alaptörvényből

³⁶ *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2017.* B/19969. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2018. 345–346.

³⁷ *Precíziós gén- és genomszerkesztés az élhetőbb világért.* A Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalása. Budapest, 2017. december 6.

³⁸ Ld. KÖPÖNCEI Csilla: Vitatott, mi számít GMO-nak. *Magyar Idők*, 2018. január 23.

fakadó imperatív rendelkezés, amelynek tényleges tartalma a tudomány, a GMO kérdésekkel foglalkozó szakmai megegyezés alapján határozható meg. A szakmai megegyezés létrehozása természetesen a témában releváns valamennyi tudományág, köztük az ökológia és a táplálkozástudomány képviselőinek bevonását is igényli. A génmódosítás kérdése, annak megítélése és tartalma tehát alapvetően nem jogi kérdés, ugyanakkor a következmények már sokkal inkább igénylik a jogértelmezést. A környezeti, egészségügyi kockázatokról szóló döntés ugyanis sosem lehet pusztán természettudományos kérdés, szorosan kapcsolódik a közösség értékválasztásához, amelyben a jog csupán segítséget nyújthat. Amennyiben tehát [...] a tudomány, a szakmai közvélemény számára még sok olyan nyitott kérdés marad, amelynek következtében nem beszélhetünk egységes, kikristályosodott állásfoglalásról, akkor ismét a jog kerül előtérbe, azon belül is a közegészségügyi, környezetvédelmi ügyekben kifejezetten hangsúlyos elővigyázatosság elve. Ez az elv legegyszerűbben szólva azt követeli meg, hogy amennyiben egy szakkérdés eldöntésében a tudományos megítélés bizonytalan, akkor a védett jogok megfelelő érvényesítése érdekében alapos kockázatelemzést folytassunk le, illetve végső soron a lehető legszűkebb értelmezés mentén döntsünk, nem adva teret az esetleg később már nem, vagy csak rendkívüli nehézségek árán visszafordítható következményeknek. Ezért az Alaptörvény helyes értelmezésével a génszerkesztést és hasonló megoldásokat mindaddig genetikai módosításnak kell tekinteni, amíg ennek ellenkezőjét kétséget kizáróan nem lehet bizonyítani, így ezen eljárások továbbra sem kerülhetnek közvetlenül mezőgazdasági felhasználásra. Ugyanakkor ez természetesen nem zárja ki, sőt éppen ellenkezőleg, támogatja azokat a kutatásokat, amelyek a génmódosítás alternatív lehetőségeit vizsgálják, hiszen ezek nélkül a jövőben sem lehetne tudományos igényű és általánosan elfogadott állásfoglalást kialakítani”.³⁹

³⁹ *Genetikai módosítás-e a génszerkesztés? A jövő nemzedékek szószólója az elővigyázatosság elvéről.* JNSz közemény, 2018. február 19. <http://www.ajbh.hu/-/genetikai-modositas-e-a-genszerkesztes-a-jovo-nemzedek-szoszoloja-az-elovigyazatosag-elverol?inheritRedirect=true&redirect=%2F> Vö. *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2018.* B/4398. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2019. 357.

A JNSz állásfoglalását bizonyos értelemben igazolta az Európai Unió Bíróságának későbbi döntése (C-528/16. sz. ügy) illetve a későbbi szakminisztériumi állásfoglalás⁴⁰ is.

3. Konklúzió

Megítélésünk szerint a magyar zöld ombudsmanok tevékenysége érdemben kiterjedt a géntechnológiai tevékenység jogi szabályozására. Tartalmát tekintve általánosságban megállapítható, hogy a géntechnológiai tevékenység kapcsán a zöld ombudsmanok óvatosságra intették, mind a társadalmat, mind pedig a jogalkotót a géntechnológiai tevékenység potenciális környezeti veszélyei okán; milderre az Alaptörvény elfogadását megelőzően leginkább az elővigyázatlanság elvére hivatkozással térhettek ki, az Alaptörvény elfogadását követően pedig már *expressis verbis* jogalapot teremtett az Alaptörvény ‘GMO-mentes mezőgazdaság’ koncepciója is. A magyar jogtudomány szempontjából különösen fontosnak tekinthetők, illetve a tudományos gondolkodásra különösen fejlesztőleg hatottak a zöld ombudsmanok alábbi értékékelései, véleményei: (a) az uniós szabályozás vonatkozásában, a génmódosított szervezetek köztermesztésbe vonásának engedélyezése és az azt követő felügyelet kapcsán kifejtett kritikai véleménye; (b) az Alaptörvény ‘GMO-mentes mezőgazdaság’ koncepciójával kapcsolatos értékelése; (c) a transzatlanti szabadkereskedelmi megállapodás és annak az uniós illetve a nemzeti géntechnológiai szabályozásra kifejtett potenciális hatása kapcsán közzétett véleménye; (d) a genomszerkesztés és az Alaptörvény ‘GMO-mentes mezőgazdaság’ koncepciója tárgyában kialakított álláspontja.

⁴⁰ NAGY István: *Ösztönözni kell a GMO-mentes szója termesztését*. MTI közlemény, 2018. szeptember 11.

A ZAJTERHELÉS EGYES ESETEINEK VIZSGÁLATA

TAHYNÉ KOVÁCS Ágnes*

Dr. Bándi Gyula, a jövő nemzedékek szószólója, elsősorban nem a „csend embere”, hiszen szószólója, szócsöve és hangja a teremtett világ védelmének és a jövő nemzedékek érdekeinek. Ha „hangadását” „zajos siker” kíséri, akkor a jövő nemzedékek érdekei előtérbe kerülhetnek.

1. Csend! Legyen?

Nem mindegy azonban milyen csendről beszélünk.¹ A csend lehet környezeti katasztrófa jele is, mint azt *Rachel Carson Néma tavasz*² című korszakalkotó, forradalmi munkájában olvasóinak megidézte, de lehet érték is, amennyiben a környezetet terhelő káros zaj- és rezgés kibocsátásának hiányára utal. A jelen tanulmányban közvetetten beszélhetünk a csendről, mint természeti és környezeti értékről; amely környezetjogi szempontból a zaj- és rezgésvédelmen keresztül ölt testet. A zajterhelés ugyanakkor nem csak a természetes (és olykor

* Egyetemi adjunktus, PPKE JÁK.

¹ Egy 1996-os, a Hallás és Kommunikációközpont (the Center for Hearing and Communication, CHC) általi kezdeményezés nyomán ma már beszélhetünk a csend napjáról is, amely felhívja figyelmünket környezetünk akusztikai állapotának szerepére, fontosságára, továbbá arra, hogy mindnyájan tehetünk valamit, s tennünk is kell munkahelyünk, lakókörnyezetünk, életterünk nyugalmanak biztosításáért, megőrzéséért. Környezetünket nem csak „látképe”, hanem „hangképe” is van, amely leírja, meghatározza azt.

² Rachel CARSON: *Silent Spring*. Houghton Mifflin Company, 1962. A szerző elsőként kiáltotta világgá, majd könyvében példák sorával bizonyította, hogy a növényvédő szerek esztelen használata visszafordíthatatlan pusztítást okoz a növény- és állatvilágban, és beláthatatlan következményei lehetnek az emberre.

még az épített) környezetet terheli, hanem elsősorban az emberi egészségre jelent komoly megterhelést és betegségek kialakulásának kockázatát és okát.

Az egészséghez való jog az Alaptörvény szerint a testi és lelki egészséghez való jogot jelenti. A korábbi Alkotmány – a Gazdasági-, Szociális- és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából vett szóhasználat – „a lehető legmagasabb testi és lelki egészségről” szólt, de ennek gyakorlati jelentősége nem volt. Az Alaptörvény szerint az egészséghez való jog mindenkit megillető jog. A korábbi Alkotmány az intézményi garanciák között a munkavédelmet, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezését, a rendszeres testedzés biztosítását, valamint az épített és a természetes környezet védelmét jelölte meg. Az Alaptörvény ezek megtartása mellett a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés és a sportolás biztosítását is megjelöli. Az Alaptörvényben bővültek tehát az intézményi garanciák, a kor „kihívásaihoz” igazodva. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egészséghez való jog nem minősült alapjognak, hanem – a szociális biztonsághoz való joghoz hasonlóan – olyan alkotmányos jognak, amelyből többféle törvényhozó kötelezettség keletkezik a jog megvalósítására. Az Alaptörvény az egészséghez való jog tekintetében a „dogmatikai besoroláson” nem változtatott. Az egészséghez való jognál is megjelenik a környezet védelme, de az Alaptörvény külön is tartalmaz környezetvédelmi klauzulát. Az egészséges környezethez való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában alapjogként jelenik meg. Sajátossága, hogy szubjektív jogot ugyan nem biztosít (hiszen alanya „mindenki”, az „emberiség”), hanem alapvetően az állam intézményvédelmi kötelezettsége a jogérvényesülés biztosítása. A magyar Alkotmánybíróság már 1994-ben meghatározta a környezetvédelmi status quo követelményét, előírta, hogy az állam a védelem jogszabályokkal biztosított követelményét főszabályként nem csökkentheti, csökkentésre kivételesen és csak akkor kerülhet sor, ha az alapjog-korlátozás feltételei (szükségesség és arányosság) fennállnak. A védelmi szint csökkentésének tilalma a természetvédelem, a természeti környezet és az épített környezet védelmére is kiterjed. Az Alaptörvény megőrizte az egészséges környezethez való jog alapjogi jellegét, sőt többletgaranciákat is beépített.³

A szakirodalomban a környezethez való jog harmadik részeleme a zavartalan környezethez való jog – ahogy Moreno Gomez ügyben⁴ kifejtésre került, ez

³ Az Alaptörvény mondja ki a „károkozó fizet” elvét, illetve közvetlenül is alkalmazható szabályként előírja, hogy pusztán elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.

⁴ Moreno Gomez kontra Spanyolország, 4143/02 – 2005. február 16.

jelenti az egyén jogát *arra, hogy* otthonát tiszteletben tartsák, nem csupán a tényleges fizikai terület vonatkozásában, hanem e terület csendes élvezetében is.⁵

„A környezeti zaj és az egészség közötti közvetlen kapcsolatot a tudomány régóta vizsgálja és annak több vonatkozását is feltárta már, így többek között a szív és érrendszeri megbetegedésekkel, a magas vérnyomással, az alvászavarral, a mentális egészségzavarral való összefüggéseit.⁶ Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete, a WHO tanulmánya szerint a zaj hatására az ember szervezetében olyan morfológiai és fiziológiai változás következik be, melynek hatására csökken a teljesítménye, a stressz tűrő képessége vagy más környezeti hatásokkal szembeni ellenálló képessége. A környezeti zaj leginkább az alvást zavarja. Elsődlegesen nehézelárvást, ébredésekkel megszakított rossz alvást, vérnyomás- és pulzus emelkedést eredményez. Legkárosabb hatása az alvási periódus első felében van. Másodlagos hatása másnap jelentkezik: fáradtság, kimerültség, rossz közérzet, teljesítőképesség csökkenése. A zavarás nagymértékben függ a zaj tulajdonságaitól, az impulzus jellegétől, információtartalmától, időtartamától, és az egyéntől, például általában a nők és az idősek érzékenyebbek a zajra, az impulzusszerű zajok zavaróbbak, a kevés információt tartalmazó zajok pedig kevésbé befolyásolják az alvást. A zavartalan alvás háttérzaj esetén 30 dB(A) hangnyomásszintnél kisebb zajterhelést igényel.”⁷

⁵ Ld. bővebben: BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2014. 92–120.

⁶ Öt európai lakos közül legalább egy, egészségre káros mértékűnek tekinthető zajszennyezésben él. Becslések szerint Európában 113 millió embert ér a nappali, esti és éjszakai forgalomból származó, 55 decibel (dB(A)) vagy azt meghaladó szintű zaj hosszú távon. Zaj hatására a szervezet stresszhormonokat termel (adrenalin, kortizol), az érfalak merevebbé válnak, a vérnyomás megnő. A zaj frekvenciájától függően zavarja egyes szerveink működését is. Hosszú távú hatása nagyon szerteágazó, és a szervezet szinte minden részét érinti, többek között: hallásküszöb emelkedés, halláskárosodás, szív és érrendszeri problémák, ingerlékenység, fáradtság, vegetatív idegrendszeri problémák, látászavar, emésztési zavarok, mozgásszervi panaszok, anyagcsere felborulása, cukorbetegség, daganatos betegségek alakulhatnak ki. (Ld. bővebben: Európai Környezetvédelmi Ügynökség: „Zaj Európában 2020” <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-noise-in-europe>)

⁷ Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése az A/B-985/2016. számú ügyben.

2. Ombudsmani jelentés a versenypálya környezetterhelése kapcsán⁸

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tett eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértéként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához 2015-ben érkezett ismételt állampolgári beadvány⁹ a Hungaroring versenypálya zavaró működésével kapcsolatban. A beadványozó kifogásolta mind az erős zajhatásokat, mind a pálya időbeli használatának túlzó mértékét. A Hungaroring versenypálya működésével összefüggő hatósági eljárások már korábban is ombudsmani vizsgálat, illetve folyamatos utóvizsgálat tárgyát képezték. A 2015-ös vizsgálatot a jelenlegi biztos, Dr. Bándi Gyula elődje, Dr. Szabó Marcel folytatta le. Azt megelőzően, a korábbi ombudsman, Dr. Fülöp Sándor vizsgálata több, az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot állapított meg a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség eljárásaival, vagy éppen azok hiányával kapcsolatban.¹⁰

A 2015-ben indult vizsgálat – amely a 2012. január 1. utáni hatósági eljárásokat értékelte –, ideje alatt lépett hatályba a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet, valamint a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 427/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet, illetve a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj-és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet, valamint a környezeti zaj-és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet módosításáról szóló 91/2015. (XII. 23.) FM rendelet. Ezek a jogszabály módosítások éppen a Hungaroring versenypályához hasonló paraméterekkel bíró zajforrások (nemzetközi licenccel

⁸ Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése az AJB-985/2016. számú ügyben.

⁹ A legelső beadványban 2005. október 20-án két kerepes-szilasligeti panaszos a gyorsulási versenyek zajsztintjének ellenőrzését kérte, mert a rendezvények évről évre sűrűsödnek és lakossági zajmérés által igazoltan jelentős határérték-túllépéssel jártak.

¹⁰ JNO-560/2010. számú vizsgálata alapján dr. Fülöp Sándor a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2011. március 3-án adott ki állásfoglalást a Hungaroring autó-, motorsport versenypálya működéséből eredő zaj tekintetében: http://www.jno.hu/hu/af/jno-560-2010_hungaroring.pdf

rendelkező versenypályák) tekintetében vezettek be jelentősnek nevezhető változtatásokat.

A vizsgálat által érintett alapvető jogok a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye¹¹, az egészséges környezethez való jog¹², és a testi és lelki egészséghez való jog¹³.

A mogyoródi Hungaroring versenypálya üzemeltetésének keretfeltételeit¹⁴ környezetvédelmi működési engedély¹⁵ tartalmazta, amely 2013. június 30-áig volt érvényben. A versenypálya zajkibocsátási határértékeinek megállapítását az OKTV határozat¹⁶ rendelte rendezni.¹⁷ A hatóság 2014. június 16-án kelt döntésében¹⁸ módosította és a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalta a versenypálya zajkibocsátási határértékeit, illetve a versenypálya zajterhelésének

¹¹ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

¹² Alaptörvény XXI. cikk:„(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt –törvényben meghatározottak szerint –helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”

¹³ XX. cikk „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

¹⁴ A zajcsökkentési intézkedések megvalósításának, azok megfelelőségének igazolására szakértői vélemény elkészítésének előírása, éjszakai üzemelés tilalma stb.

¹⁵ Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OKTVF) 14/7012-6/2010. számú határozatával, a Felügyelőség KTVF: 39904-9/2010. számú határozatával, és az OKTVF 14/3241/11/2009. számú határozatával módosított KTVF: 7944-1/2009. számon kiadott engedély.

¹⁶ OKTV 14/3296/4/2009. számú határozatával módosított KTVF:5412-1/2009. számú határozata.

¹⁷ A zajkibocsátási határértékek (nappal 50 dB, éjjel 40dB) teljesítésének kezdő határnapját a másodfokú döntés 2012.január 1-jében állapította meg. Arra való tekintettel, hogy az üzemeltető által 2007-2008. években elkészített környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció is megállapította már, hogy a versenypálya üzemeléséből eredő zaj a védendő területeken az általános és átlagos pályahasználat idején T=7 dB-lel haladta meg a jogszabály által előírt határértékeket, a környezetvédelmi működési engedély előírta a felülvizsgálati dokumentációban kidolgozott intézkedési terv 2009. október 31-éig történő teljesítését, illetve zajcsökkentő intézkedések foganatosítását 2010. június 30-ig. Ezen határidő lejártá előtt egy nappal az üzemeltető határidő módosítási kérelmet adott be. A zajárnyékoló falak, és az erdősáv kialakításának elmaradását nehéz gazdasági körülményeivel indokolta, továbbá előadta, hogy a korábbi környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentációban tett javaslatok átdolgozása is szükséges, mivel az általa felkért környezetvédelmi szakértők nem tartották megvalósíthatónak a korábban javasolt 6,5-7m magas terület-feltöltés helyett szükséges 20 méter magasságú feltöltés kivitelezését. A hatóság 2011. január 31-i határidővel a kérelemnek helyt adott. 2011. augusztusában benyújtott intézkedési tervet a hatóság elfogadta, azonban ez a hatásterület újbóli felmérését tette szükségessé.

¹⁸ KTF: 416-2/2014. számú határozata.

hatásterületét. A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. április 21-én kelt ítéletével¹⁹ a Hungaroring Sport Zrt. bírósági felülvizsgálat iránti kérelmét elutasította. Mindezeket követően a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya (a Felügyelőség jogutódja) előtt újraindult a versenypályára vonatkozóan benyújtott zajvédelmi intézkedési terv elbírálása.²⁰

Az ezen előzményekkel indult, 2015-ös ombudsmani vizsgálat során az ombudsman²¹ felidézte az Alkotmánybíróság gyakorlatát,²² miszerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. Az ombudsman az Alkotmánybíróságnak az egészséges környezethez való jogról szóló alkotmánybírósági határozatokat áttekintő 16/2015. (VI. 5.) AB határozatára is hivatkozott. A 28/1994. (V. 20.) határozatot idézve kiemelte, hogy a

„környezetvédelemhez való jog [...] elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.”²³

Az ombudsman hivatkozott arra, hogy

„az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig

¹⁹ 3.K.28.489/2014/7. számú ítélete.

²⁰ Az ombudsman aggályát fejezte ki, hogy a zajvédelmi intézkedési tervben közölt mérési eredmények alapján az üzemeltető által a legnagyobb zajterheléssel járó eseménysorozatnak minősített Formula 1 Magyar Nagydíj alatt 2015. július 26-án (vasárnap) reggel nyolc óra és délután négy óra közötti időszakra nézve a legmagasabb zajsint az M1-es mérőponton (Kerepes-Szilasliget Bajcsy-Zsilinszky u. 125.) 70,8 dB volt, míg az új szabályozás a felmentés idejére is maximálisan 70 dB-t nem meghaladó zajterhelést engedélyez.

²¹ Dr. Szabó Marcel.

²² 9/1992. (I. 30.) AB határozat; 2/1995. (XII. 15.) AB határozat.

²³ Ld. bővebben: 16/2015. (VI. 5.) AB Indokolás [109]–[110].

vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.”²⁴

3. Alkotmánybíróági döntés a zajterhelésről

Egyedi normakontroll eljárásban 2018. október 10-én döntött az Alkotmánybíróóság²⁵ nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajvédelmi ügyében és 2018. december 31-i hatállyal az egészséges környezethez való jog megsértése miatt, megsemmisítette a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zajra vonatkozó egyes speciális szabályokat²⁶.

Az Alkotmánybíróóság eljárása bírói kezdeményezés alapján indult. Az alapügy felperesei zajterhelés miatt pert indítottak egy kizárólagos állami tulajdonban álló, Mogyoródon nemzetközi licenccel rendelkező versenypályát üzemeltető gazdasági társasággal szemben. A bíróság indítványa – többek között – a perben alkalmazandó, a peresített időszakban módosított zajvédelmi rendelet alkotmányossági vizsgálatára irányult. A módosítás eredményeként a zajterhelési határérték a korábbiakhoz képest lényegesen megemelkedett, az indítvány értelmében mindez az elért védelmi szint csökkentését jelentette, ami az indítványozó értelmezése szerint sértette az egészséges környezethez való jogot. Az Alkotmánybíróóság normakontroll hatáskörében eljárva, a zajvédelmi szabályok alkotmányosságát vizsgálta.

Az Alaptörvényben elismert egészséges környezethez való jog részét képezi az a tartalmi követelmény, hogy a környezetvédelem egyszer már elért védelmi színvonala ne csökkenjen. A visszalépés tilalma nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül az alapjogi védelem során.²⁷ Az Alkotmánybíróóság komplex vizsgálat alapján megállapította azt is, hogy a zajkibocsátás az egészséges környezethez való jog hatálya alatt áll és a támadott szabályozás – a zajkibocsátóra vonatkozó szigorúbb előírások ellenére is – összességében visszalépést eredményezett a korábbiakhoz képest.²⁸

²⁴ Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése az AJB-985/2016. számú ügyben.

²⁵ 17/2018. (X.10.) AB határozat.

²⁶ A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet.

²⁷ Ld. bővebben: 16/2015. (VI. 5.) AB Indokolás [109]–[110].

²⁸ Az Alkotmánybíróóság rámutatott arra, hogy a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működése kedvezően hat a turizmusra, az autósportra, Magyarország hazai és nemzetközi megítélésére, illetve hasznos nemzetgazdasági hozadéka is vannak. Ezek a szempontok

Az Alkotmánybíróság indokolása szerint

„[...] határértékeken kívüli egyéb rendelkezések terhesebbé vagy szigorúbbá tétele automatikusan nem befolyásolhatja a határérték emelésének megítélését akkor, amikor az eldöntendő kérdés az, hogy csökkent-e a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított védelmi szintje a korábbiakhoz képest. Azért nem, mert az emelt határértéken kibocsátott zaj nem lesz halkabb az egyéb anyagi jogi rendelkezések ellenére sem. Az is megállapítható azonban, hogy a határérték emelése nem minősíthető automatikusan a védelmi szint csökkentésének. Ilyen esetben fokozott óvatossággal kell azt megítélni, hogy a határérték emeléséből következő növekvő környezetterhelés lehetőségét a szabályozás egyéb anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályai megfelelően ellensúlyozzák-e.”
17/2018. (X.10.) AB határozat Indokolás [68].

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is rámutatott, hogy

„a visszalépés értékelése nem pusztán számszaki elemzést igényel. A kibocsátási határérték kiemelt jelentősége és az óvatosság elve ellenére az adott esetben akár az is megállapítható, hogy a jogszabályi módosítások összességükben nem csökkentették a védelmi szintet, jóllehet a határérték számszerűen emelkedett. Az előbbieket értelmében a határérték-megállapításhoz kapcsolódó kiegészítő rendelkezések közül a monitoring rendszer működtetésének, az éves adatszolgáltatásnak a kötelezettsége és az előzetes bejelentési kötelezettség bevezetése nem volt olyan tényezőnek

azt támasztották alá, hogy a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működése Magyarországon közérdek. Közérdekre való hivatkozással azonban nem igazolható az elért védelmi szinttől való visszalépés, valamint az sem, hogy a környező települések lakosságának – védelmi intézkedések nélkül – a korábbinál is nagyobb zajterhelést kellene elviselnie. Minthogy a versenypálya mindenkori működtetése vállalkozási tevékenységnek minősül, amelynek folytatása zajjal terheli a környezetet, az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a vállalkozáshoz való alapjoggal igazolható-e az elért védelmi szint csökkentése. Arra a következtetésre jutott, hogy bár a visszalépés ebben az összefüggésben szükséges lehet – mert a versenyek rendszerint magas zajkibocsátással járnak –, azonban az az elérni kívánt céllal nem arányos. Ennek oka, hogy a jogalkotó nem a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközök közül választott ki egyet, hanem egy azokon aránytalanul túlterjeszkedő megoldást intézményesített. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya funkcionális működtetése nem követeli meg, hogy az év minden napján 5 dB-el magasabb, a felmentési rendszerben pedig akár 40 napon keresztül folyamatosan jóval magasabb (65 és 70 dB) zajkibocsátásra kerüljön sor.

minősíthető, amely alkalmas a határérték-emelés ellensúlyozására. Ezek az adminisztratív szabályok ugyanis nem befolyásolják a környezetterhelés szintjét. Funkcionális szerepük a határértékek megtartására, a zajkibocsátó jogszerű működésének kontrolljára koncentrálódik, azaz arra, hogy az új, opcionálisan alkalmazott rezsimet betartsa a pálya üzemeltetője. Emiatt nem minősíthetők kompenzáló rendelkezéseknek. További szempontként mutat rá az Alkotmánybíróság arra, hogy a kibocsátási határértékekkel kapcsolatos alkotmányossági felülvizsgálat során a szabályozás szerinti maximális zajkibocsátás körülményeiből kell kiindulni. A határérték jogi jellegéből ugyanis az következik, hogy a kibocsátó a rögzített szintig jogszerűen terheli a környezetet, még akkor is, ha ez nem következik be minden naptári napon. A határérték jogi jellegéből továbbá az is következik, hogy a környezetterhelést szükséges igazítani a felső határhoz és nem fordítva. A támadott norma kapcsán annak megítélése, hogy a védelmi szint csökkent vagy sem, a felső határt elérő terhelési szint vizsgálata alapján lehetséges. A versenypálya állandó létesítmény, amelynek területén üzemi és szabadidős zajforrások a szabályozási környezet előírásainak megfelelően – leszámítva a felmentéssel érintett számú nappal egyező időtartamú kötelező szünetet – akár folyamatosan működhetnek. A szabályozás nem tiltja, hogy általában 5 dB-el hangosabban, továbbá a felmentési rendszerben meghatározott napszakban kiemelkedő hangerővel összefüggő negyven napig folyamatosan zajt bocsásson ki a versenypályán működő zajforrások. Ezért nincs hatással a szabályozás minősítésére, hogy az üzemeltető választhat az általános és a különös szabályozás között, mint ahogyan az sem, hogy az üzemeltető nem mindig meríti ki a zajkibocsátási mozgásterét. A kérdés az, hogy ha a különös rezsimet választja, akkor összességében csökken-e a védelmi szint az új szabályozás követésekor. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza továbbá azt is, hogy a sérelmezett rendelkezések szabályozási tárgya maga „a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zaj.”

Azaz az vizsgált rendelet. módosított rendelkezései nem a versenypályán, rendezvény közben észlelhető zajt, hanem a versenypálya hatásterületén érzékelhető zaj szintjét szabályozzák. Ebből következőleg a versenypályán,

rendezvény közben nem jogszerűtlen, ha az a rendelet különös szabályait lényegesen meghaladó zajszintet mérnek, ezzel egyidejűleg azonban – megfelelő védőintézkedések kialakítása révén – a versenypálya hatásterületén a határértékek érvényesülnek. Megjegyzendő, hogy véderdő létesítésével vagy védőfal emelésével nem ellensúlyozható a határérték emelése.²⁹

4. Ombudsmani vizsgálat a szabadtéri fesztiválok zajhatásairól

Az ökológiai szempontokat elsőrendű prioritásként kezelő fenntartható fejlődés megvalósításának egyik eszközeként, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó ombudsman, Dr. Bándi Gyula 2017-es hivatalba lépésével a korábbi biztosok munkájában is fellelhető zaj- és rezgésvédelmi vizsgálatokat tovább folytatta, és elmélyítette.

2018. november 8-i jelentésében a jogi szabályozás hiányosságait, a zajterhelési határértékek problémáit, a helyi zajvédelmi szabályok elégtelenségét, egy esetben pedig a hatósági eljárás ellentmondását állapította meg a Balaton és a Velencei tó mellett, a Szigeten, valamint a debreceni Nagyerdőben tartott fesztiválok átfogó vizsgálatában.³⁰ Az egészséges környezethez, valamint a jogbiztonsághoz való jog sérelmét állapította meg és az agrárminisztert jogalkotási lépésekre, az érintett önkormányzatokat a helyi rendeletek módosítására kérte fel.

A szabadtéri zenei fesztiválok zavaró hanghatásai miatt nem csak a közelben lakók, hanem a rendezvények helyszínétől távolabb – akár a Balaton, a Velencei tó vagy a Duna túlsó partján és egyes fővárosi kerületekben – élők is jelentős számban küldtek panaszokat a hatóságoknak és az alapvető jogok biztosának hivatala részére. A szószóló az egybehangzó tartalmú beadványok nyomán indított eljárást, amely az elmúlt években megrendezett SZIGET Fesztivál, a Balaton Sound, a Strand-B.My Lake, az EFOTT, az Agárdi Popstrand, és a nagyerdei Campus Fesztivál zajhatásaira és a rájuk vonatkozó szabályozás ellentmondásainak vizsgálatára is kiterjedt.

A vizsgálati eredményeket összefoglaló jelentés megállapította, hogy a fesztiválok zajvédelmi szabályozása kettős vonzatú és gyökeresen eltérő rendelkezéseket tartalmaz attól függően, hogy a fesztiválok területe közterületnek

²⁹ 17/2018. (X. 10.) AB határozat Indokolás [69]–[72].

³⁰ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-184/2018. számú ügyben.

minősül-e vagy sem.³¹ Mindez a gyakorlatban azt is jelentheti, hogy a helyi rendeletben kijelölt zajvédelmi hatóság a település közigazgatási határain kívül más településen nem ellenőrizheti a zaj mértékét. A jövő nemzedékek szószólója szerint a szabályozás kettősségéből fakadó ellentmondás, valamint a gyakorlatban is megmutatkozó hiányosságok sértik a jogbiztonság elvét és az egészséges környezethez való jogot.

További probléma, hogy a távolabbi területekre a zenei fesztiválok hanghatásainak alacsony és metrikusan ismétlődő, szubbasszus frekvenciája jut el és okoz zavaró hatást, amely zajjellemző különbözik a határértékekkel szabályozott üzemi, sport és szórakoztató tevékenységekre egységesen vonatkozó zajterhelésének karakterétől, a hatályos szabályozásban e speciális zajjellemző figyelembevétele nem érvényesül megfelelőképpen.

A jelentés rámutatott arra is, hogy egyes, kizárólag vagy részben közterületi szabadtéri zenei fesztiválok esetén a helyi zajvédelmi hatóság az engedély megadásakor a jogszabályban megengedettnél magasabb, bizonyos értelemben „kedvezményes” határértékeket állapított meg, noha a jogszabály szerint e határértékek csak a nem közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre vonatkoz(ná)nak.

A jövő nemzedékek szószólója mindezek nyomán felkérte a környezetvédelemért felelős agrárminisztert, hogy megfelelő jogalkotás kezdeményezésével oldja fel a szabadtéri zenei fesztiválok zajhatásaival kapcsolatos szabályozás ellentmondásait és hiányosságait. A szószóló a távolabbi jövőre nézve javasolta az érintett önkormányzatoknak, hatóságoknak, hogy a jelentés megállapításait vegyék figyelembe mind a zajvédelmi hatósági eljárás, mind pedig a helyi zajvédelmi rendeletek megalkotása során.

5. Repülőterek zajhatása

Egy másik, jelentős zajkibocsátással járó tevékenység kapcsán is felemelte szavát a jövő nemzedékek érdekeit védő ombudsman. A dinamikusan növekvő

³¹ Ha egy szabadtéri fesztivált nem közterületen rendeznek (vagy csak részben közterületen), arra a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló kormányrendelet irányadó, ha viszont kizárólagosan közterületen rendezik meg, nem a központi szabályok vonatkoznak rájuk, hanem az adott helyi önkormányzat zajvédelmi rendelete. A helyi rendelettel való zajvédelmi szabályozás tényleges korlátja a település közigazgatási határa: a helyi önkormányzat rendelete csak e határokon belüli, helyi környezetvédelmi ügyekre vonatkozhat. Ha azonban egy fesztivál zajvédelmi hatásterülete más településeket is érint, a helyi rendelet a „határon túli” zajhatásokra már nem vonatkozik.

hazai légi forgalom által előidézett, már ma is tömeges lakossági panaszokat okozó zajterhelés tervszerű csökkentése érdekében a polgárok éjszakai nyugalmát garantáló jogi és érdekeltségi rendszer megteremtését szorgalmazta, valamint a légiforgalmi jogi szabályozás átfogó felülvizsgálatát kérte az illetékes minisztertől a jövő nemzedékek szószólója, Dr. Bándi Gyula. Ennek során a polgárok egészséges környezethez való jogának érvényesülését vizsgálva a zajterhelés elleni fellépésnek is kiemelt figyelmet szentelt. Ez annál is inkább indokolt, mert az ombudsmani hivatalnál vizsgált környezeti ügyek között a zajpanaszok kiemelkedő számban jelennek meg.³² A szószóló emlékeztetett elődje, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa állásfoglalására, amely szerint más alapjogokkal, illetve alkotmányos értékekkel való ütközés esetén az egészséges környezet és a jövő nemzedékek érdekeinek különös védelmét kell biztosítani. Figyelembe kell venni azt is, hogy a polgárok ezreit sújtó légiforgalmi zaj a lakóingatlan használatának korlátozottsága folytán közvetlenül érinti a magántulajdonhoz fűződő alapjogot is. Felhívta a figyelmet arra is, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint alapvető jog csak más alkotmányos alapjog, alkotmányos érték vagy cél védelme és érvényesülése érdekében, az elengedhetetlenül szükséges mértékben korlátozható. Kiemelte azt is, hogy értelmezése szerint a légiközlekedés nem közszolgáltatás, célja a gazdasági haszon elérése, ez tehát önmagában nem igazolhatja az egészséges környezethez és a tulajdonhoz való alapjog korlátozását. A legnagyobb repülőtér működése kétségkívül a nemzetgazdaság és a közösség érdekét is szolgálja, ugyanakkor Dr. Bándi Gyula szerint a zavarás mértéke és szükségessége az alapvető jogok érvényesülésének szempontjából értékelendő. Mint fogalmazott a nyereségorientált gazdálkodó szervezetektől ilyen körülmények között elvárható, hogy a működésükkel együtt járó zavarás káros következményeit az érintettek számára méltányos módon enyhítsék.

Mint láthattuk, az Alkotmánybíróság az egészségügyi határértékeket az egészséges környezethez való jog garanciájának tekinti. Szakértők³³ szerint ugyanakkor a zaj mérésére ténylegesen alkalmazott átlagszámításos módszer a légtéri zaj esetében nem tükrözi a rövid ideig tartó, ám igen jelentős zajha-

³² Egészségügyi kutatások szerint az emberi szervezet nem képes megszokni a zaj zavaró mértékű hatását, az egészségkárosodáshoz vezet – ez azon a közelmúltbeli kerekasztal-rendezvényen is elhangzott, amelyet a szószóló a szabályozói, hatósági, civil és szakmai szervezetek képviselőinek részvételével szervezett a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér működéséből fakadó zajterhelésről.

³³ SZÁRA György: A légiközlekedés zajkibocsátásának megítélése. 2010. 04. 17-én a Légtér Egyesület honlapján megjelent tanulmány: <https://legter.eoldal.hu/cikkek/tanulmany/a-legi-kozlekedes-zajkibocsatasanak-a-megitelese.html>

tás okozta valós egészségügyi terhelést.³⁴ Egészségi szempontból különösen kritikus a mélyalvás időszakában elszendvedett zaj, ezért aggasztó, hogy az éjszakai átrepülések száma a járatok rendszeressé vált késései miatt a gyakorlatban meghaladja az eleve túl magasra tervezett értéket is. Ha a sorozatos késések következmények nélkül maradnak, a légitársaságok nem is érdekeltek abban, hogy betartsák az előírásokat. Az államnak – polgárai védelmében és az Alaptörvényből eredő kötelezettségének érvényesítése érdekében – az előírások kikényszerítéséhez elegendően súlyos anyagi hátrányt jelentő szankciókat kell(ene) alkalmaznia, amelyek a légitársaságokat érdekeltté tenné a légi forgalom reális tervezésében. A befolyó bírságösszegnek pedig a lakosság zajterhelésének csökkentését kellene szolgálniuk. Mindezek miatt Dr. Bándi Gyula, a jövő nemzedékek szószólója kérte az éjszakai átrepülések számának az orvostudomány szerint elfogadható mértékűre csökkentését, valamint a szabálytalan repülési tevékenységek elleni hatékony hatósági fellépés biztosítását.

A jövő nemzedékek szószólójának jelentésére reagálva a főpolgármester valamint az innovációs és technológiai miniszter sajtótájékoztatóján³⁵ bejelentette, hogy a főváros egy éven belül olyan szabályozás bevezetését tervezi,³⁶ amely éjfél és hajnali 5 óra között zárva tartásra kötelezné a repülőteret, ezzel csökkentve a zajszenyezést. Járatonként 1000 eurós zajterhelési díjat kell majd fizetniük azoknak a légitársaságoknak, amelyek repülői az úgynevezett mélyalvási időszakban, vagyis éjfél és hajnal 5 óra között szállnak le a ferihegyi repülőtéren. A zajterhelési díjat a ferihegyi repülőteret üzemeltető Budapest Airport Zrt. szedi be, és a légikikötő környezetében lévő házak hangszigetelési pályázatainak támogatására fordítja. Kiépítésre kerül egy interaktív zajmonitor rendszer is.³⁷ A zajmonitor létesítéséről a repülőterek környezetében létesítendő

³⁴ A felszálló ill. leszálló gépek tulajdonképpen egy hengerpalást mentén bocsátanak ki zajt. Ez egy olyan hengerpalást melynek tengelyét a légi jármű haladási iránya képezi, alkotói pedig időben előre haladva és tengelytől távolodva változó energiát közölnek környezetükkel. A zajtérképből is láthatóan a létesítmény közeli térséget a légi járműveken kívül a földi gépek zajkibocsátása is éri. Felszállás közben a kifutópálya meghatározott elszakadási pontjától, emelkedő szögben a gép hallótávolságon túl kerüléséig történik a zaj mérése. A mérőműszer elhelyezése is előre meghatározott, a felszállási iránnyal párhuzamos a haladásához közeli vonalak mentén történik. Lényeges szempont ugyanis a zajhelyzet értékelésénél a zajterheléssel érintett felület megadása, így a lakás, ill. pihenés célú épületek nyílászárói előtt. Így adják meg a zajterhelési határértékeket előíró rendeletek. Felületekre vonatkoznak tehát az előírások, máskülönben nincs mihez kötni a terhelést.

³⁵ Tarlós István főpolgármester és Palkovics László innovációs és technológiai miniszter közös sajtótájékoztatója 2019. augusztus 1-én.

³⁶ A Műszaki Egyetem és a Közlekedéstudományi Intézet szakértői kerestek megoldásokat.

³⁷ Hatról 13-ra emelik a zajmérési pontok számát, a 18. kerületi lakosok pedig zajmérő eszközöket igényelhetnek az önkormányzattól, hogy összehasonlíthassák a hivatalos adataikat az

zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének részletes műszaki szabályairól szóló 18/1997. (X. 11.) KHVM-KTM együttes rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 13. §-a már részben rendelkezik.³⁸ A Rendelet 13/A §-a szerint a zajvédelmi bizottság feladata az információ beszerzés, véleménynyilvánítás mellett többek között az, hogy környezetvédelmi kérdésekben javaslatokat dolgozzon ki a repülőtér működtetését érintően.

Időközben a Covid19-világjárvány a szállítás iránti kereslet jelentős csökkenése, valamint az európai uniós tagállamok és a harmadik országok által a járvány megfékezése érdekében hozott közvetlen intézkedések, így például a határlezárások és a légi forgalom tilalma következtében a légi forgalom jelentős visszaeséséhez vezetett.³⁹ Az egységes európai égbolt légiközlekedési hálózati feladatkörének hálózatkezelője, az Eurocontrol által közzétett adatok az európai régió esetében a légi forgalom 2020. március végén mintegy 90%-os visszaesését jelzik 2019. márciussal összehasonlításban. A légi fuvarozók az előzetes foglалásoknak a világjárvány miatti nagymértékű csökkenéséről számolnak be, és a 2019/2020-as téli és a 2020-as nyári menetrendi időszakban jelentős számú járáttörlést hajtottak végre.⁴⁰ A májusi lassú forgalomnövekedést követően júniusra és júliusra több légitársaság is bejelentette fokozatos járat újraindításait Budapestről, illetve Budapestre.⁴¹

A fentiek tükrében annyi bizonyos, hogy változások várhatók a zajterhelés csökkentése irányában is. A jelentősen csökkenő légi forgalom, jelentősen csökkent zajhatást máris eredményezett, ha csak átmenetileg is.

A hosszú távú cél egy olyan optimális megoldás kidolgozása, amely a légiközlekedés hosszú távú fenntarthatósága mellett biztosítja az egészséghez való jog érvényesülését és nem csak az emberi egészség, de e természetes környezet és az élővilág megóvását is.

övéikkel. Készítenek egy mobiltelefonos alkalmazást is, amelyen a lakók jelezhetik, ha mégis vannak éjszakai repülések, vagy ha azok túl hangosak.

³⁸ A 36/2004. (III.31.) GKM-KvVM együttes rendelet 10. §-a iktatta be, 2004. 04. 01-től hatályos.

³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2020. május 25-i (EU) 2020/696 rendelete a Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló 1008/2008/EK rendeletnek a Covid19-világjárványra tekintettel történő módosításáról (1).

⁴⁰ „A kereslet hirtelen visszaesése és a járáttörlések példátlan aránya súlyos likviditási problémákhoz vezetett a légi fuvarozók számára. E likviditási problémák közvetlenül kapcsolódnak a Covid19-világjárványhoz.” Az Európai Parlament és a Tanács 2020. május 25-i (EU) 2020/696 rendelete (2).

⁴¹ https://www.bud.hu/budapest_airport/media/hirek/aktualis_sajtokozlomenyek/repuloteri_ertesito_2020_junius_6.html

ALAPVETÉSEK A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉST SZOLGÁLÓ VERSENYJOG ELEMZÉSÉHEZ

TÓTH Tihamér*

1. Bevezetés

Egy tanszéken, egy folyosón dolgozva a most ünnepeelt Bándi professzor úrral nem kellett sokat gondolkozni a témaválasztáson, különösen úgy, hogy – ebben is az ünnepeelt nyomdokaiban lépdelve – egy tavaly elnyert Jean Monnet pályázaton a fenntartható fejlődés és a verseny kapcsolatát kibontó oktató és kutató munkát vállaltunk. Ez egy elsöre szűknek tűnő témakör, de nagy mélységekkel, így e rövid tanulmányban csupán néhány kérdés felvetésére szorítkoznék. Kiindulópontként újra átlapoztam Bándi Gyula MTA doktori értekezését, amely egyik fő vezérvonala a jogi oktatásban és gondolkodásban stabil helyet elfoglaló környezetvédelmi jog és az újabb kor lendületét jelképező fenntartható fejlődés fogalmainak kapcsolódási pontjait, „jogiasulását” vizsgálta. Erre támaszkodva szeretném röviden áttekinteni a két jogterület és politika alkotmányos alapjait, kapcsolódási pontjait, az integráció lehetőségeit, részletesebben írva a versenyjog személyi és tárgyi hatálya által kijelölt átfedési területekről, mindezt elsősorban EU jogi nézőpontból, sok egyéb releváns kérdés érintetlenül hagyva, bízva abban, hogy a közeljövőben, Bándi professzorral közös munka eredményeként is születnek még e témát kibontó tanulmányok.

* Egyetemi tanár, PPKÉ JÁK; a tanulmány a Project Nr - 611050-EPP-1-2019-1-HU-EPPJMO-CHAIR számú Jean Monnet Chair program keretében született.

2. Két nehezen definiálható politika: verseny és fenntartható fejlődés

A versenypolitika és fenntartható fejlődés kapcsolata az utóbbi időben a tudományos érdeklődés középpontjába került.¹ E két politika egymáshoz való viszonyának tárgyalása előtt szükségeszerű elgondolkozni azon, miről is szól a két kibékítendő politika. A kapcsolódási pontok azonosítását nehezítheti, hogy egyik politikának sincsen jogszabályba vésett tartalma, kontúrjai idővel és földrajzi térséggel párhuzamosa változnak.

Bándi Gyula MTA doktori értekezése abból indul ki, hogy létezik olyan fenntartható fejlődés, amelyik az ökológiai fenntarthatóságra építkezik, és szoros kapcsolatot tart fenn a környezetjoggal.² A fenntartható fejlődés részben alapelv, részben cél, amelyet maga a lisszaboni szerződés nem törekszik meghatározni.³ Ennek ellenére a fenntarthatóság a másodlagos jogban és joggyakorlatban is megjelenik, igyekezve jogi követelménnyé válni. A fenntarthatóság konkrét, pontosabb jogi fogalma a fenntartható fejlődés következő három alapját öleli fel: a népesség életszínvonala és jóléte (mint gazdasági elem), a ma és a jövő generációk számára (társadalmi és méltányossági elem), s mindez a környezet lehetőségeinek keretein belül. Ezek közül azért is indokolt véleménye szerint a környezetjogi szempontok kiemelése, mert ez a rendszer legalább létezik,⁴ miközben „a fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés olyan szlogenek, amiket gyakran használnak, de tényleges tartalom nélkül, tudván, hogy reálisan nem számonkérhetők”, nincs konzisztens rendszerük.⁵ Az uniós jog kapcsán is meghatározó a környezetvédelmi politika alakulása, a lisszaboni szerződés óta egyre többször találhatunk a fenntarthatóságra való utalásokat - a béke, biztonság, szolidaritás, emberi jogok, szegénység, követelményeivel együttesen. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatát is elemezve Bándi úgy véli, hogy a környezethez való jog pontos fogalmát sem könnyű meghatározni, ugyanakkor

¹ Ld. pl. The conference Paris We-are-Competition conference ‘Competition Law and Sustainability Conference 2019’ and Brussels conference ‘Sustainability and Competition Policy: Bridging two Worlds to Enable a Fairer Economy, 24th Oct 2019 by the European Committee of the Regions, the European Economic and Social Committee, the Fair Trade Advocacy Office, the Global Competition Law Centre of the College of Europe and the Center for Economics, Law and Society at University College of London.

² BÁNDI GYULA: *A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai*. Akadémiai doktori disszertáció tézisei. 2013. 7. [a továbbiakban: Tézisek]

³ Tézisek i. m. 13.

⁴ Tézisek i. m. 9.

⁵ Tézisek i. m. 16.

annak nélkülözhetetlen tartalmi elemei azonosíthatók. Ezek az egészséges környezethez való jog, a biztonságos környezethez való jog, a zavartalan környezethez való jog, az esztétikus környezethez való jog és a környezet egészsége.⁶

A doktori értekezés – némileg megalapozva e tanulmány következtetéseit is – szól az *integráció* fontosságáról, abban az értelemben, hogy a környezeti érdekek nem sajátosként kezelendők, hanem azok részeivé kell hogy váljanak az emberi fejlődés bármely más folyamatának.⁷ Ugyan a belső piaci joggyakorlatban évtizedek óta elfogadott a gazdasági szabadságok környezeti szempontok miatti korlátozása, megállapítása szerint a környezetvédelmi szempontok integrációja mégsem mondható sikeresnek.

Úgy gondolom, hogy a versenypolitika definiálása ugyanilyen nehézségeket vethet fel, talán annyi különbséggel, hogy annak jogi vetülete kiforrottabb: lehet tudni, hogy mik azok a kérdések, piaci anomáliák, amelyekkel a versenyjog hatósugara alá tartoznak. Ez szinte minden jogrendszer esetében felöleli a vállalati versenykorlátozásokkal szembeni fellépést, azaz a versenykorlátozó megállapodások és erőfölénnyel való visszaélés tilalmait, valamint a fúziók és felvásárlások ellenőrzését. Uniós szinten ehhez csatlakozik még az állami támogatások és az állami monopóliumok szabályozása. A magyar versenyjog által ehhez képest még szabályozott kérdéskörök a tisztességtelen piaci magatartások és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmi, nagyrészt uniós jogi harmonizáció által vezérelve. Az viszont nehezebben mondható meg világosan, hogy e meghatározható jogszabályok alkalmazása során különböző országok különböző jogalkalmazói különböző időszakokban éppen milyen tartalmú versenypolitikát követnek. Ez a mozgástér változatlan jogi környezetet tételezve is azért lehetséges, mert a versenyjogi szabályok jellemzően tágan, generálklauzula jelleggel kerültek megfogalmazásra. A kérdésfelvetés azért lényeges, mert a különböző versenyelméletek, gazdasági filozófiák nyomán egy általános jogi tilalom másként hathat ki a piacok működésére.

E bizonytalan kontúrok ellenére lehet és érdemes beszélni a fenntartható fejlődés és a verseny kapcsolatáról, az ezeket szolgáló politikák esetleges konfliktusairól, vagy éppen azok egymást támogató hatásairól. Az összhang megtalálását első látásra nehezítheti, de jobban belegondolva a flexibilitásból adódóan mégis inkább könnyítheti, hogy lehetséges mind a fenntarthatóság, mind a verseny intézményét eltérő tartalommal definiálni, eltérő intenzitással kívánatosnak tartva egy adott társadalom hosszú távú boldogulása szolgálá-

⁶ Tézisek i. m. 18–19.

⁷ Tézisek i. m. 22.

tában. A kapcsolódást segítheti, hogy mind a fenntartható fejlődés, mind a verseny értelmezhető etikai összefüggésekben. A verseny szót is jellemzően jelzős szerkezetben használjuk, az lehet élénk, gyenge, hatásos, de leginkább tisztességes vagy tisztességtelen.

3. Alkotmányos alapok

Két közpolitika egyensúlyozása, s az ennek során szükségszerűen felmerülő primátus kérdés kapcsán releváns lehet megvizsgálni, van-e különbség azok alkotmányos beágyazottsága tekintetében. A kérdés EU tagállam esetében vizsgálendő mind az uniós, mind a magyar jog prizmáján keresztül.

Az EUSZ. 3. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy az Unió egy belső piacot hoz létre. Ezután rögtön azzal folytatja, hogy az Unió Európa *fenntartható fejlődéséért* munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az EUMSZ 7. cikke szerint az Unió, valamennyi célkitűzését figyelembe véve és a hatáskör-átruházás elvével összhangban, biztosítja a különböző politikái és tevékenységei összhangját. A 9. cikk szerint az EU politikái és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során figyelembe veszi a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítására, a megfelelő szociális védelem biztosítására, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre, valamint az oktatás, a képzés mellett az emberi egészség védelmének magas szintjére vonatkozó követelményeket. A 11. cikk ennél is konkrétan fogalmaz a környezetvédelmi követelmények kapcsán: azokat – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába. A harmadik elsődleges jogforrás, az Alapjogi Charta 37. cikke szól a környezetvédelemről. Ez nem ad sokat hozzá az előbbiekhöz, amikor kimondja, hogy a magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.

Ami a *szabad verseny* fontosságát illeti, ez is kiemelt fontossággal bír az EU gazdasági alkotmányában, több helyen is megjelenik az alapító szerződésekben. Így például az EUMSZ 119. cikke úgy rendelkezik, hogy *nemcsak az Unió, hanem a tagállamok is a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban tevékenykednek, ezáltal elősegítve az erőforrások*

*hatékony elosztását.*⁸ A szabad, torzulásmentes verseny alapvető fontosságát a korábbi évtizedekben az EKSZ 3. cikk (g) pontja rögzítette, ennek szövege ma az EUMSZ 27. sz. jegyzőkönyvében olvasható – ennyiben van némi különbség a két jogterület alkotmányos megalapozása kapcsán. Az Alapjogi Charta 16. cikkének deklarációja szerint a *vállalkozás (ha nem is a verseny) szabadságát, az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban, el kell ismerni.*

Ami a magyar jogrendszert illeti, az 2011. április 25-én elfogadott Alaptörvény szól mind a fenntartható fejlődés, mind a verseny fontosságáról. Az M cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.” A (2) bekezdés értelmében „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”⁹ A fenntartható fejlődés és a környezetvédelem alkotmányos megalapozottsága talán még ennél is egyértelműbb. Szól erről a Nemzeti hitvallás,¹⁰ a P) cikk pedig az állam és mindenki kötelességévé teszi a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek, mint a nemzet közös örökségének védelmét és fenntartása, a jövő nemzedékek számára. A XXI. cikk szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A XX. cikkben az egészséges környezet a testi és lelki egészséghez való jog biztosításának feltételeként jelenik meg, aminek „érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

Szemben az uniós alapító szerződésekkel, az Alaptörvényünk nem tér ki az egyes politikák közötti kapcsolatra, konfliktushelyzet esetén követendő szempontokra. Kovács András emlékeztet arra, hogy az Alkotmánybíróság általános gyakorlatának nevezhető, hogy a piacgazdaságot nem önálló értéként, hanem

⁸ Ld. erről: TÓTH Tihamér: Gazdasági alkotmány: a piac és a verseny védendő értékei. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011.* Budapest, Pázmány Press, 2013. I. k. 349–371.

⁹ TÓTH András: Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és a piaci verseny viszonyára tekintettel. *Versenytükör*, VIII. évf., 2012/1. 26.

¹⁰ „Vállaljuk, hogy örökségünket, [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

értelmezési segédeszközként használta a „gazdasági rendszert” leíró jogok és intézmények értelmezésénél, és a piac korlátozásának két legitim célját határozta meg.¹¹ Az egyik a piaci szabadságot a nem megfelelően (közjóval ellentétesen) gyakorolt piaci szabadsággal szemben védelmező indokok, a másik pedig a piac korlátozása a piac szabadságától teljesen független alapjogok és alkotmányos érdekek miatt. Ilyenek lehetnek az egészségügyi vagy éppen honvédelmi okok mellett a környezetvédelmi indokok.

A fenti jogszabályi rendelkezések rövid összevetése után úgy tűnik, hogy a *fenntartható fejlődés* alkotmányos bástyái erősebb alapokon *állnak*, mint a szabad és tisztességes versenyé. Igaz lehet ez a megállapítás a politika szférájában is: minden bizonnyal könnyebb szavazatokat nyerni, vagy éppen grandiózus utcai megmozdulást szervezni a fenntartható fejlődés, mint a szabad verseny miatti aggodalmainkat hangoztatva. Ez jó kiindulási pontot ad azok számára, akik a két politika közötti esetleges konfliktus esetén a fenntartható fejlődést, a környezetvédelmet helyeznék előtérbe.

A két politika együttélésében a fenntarthatóság annyiból előnyt élvez, legalábbis uniós szinten, hogy a szerződés, ha nem is mondja ki ennek az elsőbbségét, világossá teszi, hogy minden szakpolitikában érvényesülni kell hagyni e szempontokat. Másfelől viszont a szabad és hatásos verseny is élvez egyfajta „alkotmányos védelmet”, sőt, mondhatjuk, hogy az európai integráció magját jelentő belső piac a verseny, a kereskedelem szabadságára épül, s csak kivételként jöhetnek számításba egyéb közpolitikák, így a környezet védelme (s mint kivétel, számítaniuk kell a megszorító értelmezés által kijelölt szűk ösvényre is). Tény továbbá, hogy a versenyjogi szabályok vannak annyira masszívak, kidolgozottak, hogy nem engedik meg egykönnyen, hogy egy eleve nem precízen meghatározott elvárásrendszer felülírja a régi dogmákat.

4. A versenypolitika kapcsolata más közpolitikákkal

Mielőtt rátérnénk e két politika kölcsönhatására, célszerű általánosabban megvizsgálni, hogy a versenypolitika mily módon él együtt más közpolitikákkal. A versenypolitika lényegében minden, gazdasági vonatkozású közpolitikával kölcsönhatásba kerülhet: ilyenek lehetnek, különösen gazdasági válságok

¹¹ 21/1994 AB határozatra utalva. Kovács András György: *Piacszabályozás és jogorvoslat – Bírói gyakorlat a piacsabályozói döntések esetjogából, különös tekintettel az elektronikus hírközlésre*. [Infokommunikáció és jog könyvek] Budapest, HVG-Orac, 2012. 17. <https://issuu.com/hvg-orac/docs/piacsabalyozas>

idején, az iparpolitika (például nemzeti bajnokok támogatása, kisvállalkozások preferálása), foglalkoztatáspolitikai, külkereskedelempolitika, privatizáció, természetes monopóliumok szabályozása, regionális politika és természetesen a környezetvédelem, vagy tágabban a fenntartható fejlődés.

Uniós szinten az iparpolitikusok és versenypolitikusok közötti viták a leghevesebbek. Ennek egyik friss, fúziós példája a 2019 tavaszán megtiltott *Siemens/Alstom* összefonódás és annak folyamatai. A két neves francia és német vállalkozás egyesítette volna gyorsvonat üzletágát. A tranzakció ugyan jelentősen csökkentette volna az Európán belüli versenyt, a német és francia kormány mégis látványosan sürgette a bizottsági jóváhagyást, hogy az ily módon előálló európai bajnok sikerrel vegye fel a versenyt a kínai állami vasúttársaság és a kanadai Bombardier ellenében a globális piacon. A belső piaci versenyt védő Bizottság tiltását követően a két tagállam közös dokumentumban sürgette az uniós fúziós szabályozás átalakítását oly módon, hogy az jobban tekintetbe vegye az iparpolitikai és nemzetközi versenyképesség szempontjait. E 14 pontból álló „manifesto”-ban fektették le a XXI. századra szabott európai iparpolitika – legalábbis e két meghatározó tagállam által kívánatosnak tartott – irányait.¹² Abból indultak ki, hogy a világ legnagyobb 40 vállalata között csak öt európai van – ez is indokolná szerintük a globális bajnokoknak megengedőbb fúziós politikát. Nem sokkal később a két nagy alapító tagállam mellé Lengyelország is felsorakozott, majd a kör tovább bővül 2020-ban Olaszországgal.¹³ Ezúttal a négy nagy tagállam gazdasági miniszterei közös levelükben hívták fel Vestagger biztos asszony figyelmét két olyan aggasztó jelenségre, amely szerintük az uniós versenyjog, de legalábbis a soft law szabályok újrajrását teszi szükségessé.¹⁴ Ez a két, európai piaci szereplőkre leselkedő veszély a külföldi, állami segítséggel versengő cégekkel szembeni fellépés (ki nem mondva: a kínai fenyegetés), a másik pedig a digitális platformok versenytorzító gyakorlatai (ki nem mondva, az amerikai fenyegetés). Ehhez hasonló viharos nézeteltérés a fenntartható fejlődés pártolói és a versenypolitikusok között még nem volt.

A politikák együttlétéről érdemes *intézményi* dimenzióban is gondolkozni: elvárható-e egy versenyhatóságtól, különösen, ha az a gazdaságpolitika alakításáért elsődlegesen felelős kormánzatnak nem képezi szerves részét, hogy

¹² Ld. <https://bit.ly/3pGv4FF>

¹³ A három gazdasági miniszter közös kezdeményezése itt érhető el angol nyelven: <https://bit.ly/2YAbqiA>

¹⁴ 2020. február 4., elérhető: <https://politi.co/3ozBxkl>

bizonyos érzékeny helyzeteket kezelő döntéseiben tisztán versenypolitikai szempontok mellett más közpolitikákra is tekintettel legyen?¹⁵ Van-e, lehet-e egy független versenyhatóságnak felhatalmazása arra, hogy különböző politikai érdekeket fontosságáról maga döntsön – különösen egy olyan helyzetben, hogy szakmai magabiztossággal csak a verseny védelme kapcsán tud nyilatkozni? E konfliktusnak a legkevésbé problematikus esete, amikor maga a versenyjogi jogszabály ír elő sajátos megközelítést: ez esetben a versenyjogot alkalmazó szerv kénytelen lesz egy másfajta közérdeket előtérbe engedni. A magyar versenyjogban ilyen politikák közötti érdekütközés kezelésre, még ha nem is követendő, de példa a sajátos magyar agrárkivétel, amely bizonyos kartelleket is jogszerűen enged működni, ha az az agráriumban élők jólétét növeli és ezt az ágazati miniszter egy átiratban igazolja is a GVH felé.¹⁶ Az uniós versenyjogban annyival egyszerűbb a helyzet, hogy az érdemi versenyjogi döntéseket meghozó szerv az Európai Bizottság, amely egyfajta kormányzatként működik, s természetesen képes különböző politikák eltérő megközelítéseit integrálni. A konfliktusokat, amelyek esetenként a főigazgatóságok közötti ellentét formájában öltenek intézményesült testet, úgy tudja feloldani a Bizottság, hogy egyrészt a *versenypolitikába beemel más politikákból kölcsönzött célokat*, másrészt az *egyéb politikákat is igyekszik a lehetőségekhez mérten versenypolitikai megfontolásokkal ötvözni*.¹⁷

5. A fenntarthatóság és a verseny kapcsolódási pontjai

5.1. A policy dimenziója

A fenntartható fejlődés és a verseny kapcsolatát több szinten érdemes elemezni. A legáltalánosabb szint a *policy*, a jogalkotást megelőző-determináló, illetve a jogértelmezést befolyásoló politikaformálás. Itt talán a legnagyobb a mozgástér, a csekély jogi meghatározottság miatt „szabadabban lehet gondolkozni” például a versenyjogi szabályok által követendő célokon. A miért fontos a verseny, kit és

¹⁵ Ld. erről TÓTH András: Fenntarthatóság és versenyjog. *Versenytükör*, 2019/2. 56–64.

¹⁶ A „sajátos” szó hangsúlyozott a mondatban, mert az e szektorban is életszerűtlen alkalmazandó uniós versenyjog nem ennyire megengedő: az árak egyeztetése a piacok felosztása az agrárszektorban is tiltott. Ld. erről bővebben: TÓTH Tihamér: Kicsi a bors, de valóban erős? KKV-k a versenyjogban. *Versenytükör*, 2018. VII. különszám, 40–54.

¹⁷ A politikák egymásba fonódásának legegyszerűsebb deklarációját a Maastrichti Szerződéssel módosított 130r cikk adja, melynek értelmében a környezetvédelmi megfontolások minden más közösségi politika – ideértve a versenypolitikát is – részét kell hogy képezzék.

mitől védünk, a verseny funkciói, a hosszú vagy rövid távú előnyök élveznek-e elsőbbséget kérdések megválaszolásánál könnyebb lehet a fenntarthatóságról beszélni, mint egy tételes versenyjogi szabály konkrét tényállásra való alkalmazása során.

A fenntartható fejlődés és a fősodort követő versenypolitika között ugyanakkor van egy alapvető ellentét is: a Föld teherbíró képességéhez és a jól értelmezett jól-léthez a túlfogyasztás (másik oldalról nézve: az output) visszafogására is szükség lehet, miközben a versenypolitika számára a *kibocsátás csökkenése* és az ezzel járó árnövekedés esetén szinte mindig versenykorlátozás miatti hatósági beavatkozás után kiáltunk. Az ilyen tartalmú versenytársak közötti együttműködések kartellnek minősülnek, s nincs rá világos gyakorlat, hogy mikor tudnának mentesülni a tilalom alól.

Az európai, sőt talán a világszinten értelmezett versenypolitikai cél a valamilyen szinten (fogyasztói, vagy társadalmi) értelmezett *jólét* növelése. Érdekes kérdés, hogy ez a jólét fogalom mennyiben lenne közelíthető a fenntartható fejlődés kívánalmaihoz („*jól-lét*”). Sőt, akár azt is meg lehetne kockáztatni, hogy ez nem is lehetne kérdés (legalábbis uniós szinten), hiszen a környezetvédelem céljait integrálni kell a versenypolitikába, legalábbis uniós szinten, s amilyen módon ezt a jogszabályi szövegkörnyezet lehetővé teszi.

Uniós szinten is látni kell azonban, hogy a környezetvédelmi szempontok nagyon korlátozottan hatoltak be a versenyjog területére. A versenyjog olyan kiforrott dogmatikával, erősen neoklasszikus közgazdasági tartalommal rendelkezik, amelyek egyfajta „*immunitást*” *adnak más közpolitikák illetéktelen behatását illetően*. Ez annyiban érthető, hogy a versenypolitika állandó veszélyként éli meg a verseny szabadságát különböző protekcionista érdekek által mozgatott más politikák szinte állandó fenyegetését. Versenykorlátozó megállapodásokat nem ritkán próbálnak az önző profitvágyon túli közérdekkel legitimálni. Erre válaszul, nem csak európai szinten, a versenyjogászok sablonos válasza szerint nem a versenyjog, illetve nem a versenyhivatalok feladata a klasszikus versenypolitikai gondolkodásba nem illeszkedő közérdek érvényesítése. Ez legyen más jogszabályok, más állami szervek feladata, s gondoskodjanak azok arról, hogy mindezt a tőlük függetlenül érvényesülő versenyjogi szabályokkal összhangban tegyék meg.¹⁸

Strukturális különbség a két jogterület uniós hatáskörei kapcsán, hogy míg a versenypolitika alakításában, ide értve a jogalkotást, illetve a hatósági

¹⁸ Ld. pl. a Hilti árukapcsolásos jogesetét, ahol nem lehetett az erőfölénnyel való visszaélés élet, illetve egészségvédelmi megfontolásokkal orvosolni – C-53/92 P. Hilti kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1994:77.

felügyeletet is, az EU intézmények meghatározó szerepet játszanak, addig a fenntarthatóság esetében ez az erőteljes szerep nem mondható el.

5.2. A versenyjogi szabályok dimenziója

Ami az egyes *versenyjogi szabályok* (jellemzően: tilalmak) és a fenntartható fejlődés (vagy „jogiasabban” fogalmazva, a környezetvédelem) kapcsolatát illeti, az különböző jellegű és mélységű lehet. Az EUMSZ 11. cikk által előírt környezetvédelmi szempontok integrálása parancsolat nem mindenhol valósulhat meg ugyanolyan könnyedséggel, más az a jogi mozgástér, amit az adott versenyjogi rendelkezések megengednek. A fenntarthatósági elvárások befogadására a mozgástér, a versenykorlátozó megállapodásokat tiltó EUMSZ 101. cikk kapcsán egyrészt az adja, hogy a tilalmazott „versenykorlátozás” fogalom képlékeny tartalmú, másrészt pedig a tilalom alóli mentesülés rendszere is képes kezelni más közérdekeket.

Ami magát a tilalom értelmezését illeti, lehet arra példát találni, hogy egy versengésre is kiható magatartáskorlátozást a Bíróság *nem értékelt versenykorlátozónak*, mert például a „szakmai integritás” védelme (pl. a sport,¹⁹ vagy a könyvvizsgálói tevékenység²⁰ szervezése) azt indokoltá tette. Papp Mónika ezt a kérdést belső piaci keretbe is helyezve vallja, hogy 101. cikk értelmezését befolyásolhatják azok a közérdekek, amelyek a gazdasági szabadságok alóli kimentésként használhatók. Így a környezetvédelem, fogyasztóvédelem, a közegészség vagy a kultúra védelmét (is) szolgáló vállalkozások közötti megállapodások a 101. cikk kimentési rendszerében rögzített feltételek fennállása esetén kikerülhetnek a tilalom alól.²¹

A másik kézenfekvő lehetőség a két politika összehangolására a versenykorlátozó megállapodások esetében a *mentesülési* kritériumok megfelelő értelmezése. A versenykorlátozó megállapodások bizonyos feltételekkel mentesülhetnek a tilalom alól, ha hozzájárulnak e célok eléréséhez. Ehhez mind az uniós, mind a magyar jogban bizonyítani kell a vállalkozásoknak egy gazdasági

¹⁹ C-415/93 Union royale belge des sociétés de football association ASBL v Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA kontra Jean-Marc Bosman és mások és Union des associations européennes de football (UEFA) v Jean-Marc Bosman [1995] EBHT I-4921.

²⁰ C-309/99 Wouters, ECLI:EU:C:2002:98.

²¹ PAPP MÓNIKA: *A gazdasági szabadságok és a közös piac versenyjogának egyes összefüggései az Európai Bíróság esetjogában*. PhD dolgozat. 2006. 13. https://www.ajk.elte.hu/file/AJKDI_PappMonika_dis.pdf

fejlődéshez kapcsolódó eredményt, amely a fogyasztókat (is) kedvezően érinti, úgy, hogy nem tartalmaz az ezt szolgáló megállapodás aránytalan/szükségtelen versenykorlátozást, s végül nem jár a versengés teljes kizárásával. Ezek közül az első, a gazdaság fejlődésének előmozdítása, mint rivalizálás korlátozást legitimáló indok adhat teret a fenntarthatóság érvényesülésének, pl. egy új, környezetbarátabb technológia egységes bevezetése érdekében.²² A korábbi Elsőfokú Bíróság még 1996-ben kimondta, hogy a Bizottság egy versenykorlátozó megállapodás vizsgálata során, a mentesítés körében, a közérdekkel kapcsolatos szempontokra alapítsa döntését.²³

A mentesíthető, környezetvédelmet érintő versenykorlátozások egy legismertebb példája az 2000-es *CECED* döntés.²⁴ A meghatározó európai mosógépgyártó és importáló cégek abban állapodtak meg, hogy a jövőben nem gyártanak és nem importálnak bizonyos *energiahatékonysági* mutatókat el nem érő mosógépeket. A megállapodásról nem nehéz belátni, hogy az egyrészt korlátozta a vállalkozások azon önálló üzleti döntéseit, hogy milyen gépeket gyártsanak, másrészt nyilvánvalóan az árak emelkedéséhez is vezetett, hiszen a régebbi technológiájú, pazarlóbb gépek nyilván olcsóbbak voltak. A Bizottság szerint a megállapodás viszont hozzájárult a gazdasági és műszaki fejlesztés javításához, mivel a gyártók az elavult gépek helyett környezetbarát mosógépek gyártását vállalták. Ezzel egyrészt egyes fogyasztók szintjén jelentkezik előny (kisebb energia-, illetve vízszámla), másrészt a környezet védelme, mint ösztársadalmi előny is azonosítható volt. Az ösztársadalmi előny meghatározásánál a határozat kifejezetten hivatkozott a szerződésben foglalt környezeti politikára, és azon belül arra az elvre, hogy a környezeti károkat elsődlegesen a forrásuknál kell elhárítani. A kisebb energiafelhasználási szükségletből adódó költségmegtakarítások az érintett vállalkozások számításai szerint többszörösen meghaladták a drágább gépek beszerzéséből adódó költségeket.²⁵ Az ügy kapcsán látni kell, hogy mindig is könnyebb lesz azokat a „zöld” megállapodásokat mentesíteni a tilalom alól, ahol forintosítható, illetve euróra váltható az

²² Ld. e témáról bővebben: TÓTH A. (2019) i. m. 56.

²³ T-528/93, T-543/93, T-546/93 *Metropole télévision SA and Reti Televisive Italiane SpA and Gestevisión Telecinco SA and Antena 3 de Televisión v Commission* [1996] ECR II-649., 118. szakasz.

²⁴ 2000/475/EC: Commission Decision of 24 January 1999 relating to a proceeding under Article 81 of the EC Treaty and Article 53 of the EEA Agreement (Case IV.F.1/36.718. *CECED*) OJ L 187, 26/07/2000 p. 47–54. Ld. még a *Grüne Punkt* ügyet is. 2001/837/EC: Commission Decision of 17 September relating to a proceeding under Article 81 of the EC Treaty and Article 53 of the EEA Agreement (COMP/34493- DSD and others) OJ L319, 2001.12.04., pp. 1–29.

²⁵ 55–56. pont. Ld. a *Philips/Osram* határozatot is [1994] OJ L 378/37.

előny-hátrány mérlegelés. Más lesz a helyzet, sokkal inkább „átpolitizáltabb” a döntés, ahol eltérő minőségben jelentkeznek csak a fenntarthatósághoz fűződő pozitív hozadékok.

E körben intézményi dimenziókat, hatásköröket is feszegető kérdés, hogy a 101. cikk (3) bekezdésének e más politikák iránti nyitottságot hangsúlyozó értelmezése mennyiben reális manapság. 2004 előtt ugyanis egyedül a Bizottság, mint több politikát intézményesült módon integrálni képes szerv adhatott egyedi felmentést a versenykorlátozás tilalma alól, mára viszont minden egyes tagállami versenyhatóság, sőt, minden egyes bíró értelmezheti a mentesülés feltételeit. Valóban elvárható például egy gazdasági ügyeket tárgyaló bírótól különböző politikák közötti érdekkonfliktus mérlegelése – miközben a versenyjog világában jelentkező érdekkonfliktusok megoldása sem kis feladatok elé állítja őket?

Egy másik, uniós szintén fontos versenyjogi terület az EUMSZ 107. cikk által tiltott, illetve bizonyos körben megengedett, vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások kérdésköre. A fenntarthatósági szempontok az állami támogatások engedélyezése során játszhatnak szerepet, a *jogi szabályozás* itt kifejezetten megengedi, hogy egy versenyellenes intézkedést versenyen túli közérdekkel igazoljunk. Így például a tilalom alól felmentéseket tartalmazó általános csoportmentesítési rendelet külön rendelkezik (jelentős részben az energiapolitikával is összhangban) a gazdaság „zöldülését” segítő állami támogatásokról.

Vannak azonban olyan jogi normák is, ahol kevésbé egyértelmű, jogszabályi szinten is kevésbé tetten érhető a két politika kapcsolódása. Így a *gazdasági erőfölény* tilalma és a *fűzőkontroll* terén nehezebb példát találni a két politika kapcsolódási pontjaira. Nehéz elképzelni olyan erőfölénnyel való visszaélést, amelyet környezetvédelmi megfontolások a jogszerűség talajára vihetnének vissza - bár példaként említhető lehet egy ügyletkötéstől való elzárkózás arra való hivatkozással, hogy a beszállítók nem hajtanak végre a környezetvédelmi előírásokat megvalósító beruházásokat.²⁶ Ugyanígy nem gyakoriak azok a szervezeti összefonódások, amelyek ugyan monopol-közeli helyzettel kizárnák a versenyt, viszont ezt fenntarthatósági szempontok felülírnák.

Az uniós jog vonatkozásában meg kell még említeni az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdését, amely bizonyos gazdasági jellegű *közszolgáltatások* számára ad kimentést az uniós belső piaci és versenyjog tilalmai alól. E cikk szemlélteti, hogy a versenypolitikát lehetséges más közérdekű politika, adott esetben a

²⁶ A hipotetikus példáért a köszönet Szilágyi Pál kollegámat illeti.

közszolgáltatások magas színvonalú biztosítása alá rendelni – ha a jogszabály kifejezetten így rendelkezik. Ennek az a feltétele, hogy egy bizonyos gazdasági tevékenység általános gazdasági érdekűvé legyen nyilvánítva, a verseny szabadságán esett csorba nélkül nem lehetne e közszolgáltatást nyújtani, s végül hogy mindez ne korlátozza aránytalanul a tagállamok közötti kereskedelmet.

A magyar versenyjogban ezeken túl fontos, a GVH gyakorlatában mára meghatározó szerepet játszó terület a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalma, amely a gyakorlatban leginkább *meztévesztő reklámok* és egyéb tájékoztatások formájában ölt testet. E körben lehetséges kapcsolódás a két terület között, amennyiben vannak olyan „zöld” reklámok, amelyek nem félrevezető módon, esetleg tényekkel alá nem támasztható módon igyekeznek a fogyasztókat egy termék megvásárlására ösztönözni. Ez esetekben kicsi a politikák közötti konfliktus lehetősége, a jogsértést szankcionáló GVH fellépése viszont *erősíteni* tudja a fenntartható fejlődés célkitűzésének megvalósulását.

5.3. Megelőző és támogató integráció

Az az előírás, hogy az uniós versenyjogi szabályok értelmezése során tekintetbe kell venni a fenntarthatóság szempontjait, Nowag szerint két eredményre vezethet. *Megelőző (preventív) integrációnak*, más szóval „kardnak” mondható az a helyzet, amikor egy fenntarthatóságot sértő magatartást a megfelelően értelmezett versenyjogi szabályokkal tiltunk meg, vagy előzünk meg. Ez esetben igazából a versenyjogi arzenált azért mozgósítjuk, hogy fenntarthatósági célkitűzéseket valósítunk meg segítségükkel. A *támogató integráció* esetköre pedig az, amikor egy fenntarthatóságot segítő magatartást a versenyjog megfelelő értelmezésével megengedünk, „pajzsként” megvédünk a támadásoktól.²⁷ Nowag az első esetkörbe tartozónak tekinti azt is, amikor nincs nyilvánvaló konfliktus a két célkitűzés között, hanem egy magatartás megvalósulása egyszerre tudja szolgálni mind a versenyt, mind a fenntarthatóságot. Ez számomra azért tűnik talán túlzottan széles értelmezésnek, mert ez esetben – konfliktus hiányában – nincs szükség a versenyjogi szabályok „célzottan” fenntarthatóság-barát értelmezésére.

Nowag az alábbi táblázattal szemlélteti álláspontját.²⁸

²⁷ Julian NOWAG: *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*. OUP, 2017. 1–12.

²⁸ Julian NOWAG: *Competition Law’s Sustainability Gap? Tools for an Examination and a Brief Overview*. *LundLawCompWP*, 3/2019. (Dec. 2019) 5.

Támogató integráció (pajzs) (A fenntarthatóságot szolgáló intézkedés megengedését segítő versenyjog értelmezés)	Megelőző integráció (kard) (A fenntarthatóságnak ártó intézkedés megelőzését segítő versenyjog értelmezés)
<i>Első változata: hatály kérdések</i> <input type="checkbox"/> A fenntarthatóságot szolgáló intézkedés nem tartozik-e a versenyjog hatálya alá?	<i>Első változata: hatály kérdések</i> <input type="checkbox"/> A fenntarthatóságnak ártó intézkedés a versenyjogi tilalom hatálya alá esik-e?
<i>Második változata: mérlegelés</i> <input type="checkbox"/> A fenntarthatósági előnyök túlsúlyban vannak-e a verseny korlátozásához képest?	<i>Második változata: mérlegelés</i> <input type="checkbox"/> A versenyt és fenntarthatóságot érő kárt ellensúlyozza-e más előny?

Ami a két jogterület integrációjának „támogató” dimenzióját, azon belül is az első kérdéskört illeti, a versenyjogi szabályok hatálya kapcsán a vállalkozás fogalma és ehhez részben kapcsolódva az állami ráhatás (alanyi és tárgyi hatály) vet fel tisztázandó kérdéseket. Nowagtól eltérően nem hatály kérdésnek tekintem, de ettől még releváns harmadikként arról gondolkozni, hogy a fenntarthatóságot szolgáló intézkedés versenykorlátozó, vagy csak magatartást korlátozó, azaz megállapítható-e a 101. cikk (1) bekezdésének tilalma.

A versenyhez fűződő és egyéb, azzal ütköző közérdek kibékítésére hozható fel példaként, igaz nem környezetvédelmi dimenzióban a Wouters ügy²⁹.

5.4. EU belső piaci áthallások

A fenntarthatóság és a verenypolitika viszonya kapcsán, különösen uniós jogi keretek között fontos végül röviden megemlíteni az árumozgás szabadságát korlátozó tagállami intézkedések kapcsán kialakult estejogot. Itt találunk arra kiforrott, részben a szerződés szövegezésén, részben bátor bírói jogértelmezésen alapuló megoldást arra, hogyan lehet egy gazdasági szabadságot korlátozó más közérdeknek szabad utat engedni. Az ún. *Cassis de Dijon* formula³⁰ szerint alapvetően két dolog szükséges egy első nekifutásra Szerződést sértőnek mondható állami intézkedés legitimálásához: (i) egy, a korlátozás szükségességét indokoló, lényegében gazdaságon kívüli tényező, védendő nemzeti érdek (ilyen lehet például környezetvédelem) és (ii) a legitim érdek védelme érdekében szükséges, azzal arányban álló korlátozás.

²⁹ C-309/99 Wouters; EU:C:2002:98.

³⁰ 120/78. Rewe-Zentral AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein; ECLI:EU:C:1979:42, 649.

6. A versenyjog hatálya és a fenntarthatóságot szolgáló tevékenységek

6.1. Mi minősül piaci magatartásnak?

A versenyjog és a fenntarthatóság kapcsán a lehetséges jogi konfliktusok azonosításának egyik fontos kiindulópontjáról szeretnék még részletesebben írni e tanulmányban. Arról van szó, hogy a versenyjognak mondanivalója csak olyan piaci, vagy állami tevékenységek kapcsán lehet, amelyek a versenyjogi szabályok hatálya alá esnek. A két politika kölcsönhatásáról, konfliktusáról csak ott lehet beszélni, ahol a vizsgált magatartást versenyjogi szempontból piacinak, gazdaságinak minősül. Másként fogalmazva: nem minden piaci hatású döntés, intézkedés esik a versenyjog hatálya alá.

A versenyjogi szabályok személyi, s egyben tárgyi hatályát a vállalkozás, ahhoz kötődően pedig a *gazdaság tevékenység* definícióján keresztül vizsgálhatjuk. Odudu meghatározása szerint ez áruk és szolgáltatások piacon való kínálata, vállalva az ezzel járó pénzügyi kockázatokat a profit lehetőségének reményében.³¹ A tevékenység piaci jellege magában foglalja, kimondatlanul is, hogy az adott termékért, illetve szolgáltatásért kereslet létezik, azért, még ha eltérő összegért is, de hajlandó anyagi áldozatot hozni. Úgy gondolom, hogy a kockázatvállalás is lényeges elem: a nyereség, illetve veszteség lehetősége híján nem lehet valódi vállalkozói tevékenységről beszélni. A kockáztatás hiánya miatt zárja ki az uniós esetjog például az ügynököket a versenyjog hatálya alól, hiszen azok más nevében, más számlájára, más kockázatára árusítanak, vagy nyújtanak szolgáltatást: a megbízójukkal egy gazdasági egységet alkotnak. Hasonlóan a munkavállalókhöz, van ugyan „veszteni valójuk”, de nem saját vagyoniukat teszik kockára, legfeljebb jövőben remélt jutalékuk, fizetségük bánja, ha rosszul végzik dolgukat. A profit-orientáltság érdekes módon nem szigorúan vett definíciós elem, jóllehet a versenyjogi esetek között elvétve találunk non-profit szervezeteket érintő ügyeket. Elegendő azt bizonyítani a tevékenység gazdasági jellegéhez, hogy az folytatható lenne profit-alapon is. Így például a munkaerő közvetítés több tagállamban is állami szervek által nyújtott ingyenes „szolgáltatás” volt, ami nem akadályozta meg az EU Bíróságot a vállalkozói minőség megállapításában.³² Tapasztalati úton is belátható volt ugyanis, hogy

³¹ Okeoghene ODUDU: The Meaning of Undertaking Within 81 EC. *CYELS*, vol. 7. (2004–05) 214.; Okeoghene ODUDU: *The Boundaries of EC Competition Law: The Scope of Article 81*. OUP, 2006. 26.

³² Ld. C-41/90 Höfner and Elser kontra Macrotron GmbH, ECLI:EU:C:1991:161.

ugyanazt a „fejvadász” tevékenységet más országokban piaci alapon nyújtják vállalkozások. Ugyanígy, ha a társadalmi felelősségvállalás (vagy akár a fenntartható fejlődés) jegyében valaki költségalapon árazva árul például kenyeret, lemondva a haszonról, az attól még gazdasági tevékenységnek fog minősülni.

A gazdasági tevékenység meghatározásának egy másik, a gyakorlatban talán egyszerűbb módja azt feltárni, hogy *mi nem* minősül annak. A Bíróság gyakorlata szerint az államhatalmi, illetve szociális tevékenységek nem minősülnek gazdasági természetűnek. Az államhatalmi tevékenységnek van egy jól behatárolható „kemény magja”, ahol valóban nem merül fel a versenyjogi szabályok alkalmazhatósága: a jogalkotás, igazságszolgáltatás, az államszervezet igazgatása, még ha kihatással van is a gazdaságra, nem minősül gazdasági tevékenységnek. A jóléti államok ugyanakkor számos olyan feladat ellátását is vállalják, amelyeknél nehezebb meghúzni a határvonalat.³³ Ilyenre példa az egészségügy, az oktatás,³⁴ a társadalombiztosítás, vagy akár bizonyos fenntarthatóságot, környezetvédelmet szolgáló tevékenységek (lásd erről alább a *Cali & Figli* jogesetet).

Az uniós versenyjog személyi hatály kérdése leggyakrabban az állami intézkedések versenyjogi megítélése kapcsán szokott terítékre kerülni, jellemzően tagállami bíróság előtt folyó perlekedéshez kötődő, előzetes döntéshozatal iránti kérelem kapcsán szokott az EU Bíróság véleményt nyilvánítani. Ilyen ügy volt az előbbieken említett vállalatvezető állásokat közvetítő német szövetségi munkaügyi hivatal ügye.

Környezetvédelmi vonatkozású ügyként a *Cali & Figli genovai kikötő* jogesetét fontos ismertetni.³⁵ A genovai kikötő gazdasági és hatósági jellegű tevékenységeket magában foglaló működtetését egy állami szervezetre, a Consorzio Autonomo del Porto-ra („CAP”) bízta egy olasz törvény. A CAP elnöke rendeletben szabályozta a kikötő üzemanyag kezeléssel, mozdítással foglalkozó részének működését abból a célból, hogy biztosítsák a környezetet veszélyeztető tevékenységek megelőzését. 1991-ben a CAP kizárólagos jogot adott a környezetvédelmi feladatok ellátására a Servizi Ecologici Porto di Genova SpA-nak („SEPG”), amely ellenértéket is felszámítva végezte tevékenységét az ezt kö-

³³ A másik oldalról is igaz, hogy magánszervezetek is átvállalhatnak állami természetű feladatokat, lásd az alábbi ismertetett genovai kikötő jogesetet.

³⁴ Így például az alapvetően közpénzekből finanszírozott közoktatás (ideértve az egyetemeket is), nem minősül gazdasági tevékenységnek, akkor sem, ha a hallgatók részben hozzájárulnak a képzés költségeihez (A Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról; 2016/C 262/01, 29. pont).

³⁵ C-343/95. *Diego Cali & Figli Srl kontra Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)* [1997] EBHT I-1547. o., 22–24. pont.

telezően igénybe vevő szállítványozóknak. A SEPG feladata volt egyrészt felügyelni a kikötő tankereit, hogy az esetleges üzemanyag-szennyeződés veszélyét azonosítani lehessen, másrészt tényleges szennyezés esetén azonnal jelentenie kellett a hatóságok felé, illetve megtennie a szükséges védintézkedéseket. A SEPG díjait a CAP elnöke rendeletben hagyta jóvá. A szénhidrogén termékeket szállító hajók által kötelezően fizetendő díj függött a hajó méretétől, illetve a ki/betöltött szállítvány mennyiségétől. A rendelet nem szabályozta egy másik társaság, a kikötői ki-, illetve berakodást végző Porto Petroli di Genova SpA díjazását. Mivel az ügyben kibontakozó jogvitában érintett Cali & Figli tengeri szállítványozó cég nem maga végezte a ki- és berakodást, úgy érezte, hogy igazságtalan, ha egyrészt egy nem kért szolgáltatásért kell fizetnie (maga is rendelkezett a szennyezést megelőző műszaki felszereléssel), másrészt hogy a szennyezés kockázatát hordozó tényleges árumozgatást nem ő, hanem a kikötőt üzemeltető vállalkozás végezte.

Az ügyben egyébként a beavatkozóként résztvevő Németország és Bizottság a gazdasági tevékenység megléte mellett érvelt, míg a francia kormány a SEPG tevékenységét hatóságinak, így a versenyjogon kívül esőnek vélte. A főtanácsnok indítványában hangsúlyozta, hogy az esetjog alapján nem az számít, hogy milyen jogi formában (gazdasági társaság, vagy egyéb szervezet) nyújtják a szolgáltatást, hanem hogy annak természete milyen.³⁶ A hivatkozott bírói gyakorlat az állami felségjogokhoz tartozó (pl. légtér biztonságának felügyelete) és a szociális jellegű tevékenységeknél (pl. szolidaritási alapon működő egészségbiztosító) zárja ki a gazdasági jelleget. A főtanácsnok szerint a Bíróság a tevékenység célját, a rá vonatkozó szabályozás jellegét mérlegeli, illetve azt vizsgálja, hogy adott tevékenységet egy magántulajdonú vállalkozás profitalapon képes lenne-e nyújtani. Véleménye szerint a SEPG tevékenysége nem gazdasági, hanem környezetvédelmi jellegű, nem a tevékenységért fizető szállítványozók érdekeit szolgálja, hanem az állami tulajdon (tenger és tengerpart), valamint a kikötőt használók és a környéken lakók érdekeinek védelmét.³⁷ Az is fontos szempont volt számára, hogy tevékenységének ellenértékét nem maga határozza meg, hanem a CAP rendeletében foglaltakat kell hogy kövesse. A tengeri szennyeződések megelőzése, mint állami feladat kapcsán kiemelte, hogy nemcsak a most élők, hanem a jövő generáció érdekeinek védelmét is szolgálja. A releváns nemzetközi jogi dokumentumok – az 1972-es stockholmi és az 1992-es riói nyilatkozatok – alapján is egyértelmű volt számára, hogy a

³⁶ Indítvány 40. pont.

³⁷ Indítvány 46. pont.

környezeti szennyezések megelőzéséért tett erőfeszítések állami tevékenységnek minősülnek.³⁸ Ezt támasztják alá az egyre bővülő rendelkezések a Közösség működését szabályozó szerződésben is. Közösségi dokumentumokra hivatkozva hangsúlyozta a főtanácsnok, hogy a legjobb környezetvédelmi politika a megelőzés, nem pedig a bekövetkezett károk orvoslása. Az is releváns szempont volt számára, hogy a környezet védelme a bírói esetjog szerint is olyan védendő közérdek, ami indokoltta teheti a belső piaci szabadságok korlátozását.³⁹

A főtanácsnoki indítványt azért is ismertettem bővebben, mert a Bíróság nem sokat foglalkozott annak megindokolásával, hogy a SEPG tevékenysége miért nem gazdasági jellegű. Egyszerűen deklaráta, hogy a tengeri környezet szennyeződésének megelőzése, természetéből adódóan jellemzően az állami feladatkörbe tartozó környezetvédelem része, ugyanúgy, mint ehhez kapcsolódó díj beszedése.⁴⁰ Egy szervezet tevékenységére akkor nem terjed ki a versenyjog hatósugara – azaz nem tekinthető vállalkozásnak –, amennyiben hatósági természetű feladatot végez, még ha azt gazdasági társaságként látja is el.⁴¹

A jogeset kapcsán fontos látni, hogy nem az vezette sem a főtanácsnok, sem a Bíróság gondolatmenetét, hogy az olasz jog hogyan szabályozza a környezetvédelem szervezetrendszerét. Az, hogy egy tagállam milyen módon strukturálja gazdaságának működését, hol, mekkora szerepet ad magánszereplőknek, csak másodlagos szempont lehet. Sőt, az uniós jog jelentősége éppen abban áll, hogy ezeket az állami gazdaság szabályozó intézkedéseket szükség esetén uniós jogba ütközőnek nyilváníthatja.

6.2. Az állami, illetve szociális és piaci tevékenységek keveredése

Egy frissebb, állami támogatással kapcsolatos jogesetben a Törvényszék megerősítette, hogy bizonyos környezetvédelmi feladatok az államhatalom szerves részé képezik, így azok kívül esnek a versenyszabályok hatósugarán, ami

³⁸ Indítvány, 52–54. pontok.

³⁹ Indítvány 63. pont, hivatkozva a 278/85 Commission v Denmark jogesetet, [1987] ECR 4069, 16. szakasz. Megjegyzendő azért, hogy a közérdek szolgálata véleményem szerint nem zárja ki minden esetben a tevékenység gazdasági jellegét, a 106. cikk (2) bekezdés közszolgálati kivétele is előtételezi a tevékenység gazdasági jellegét.

⁴⁰ Ítélet 22–24. szakaszok, jogeset előzményként hivatkozva az Eurocontrol ügyet (C-364/92 SAT Fluggesellschaft v Eurocontrol, [1994] ECR I-43, 30. szakasz).

⁴¹ 30/87. Corinne Bodson kontra SA Pompes funèbres des régions libérées [1988] EBHT 2479. o. Az ügyben megállapította a Bíróság, hogy a 81. cikk nem alkalmazható egy közhatalmi jogát gyakorló település és egy vállalkozás között létrejött koncessziós szerződésre.

azzal jár, hogy e tevékenységek állami finanszírozása nem eshet a versenyjogi tilalmak alá.⁴² A német szövetségi kormány több tartomány és környezetvédelmi feladatokat ellátó szervezetnek juttatott ingatlant és egyéb támogatást, melyet a Bizottság általános gazdasági érdekű szolgáltatás támogathatóságára hivatkozva, az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján engedélyezett. A német kormány azonban, francia, holland és finn támogatás mellett azzal érvelt a határozatot támadva, hogy nincs is szó a 107. cikk (1) bekezdés értelmében vett állami támogatásról. E tilalom egyik fogalmi eleme ugyanis, hogy a támogatást egyes vállalkozások kapják, azaz gazdasági tevékenységet folytató szervezetek. A Bizottság határozata szerint volt olyan, alapítványi formában működő környezetvédelmi szervezet, amelynek erdőgazdálkodásból, s turizmusból is van bevétele, így gazdasági tevékenységet folytat. A Bizottság szerint közömbös az, hogy milyen mértékű e vállalkozói tevékenység, illetve hogy az hasznot termel-e vagy sem.

A Törvényszék, miután felidézte a vállalkozás esetjogi definícióját, emlékeztett arra, hogy egy közjogi jogalanyiságú szervezet soha nem teljes egészében, hanem csak meghatározott tevékenysége vonatkozásában minősülhet vállalkozásnak. Ennek a tevékenységnek is olyannak kell lenni, ami elválasztható a szervezet által ellátott közhatalmi feladatoktól.⁴³ Másként fogalmazva, e szervezetek egyes szolgáltatásai, még ha ellenértéket is számolnak fel értük, nem lesz feltétlenül gazdasági jellegűek.⁴⁴ A Törvényszék abból indult ki, hogy a német környezetvédelmi szervezetek alapvetően *szociális jellegű* feladatokat látnak el. A vonatkozó uniós irányelv megengedi, hogy e tevékenység veszélyeztetése nélkül mellékesen erdőgazdálkodással, vadászattal, halászattal, turizmussal is foglalkozzanak. A Törvényszék számára az volt a kérdés, hogy a szociális tevékenység és e melléktevékenységek elválaszthatatlanok-e egymástól.⁴⁵

A Törvényszék leszögezte, hogy irreleváns, hogy a német jog szerint a környezetvédelmi szervezetek közhasznú tevékenységet folytatnak.⁴⁶ Lényeges körülmény volt az is, hogy pl. a kitermelt fát piaci körülmények közötti áralku keretében (nem pedig szabályozott áron) adta el. Az, hogy emiatt kisebb mér-

⁴² T-347/09 Németország v Bizottság, EU:T:2013:418, 31–32. szakaszok.

⁴³ Ld. erről: C-113/07 P Selex Sistemi Integrati k. Bizottság, 2009 ECR I-2207. 18–19. szakaszok. Egy másik jó példa, az elítéltek börtönben folytatott termelő tevékenysége, ami nem teszi a börtönök által eladott termékeket piacivá (N140/2006, Litván börtönök ügye, 2006. március 1-i döntés). Hasonló logika alkalmazható az egyházi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokra (T-219/13 Ferracci kontra Bizottság, EU:T:2016:485.).

⁴⁴ Ítélet 28–29. szakaszok.

⁴⁵ Ítélet, 34. szakasz.

⁴⁶ Ítélet, 38. szakasz.

tékű állami finanszírozásra volt szükség, nem billentette át a mérleg nyelvét az állami tevékenység irányába. A fa eladás, vadásztatás, horgász turizmus a Törvényszék szerint gazdasági tevékenységek, a környezetvédelmi szervezetek más piaci szereplőkkel versenyezve kínálják e termékeket illetve szolgáltatásokat. Ezek olyan tevékenységek, melyeket nem mindig és nem szükségszerűen az állam végez.⁴⁷

A járulékos tevékenységekről azt is kimondta a Törvényszék, hogy azok nem is kapcsolódtak szükségszerűen a környezetvédelmi küldetéshez, ezek nélkül is ellátható lett volna a főtevékenység. Nem volt elegendő indok az, hogy támogatták, finanszírozhatóbbá tették a környezetvédelmi feladatok ellátását. Nem talált megértő fülekre az a német érv sem, amely a társadalombiztosítás finanszírozás mintájára a természettel való szolidaritáson alapuló szociális tevékenységként akarta volna láttatni e tevékenységet.⁴⁸ Mindezek alapján a Törvényszék a Bizottságnak adott igazat, gazdasági tevékenységet érintő állami támogatásnak (még ha engedélyezhetőnek is) minősítve a német jogszabályt.

6.3. Vegyes tevékenységű szervezetek piaci tevékenységének mértéke

A nem gazdasági főtevékenység és a kapcsolódó melléktevékenységek viszonya kapcsán fontos lenne egyértelműen tisztázni, hogy amennyiben ezek *nem elválaszthatók*, akkor az előbbi minden esetben magába szippantja-e a második kategóriát, vagy további feltételként azt is kell-e bizonyítani, hogy a melléktevékenység az adott szervezet tevékenységének csak egy bizonyos kis részét teheti ki?

Az állami támogatások fogalma kapcsán a Bizottság 2016-ban adott ki egy jogértelmezést segítő közleményt.⁴⁹ Ez egy külön címet szentel, érdekes módon a kultúrával, kulturális örökség megőrzésével összevontan a természetvédelemmel kapcsolatos támogatásoknak. Ez utóbbi körben a biológiai sokféleséget és a természetes élőhelyek és a fajok megőrzését nevesíti értékét hordozó európai célkitűzésként. A közlemény 34. pontja szerint a természetvédelemhez kapcsolódó bizonyos tevékenységek megszervezhetőek nem kereskedelmi módon,

⁴⁷ Ítélet, 40. szakasz.

⁴⁸ Ítélet, 42. szakasz.

⁴⁹ A Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01).

így nem gazdasági jellegűek, következésképpen állami finanszírozásuk nem minősül szükségszerűen – versenyjogi értelemben vett – állami támogatásnak. A vegyes tevékenységű szervezetek kapcsán nem ad sok fogódzót a közlemény, csupán annyi rögzít, hogy az állami finanszírozás csak annyiban tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá, amennyiben az a gazdasági tevékenységekhez kapcsolódó költségeket fedezi. Arra a kérdésre, hogy az alapvetően nem gazdasági tevékenységet szolgáló eszköz piaci jellegű felhasználása kihatással van-e az állami finanszírozás állami támogatásként való megítélésére, nem tér ki e helyütt.

E kérdésben a Bizottság a K+F iránymutatásában óvatosabb álláspontot képvisel, csak kis mértékű piaci tevékenység folytatása esetén tekint el az állami támogatással nyilvánítástól. Az általános csoportmentesítő rendelet⁵⁰ szerint a *kutató-tudásközvetítő szervezet* jogi formájától vagy finanszírozási módjától függetlenül olyan entitás (pl. egyetem vagy kutatóintézet), amelynek elsődleges célja a független alapkutatás, alkalmazott kutatás vagy kísérleti fejlesztés, vagy e tevékenységek eredményeinek oktatás, közzététel vagy tudástranszfer útján széles körben történő terjesztése. E fogalom jelentősége abban áll, hogy az ilyen szervezet gazdasági tevékenységének támogatása adott feltételek esetén nem minősül állami támogatásnak. A K+F tevékenységekre irányadó keretszabályban⁵¹ a Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kutató szervezet járulékos piaci tevékenysége (pl. helységek, gépek bérbe adása másoknak) nem lesz gazdasági jellegű, amennyiben csupán *járulékos gazdasági tevékenységet* folytat. Ehhez azt kell bemutatni, hogy a) a gazdasági tevékenység közvetlenül kapcsolódik a kutatóhely vagy kutatási infrastruktúra működéséhez és ahhoz feltétlenül szükséges, b) a piaci tevékenységek ugyanazokat az inputokat használják fel (például alapanyagok, felszerelés, munka és állóeszközök), mint a nem gazdasági tevékenységek, és c) az ilyen piaci tevékenységre évente allokkált kapacitás nem haladja meg az érintett szervezet teljes éves kapacitásának 20%-át.⁵²

Ezzel szemben Bartosch úgy érvel, hogy ha egy piacnak tűnő tevékenység nem választható le a nem-gazdasági tevékenységről, akkor közömbös, hogy a kettő közötti bevétel, vagy kapacitás megosztás hogyan alakul.⁵³ A Bíróság *FENIN* ítéletére hivatkozik, amely esetben nem volt releváns kérdés, hogy a spanyol társadalombiztosítás gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz vásárlási

⁵⁰ 651/2014/EU bizottsági rendelet.

⁵¹ HL C 198., 2014.6.27., 1. o.

⁵² Keretszabály 20. pont.

⁵³ Andreas BARTOSCH: *EU Beihilfenrecht, Kommentar*. C.H. Beck, 2016. 15.

tevékenysége meghaladta-e a kórházi kapacitások egy bizonyos százalékát.⁵⁴ A Bíróság szerint a beszerzést nem lehet elválasztani a megvásárolt tevékenység felhasználási céljától. Ha ez utóbbi nem gazdasági jellegű, akkor a beszerzés sem lesz az, s emiatt nem lehet a versenyjogi szabályokat alkalmazni (adott esetben az erőfölennyel való visszaélés tilalmát). Az ítéletben kifejti, hogy ez igaz akkor is, ha az adott termékeket nagy mennyiségben szerzi be.⁵⁵

Véleményem szerint azért sem biztos, hogy kiállná a bírósági próbát a Bizottság megengedő politikája, mivel a fent ismertetett német környezetvédelmi szervezetek ügyében a Törvényszék meglehetősen szigorúan értelmezte a leválaszthatóságot, nem ítélte szükségszerűnek az ott vizsgált melléktevékenységek nyújtását. Ugyanilyen logikával egy alapkutatást folytató, közpénzekből finanszírozott kutatóhely esetében sem szükségszerű, hogy az a ki nem használt kapacitását piaci célokra fordítsa, akkor sem, ha ezzel csökkenti az állami finanszírozás mértékét.

A vegyes tevékenységű szervezetek esetében mindenképpen fontos a piaci és nem piaci tevékenységek elkülöníthető könyvelése. Egy magyar vonatkozású ügyben⁵⁶ hozott döntésében a Bizottság utalt arra, hogy a gazdasági tevékenységek *keresztámogatásának* elkerülése érdekében a főiskola egyértelműen külön fogja választani a gazdasági és nem gazdasági tevékenységeket, éves pénzügyi kimutatásaiban költségeiket és finanszírozásukat egyértelműen elkülöníti. A Nyíregyházi Főiskola a keretszabály szerint kutatási szervezetnek minősült, a kutatási szervezetek elsődleges tevékenysége rendes körülmények között nem gazdasági természetű, úgymint (i) oktatás a jobb és képzetesebb emberi erőforrások érdekében, (ii) független K+F+I folytatása az ismeretek kibővítése és a jobb megértés érdekében, ideértve az együttműködési K+F+I-et, (iii) a kutatási eredmények terjesztése. Továbbá, a technológiaátadás belső természetű, és az abból származó bevételt ismét befektetik a főiskola elsődleges tevékenységeibe. Megjegyzendő az is, hogy a Szolgáltató Központ által nyújtott képzési programok, szolgáltatások mindenki számára térítésmentesen elérhetők.

⁵⁴ T-319/99. Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental (FENIN) v Commission of the European Communities [2003] EBHT II-357. o.

⁵⁵ Ítélet, 37. szakasz.

⁵⁶ 343/2008 Nyíregyházi Főiskola Partium Tudásközpont létrehozásának egyedi támogatása, 2008. november 26-i határozat, elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/226491/226491_918196_30_2.pdf

7. Záró gondolatok

A fenntartható fejlődés, azon belül az emberi környezet védelmét szolgáló intézkedések egy része, amennyiben azok gazdasági tevékenységet érintenek, EU versenyjogi kontroll alá esnek. Ugyan a versenypolitika is köteles mindent megtenni a környezetvédelmi politika szempontjainak integrálása érdekében, ezt jogállami keretek között csak a meglévő jogszabályi kereten belül mozogva teheti meg. A versenyjogi szabályok általános, tág értelmezést lehetővé tevő megfogalmazása nyitva hagyja ez irányban a kapukat, kérdés viszont, hogy a több évtized alatt kiforrott esetjogi definíciók, jogértelmezési elvek mennyiben írhatók felül fenntarthatósági szempontok figyelembe vételével. A két jogterület „összefésülését” segíthetné, ha sikerülne legalább részben átfedő közös célokat azonosítani. Ilyen lehet a fogyasztói, vagy akár társadalmi szinten értelmezett jólét, vagy jól-lét, amelybe belefér a rövid távon vállalt kibocsátáskorlátozás, áremelkedés annak érdekében, hogy hosszú távon is jó gazdaként éljünk a teremtett világban.

A fenntartható fejlődés távlati célkitűzései a versenypolitikában is meg kell hogy jelenjenek. Ennek teret adhatnak a tágon megfogalmazott versenyjogi szabályok, de bizonyos esetekben a jogszabály szövegének módosítása is szükséges lehet. Közvéleménykutatás végzése nélkül is lehet azt mondani, hogy az utca embere, a „fogyasztó” is inkább a fenntarthatóságot választaná, mint a teljesen szabad versengést, amennyiben vagy-vagy alapon választania kellene. Más kérdés, ha készpénzre váltanánk e dilemmát, akkor hányan lennének a drágább, de fenntartható fogyasztást szolgáló árut megvásárolni.

ANOMÁLIÁK A JOGI PARADIGMÁNKBAN

VARGA Zs. András*

Ebben az írásban, amely egy hosszabb tanulmány része, azt a folyamatot elemzem, amely a jogrendszer mai, álláspontom szerint átmeneti állapotához vezetett. Jogfelfogásunk kiemelt szerepet tulajdonít a bíróságoknak. Ugyanakkor a bíróságok nem gyakorolhatnának ilyen erőtejes sőt, meghatározó hatást, ha az elmúlt egy-két század során nem változott volna a jogról, a jog szerepéről, konzisztenciájáról, értelmezési igényéről, belső absztrakciós szintjeiről sőt, a világról kialakított nézetünk. Ennek belátásához néhány összetevőt mutatok be a felsorolás teljessége és az elemzés kimerítő alapossága nélkül.

1. A világra és a jogra vonatkozó nézeteink változása – a jogi anomáliák megjelenése

A kiválasztott összetevők mindegyike olyan elméleti és tapasztalati jelenség, amely nem egyszerűen a jog változásának (rendszerint jogfejlődésnek nevezett) állomása, hanem a jelenlegi formájában anomáliához, a jog érvényesülésének zavarához vezetett.

1.1. A jogszabályok absztrakciós szintjének növekedése

Az első jelenség, amely nélkül nehezen magyarázható a jelenkori jogfelfogás, a *jogszabályok absztrakciós szintjének folyamatos növekedése*. Vékás Lajos akadémikus világosan kimutatta azt az utat, amelyet végigjárva a római ma-

* Egyetemi tanár, PPKE JÁK.

gánjog a meghatározott egyedi ügylettől (például rabszolga tulajdonba vétele pénzfizetés ellenében) eljutott a szerződés-típusokhoz (tipikus példa erre az adásvétel, amely már nem konkrétan meghatározott tárgyra, hanem általában „dologra” vonatkozott), majd innen továbblépve elismerte a megállapodás köttőerejét (kötelem) annak tárgyától függetlenül.¹ Ezt vette át a kereszténnyé váló Európa, és ezt alkalmazta több, mint egy évezreden keresztül.

A következő lépcsőt a nagy kodifikációk kora, a XIX. század hozta, amely kiegészítette a szerződési és egyéb szabályokat tartalmazó törvénykönyveket általános résszel, amely a törvénykönyvek egészére irányadó, az addig ismert szabályoknál általánosabb jogelveket tartalmazta (felelősség általános szabálya, a mentesülés általános szabálya, jóhiszeműség követelménye stb.).² Hasonló változást tapasztalunk a büntetőjog fejlődésénél is,³ vagyis általános jelenségnek tűnik a jogelvek,⁴ a konkrét viselkedési szabályokat általánosabb, gyakran morális keretbe foglaló előírások megjelenése. Ennek a folyamatnak a következő eleme volt az alapvető jogok megjelenése előbb a francia forradalom eredményeként, majd az amerikai alkotmány-kiegészítésekben, végül a II. világháború után az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezményében és általánosan az alkotmányokban. Ezek esetenként már olyan elvont fogalmakat és az általuk takart elvont jogtárgyakat tartalmaztak, amelyek mindennapi jelentése is vitatható volt: emberi méltóság, önrendelkezés, tisztességes eljárás.⁵ Bármennyire provokatívnak tűnik, ez már jogi anomáliához vezetett. A korábbi jogfelfogás ugyanis a szabad/tilos dichotómiára épült, vagyis a jogszabályok konkrét viselkedési szabályokat, esetleg ezek alkalmazását megkönnyítő elveket tartalmaztak.⁶ Az emberi jogok és általuk a szakjogok fogalmai és szabályai összekeveredtek a jóval elvontabb alkotmányos jogrétéggel.⁷

Ez a folyamat nem magyarázható természetjogi alapon sem. A természetjog (*ius naturale*) az ember által alkotott jog (*ius humanum*) mögött jogrétég volt

¹ VÉKÁS Lajos: *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Budapest, Akadémiai, 1977. 20–22., 31., 61–67.; Henry S. MAINE: *Az ősi jog*. Budapest, Gondolat, 1988. 238–242.

² VÉKÁS i. m. 77–82.

³ FÖLDVÁRI József: *Magyar büntetőjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1990, 31–38.

⁴ SZMODIS Jenő: A jogelvek néhány jogelméleti kérdéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 2015/4.

⁵ Az emberi méltóság vonatkozásában ezt a folyamatot ld. VARGA Zs. András: Personal Dignity and Community. *Iustum Aequum Salutare*, X. évf., 2014/4. 167–173.

⁶ Ez nevezi bináris kódnak POKOL Béla: *A jog elmélete*. Budapest, Rejtjel, 2001. 30–40.

⁷ Az injuria/jóhírnévhez való jog vonatkozásában szemléletesen bemutatja ezt SÓLYOM László: *A személyiségi jogok elmélete*. Budapest, KJK, 1983. 13–18.

mindaddig, amíg érvényesnek tartottuk. A jog értelmezési háttérét, határhelyzetben a jogszabály érvényességi kritériumát jelentette, de nem keveredett a tételes joggal. A tételes jog legfeljebb kiutalt a természetjogra (ilyen ma is a jóerkölcsbe ütközés szabálya). Amikor tehát a természetjogon alapuló emberi jogok⁸ egyszer csak tételes jogi szabályban tűnnek fel, anomáliához vezetnek, ugyanis már nemcsak a korábbi (szak)jog szabályainak értelmezési keretei lesznek, hanem azokkal ütköző, ráadásul azoknál „erősebb” szabályokként kell alkalmazni őket.

Ez az anomália fokozódik a legújabb stációval, amikor még a jogelveknél és alapjogoknál is elvontabb „értékek” jelennek meg a hatályos és alkalmazandó jogrendszerben, először talán az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikkében: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” Az értékek korábban sem voltak ismeretlen fogalmak a jogtudományban, de a tételes jogban igen. A tételes jog ezeket az értékeket (tulajdon, személy, testi épség, jóhírnév) volt hivatott védeni, de nem ragadtatta magát arra, hogy ezen értékek forrásaként tüntesse fel magát. Ez a gát szakadt át, és immár újabb, ráadásul a többenél, még a jogelveknél is „erősebb” jogréteg jelent meg.⁹

Ha az így kialakult anomália tekintetében kétségeink lennének, elég utalni arra, hogy már a jogelvek is áttörték a korábbi toposzt, miszerint a különös szabály erősebb, mint az általános (*lex speciali derogat lege generali*). A jogelvek esetén ez megfordult: a törvénykönyvek általános rendelkezései nem voltak félretehetőek a különös részi szabályok alkalmazásánál, éppen fordítva. Ezt fokozták az emberi jogok, és emelték újabb szintre a jogoknál is erősebb (és absztraktabb) értékek.¹⁰

⁸ Pope BENEDICT XVI: „*Caritas in Veritate*”, *Encyclical Letter*. Rome, Libreria Editrice Vaticana, para 15., 18., 32., 43–44., 53.; Werner HEUN: Az emberi méltóság – A filozófiai koncepciótól a jogi garanciáig. In: HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Emberi méltóság korlátok nélkül*. Budapest, OBH, 2009. 87–90.; FRIVALDSZKY János: Az emberi személy alkotmányos fogalma felé. In: SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András: *Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről*. Budapest, PPKE JÁK, 2010. 41.

⁹ POKOL i. m. 88.

¹⁰ POKOL i. m. 101–105.

1.2. A jogpozitivizmus kizárólagossá válása

A jogszabályok absztrakciós szintjének folyamatos növekedéséhez bizonyosan hozzájárult egy másik anomália, a *pozitivizmus* és az ennek hatására kialakuló *jogpozitivizmus*. A gondolkodás írásos emlékeinek kezdetéig visszanyúló egységes világkép a Kr. u. II. évezred közepén repedezni kezdett. Ennek első jele a *duplex veritas* elv megjelenése volt, mely szerint a kinyilatkoztatott igazságot önmagában az nem sérti, ha az emberi ész, a tapasztalati (tudományos) igazság attól eltérni látszik. Mindaddig, amíg további kutatások az összhangot megteremtik, a kétféle igazság megfér egymás mellett.¹¹ A világkép azonban tovább hasadt, és a descartes-i ész-primátus következtében elvált egymástól a pozitív, tapasztalati („laboratóriumi”) igazságokon alapuló természeti valóság-kutatás, azaz a természettudomány, és a társadalmi valóságot egyre inkább természet-tudományos módszerekkel kutatni igyekvő társadalom-tudomány. Minden, ami ezen kívül esett, spekulációként kiűzetett a tudományosság köréből.¹²

Ez a felfogás hatott a jogtudományra is, és végül a pozitív módszert Hans Kelsen kiáltotta ki egyedül helyesnek, a jogtudományi módszernek. Ezáltal pedig minden más megközelítés, így a természetjogi, a jogtörténeti, az antropológiai érvényét veszíteni látszott. Ez módszerként nem is kifogásolható: lényegi sajátossága az, hogy a jogot leírt, vagy legalábbis jogalkalmazói döntésekből kiolvasható-megfogalmazható szövegnek tekinti, és ezt a szöveget önmagában kezeli a tudomány tárgyaként. A pozitív jog modelljében a vizsgálat tárgya maga a szöveg, célja pedig többszörös: a szöveg jogi minőségének, azaz érvényességének, egy adott pillanatban kötelező erejének, azaz hatályának, végül pedig az egyes szöveg-elemek egymáshoz való viszonyának megismerése. A

¹¹ FÁBRI György: A tudomány és az oktatás szabadságáról. In: TRÓCSÁNYI László: *A mi alkotmányunk*. Budapest, Complex, 2006.; MÁTÉ-TÓTH András: Tudomány és vallás a keresztény teológia szemszögéből. In: *Tudomány és vallás szintézise*, I. évfolyam, 1998/1. február, <http://www.tattva.hu/index.php?tattva=cikk&id=56> (2013. áprilisi szövegállapot); SZABÓ Ferenc: *Az illúziótól a szent valóságig. Kultúra és élet*. <http://www.tavlatok.hu/74kultura.htm>, <http://www.peatandcook.hu/katforum/site/index.php?articleid=37> (2013. áprilisi szövegállapot); mások szerint a kettős igazság elve Averroésre vezethető vissza, ld. LENDVAI L. Ferenc – NYÍRI J. Kristóf: *A filozófia rövid története*. Budapest, Kossuth, 1981. 96–98.; NYÍRI Tamás: *A filozófiai gondolkodás rövid története*. Budapest, Szent István Társulat, 2001. 197., 245., 335.; Bertrand RUSSELL: *A nyugati filozófia története*. Budapest, Göncöl, 1997. 449–452.; Étienne GILSON: *A középkori filozófia szelleme*. Budapest, Paulus Hungarus – Kairosz, 2000. 14–15.; BOROS Gábor (szerk.): *Filozófia*. Budapest, Akadémiai, 2007. 730–732., 740., 853.; BOLBERITZ Pál – HOSSZÚ Lajos: *Bölcselettörténet*. Budapest, Szent István Társulat, 2004. 129., 136., 171., 182.; SIMONYI Károly: *A fizika kultúrtörténete*. Budapest, Akadémiai, 2011. 295.

¹² LENDVAI–NYÍRI i. m. 96–98.; NYÍRI i. m. 197., 245., 335.; RUSSELL i. m. 449–452.; GILSON i. m. 14–15.; BOROS i. m. 730–732., 740., 853.; BOLBERITZ–HOSSZÚ i. m. 129., 136., 171., 182.; SIMONYI i. m. 295.

modell axiomatikus sajátossága, hogy a vizsgált jogi szövegeket önmagukban is, illetve azoknak és más jogszabályokat együttesen logikailag *zárt*, ugyanakkor *teljesen megismerhető* rendszernek tekinti, vagyis azt feltételezi, hogy a jogi szövegeknek önmagukban van jelentése, értelme, ez feltárható, meghatározható a jogi szöveg egyetlen helyes jelentése. A pozitív jogi módszer ennek megfelelően *analitikus*: a jogi szövegek halmazát egyre szűkítő, végül egy-egy fogalom elemzésével (*Begriffsjurisprudenz*) éri el a célját.

A jogpozitivizmus módszerből (és egyik, a többivel versengő modellből) kizárólagos modellé vált, ami megkövetelte az egyre növekvő formalizmust és a jog kizárólagosságát: mindazt, amit a jogban látni akarunk, azt bele is kell írni. A beleírás pedig ahhoz vezetett, amit bemutattunk: a jog mögöttes jogelvi és értékrétege fokozatosan normatívvá vált, beépült a jogszabályokba. Csakhogy időközben a (természettudományi) pozitívizmus is megingott. John Lukács szemléletesen írja le azt a folyamatot, amelynek eredményeként a fizika a saját tárgyának mikro-természetét illetően bizonytalanabb, mint bármikor.¹³ Heisenberg híres határozatlansági elvével¹⁴ kijelölte a fizikai, pozitív természet-tudomány megismerési határait. Másrészt – és a tudományos világkép számára ez a megrázóbb következmény – egy méret-határ alatt *nem választható el többé az objektív (szemlélt) valóság a szemléltől*. A XX. század első harmadában egy további, talán még súlyosabb bizonytalanság is megjelent a pozitív tudomány, közelebből az annak alapjait szolgáltató matematika (még pontosabban a matematikai logika) eredményei között. Kurt Gödel első nemteljességi tételei¹⁵ szerint minden ellentmondásmentesnek tételezett elméletben létezik olyan állítás, amely sem nem bizonyítható, sem nem cáfolható¹⁶ sőt, az is bizonyíthatatlan, hogy maga az elmélet ellentmondásmentes lenne.¹⁷ A jogpozitivizmus tehát olyan premisszákra épül, amelyek nagyon is bizonytalanok és határozatlanok.

¹³ John LUKÁCS: *A történelmi tudat*. Budapest, Európa, 2004. (a mű eredetileg 1968-ban angolul jelent meg, John LUKÁCS: *Historical Consciousness. The Remembered Past*. New York, Harper & Row, 1968.) 363–364.

¹⁴ *Természettudományi kisenciklopédia*. (ford. Balázs Jánosné et. al.) Budapest, Gondolat, 1983. 610–611., 916. (eredeti: Walter GELLERT et al.: *Kleine Enzyklopädie Natur*, Leipzig, VEB, 1979.); SIMONYI i. m. 455.

¹⁵ Kurt GÖDEL: Über formal unentscheidbare Sätze der Principia Mathematica und verwandter Systeme. In: *Monatshefte für Mathematik und Physik*, vol. 38., 1931.

¹⁶ Douglas R. HOFSTADTER: *Gödel, Esher, Bach*. Budapest, Typotex, 2005. 17.

¹⁷ Raymond SMULLYAN: *Gödel nem-teljességi tétele*. Budapest, Typotex, 2003. 1–2., 121.

2. A jog kötelező erejének relativizálódása

Ennek ellenére a jogpozitivizmus kizárólagossá válása egy harmadik anomáliához is elvezetett, mégpedig a *jog kötelező erejének fokozatokba rendezéséhez*, amit – Közép Európában legalábbis – a jogforrási hierarchia hordoz. Ez azzal járt, hogy a korábbi, konkrét jogviszonyokat szabályozó, és ezek összességét egységesen betartandónak tételezett jog kötelező ereje állandó kihívás alá esett. Egy jogszabály kötelezőnek látszik, de kötelező ereje attól függ, hogy nála hierarchikusan magasabban álló norma nem rendelkezik-e másként. A jogalkalmazás legfontosabb kérdésévé így a kötelező erő alóli kivételek kutatása, más szóval a jogszabály általános és adott esetre vonatkozó érvényességének megállapítása vált.¹⁸

3. A kartális alkotmányok elterjedése

Ezt a hierarchikus anomáliát fokozta a negyedik jelenség, a *kartális alkotmányok általánossá válása*. A jelenség – amint ezt Szabó István kimutatja¹⁹ – nem tekinthető a jog szükségképpen fejlődési folyamatának. A kartális alkotmányok megjelenésének oka az a társadalmi jelenség, amely az addig hatályban volt történeti alkotmány hiányával vagy alkalmazhatatlanná válásával járt (államok felbomlása, forradalmak stb.). A kartális alkotmány már világosan hordozta a kötelező erő viszonylagossá tételét: a törvény kötelező, de van egy még kötelezőbb norma, az alkotmány-törvény.²⁰

Az anomália teljessé tételéhez vezető következő lépcső az alkotmánybíráskodás, mint a kartális alkotmány, a törvények-törvénye érvényesülését biztosító eszköz megjelenése, majd a II. világháborút, illetve a XX. század végi rendszerváltozásokat követő általánossá válása volt. Ennek folytán megkettőződött a törvény érvényességén nyugvó kötelező erőt biztosító intézményi akarat: már nem elegendő a parlamenti (demokratikusan legitimált) döntés, hanem erre irányuló indítvány esetén az alkotmánybírói jóváhagyás is szükséges (ha

¹⁸ HANS KELSEN: *Reine Rechtslehre*. Leipzig–Wien, Franz Deuticke, 1934. Magyar fordítása: *Tiszta jogtan*. Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 1988. 15–27.

¹⁹ SZABÓ István: Az ősi Alkotmány – történeti előzmények. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 98–100.

²⁰ TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi nyomda, 1932. 32–33.

ezt nem kezdeményezik, a törvény érvényessége mintegy függőben marad). Ugyanez a jelenség tapasztalható a valódi alkotmányjogi panaszok folytán a bírói döntések tekintetében. Egy – akár a szakági legfelsőbb bíróság által meghozott – ítélet jogereje egy további külső kontrolltól, az Alkotmánybíróságtól is függ.

4. Az Európai Unió jogrendje

Ha mindezek az anomáliák nem jelentenének elegendő zavart, egy további, ötödik jelenség fokozza azt (legalábbis Európa nagy részén), mégpedig az állami jog mellé/fölé kiépült közös európai jogréteg és az azt garantáló bíróság esetjoga. Az Európai Unió jogrendjét képező jogforrások két csoportba sorolhatók. Az egyik az ún. elsődleges jogforrások köre, ezek közé tartoznak az alapító szerződések, az általános jogelvek, az alapító szerződéseket módosító szerződések és a csatlakozási szerződések. Az elsődleges jogforrások nemzetközi jellegűek, a szuverén tagállamok alkotják vagy legalábbis (ld. általános jogelvek) ismerik el őket. A másodlagos jogforrások sajátossága, hogy ezeket nem közvetlenül a tagállamok, hanem az Unió saját szervei alkotják, a tagállamok pedig csak ezek kötelezetteiként, jogalanyokként jelennek meg. Másodlagos jogforrás főként a rendelet és az irányelv, amelyek egy része (a rendelet mindenképpen, az irányelv bizonyos feltételek mellett) a tagállamokban – így Magyarországon is, a nemzetközi jogforrásoktól eltérően – közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazható, vagyis nem igényel transzformációt. Más részük – de ezek sem a nemzetközi jogforrások transzformációiként(!) – hazai jogforrás alkotását igénylik.²¹

Az Európai Unió másodlagos jogforrásai – az elsődleges jogforrásokra alapítva – önálló, a belső (hazai) joggal nem teljesen keveredő jogrendet alkotnak, amely ráadásul elvileg a belső (hazai) jogrend fölött áll a jogforrási hierarchiában, vagyis kollízió esetén a hazai jognak kell meghátrálnia. Ezt állítja ugyanis saját jogrendjéről az Európai Unió (egészen pontosan az Európai Közösségek Bíróság mondta ki ezt a *Van Gend en Loos* ügyben²²). A két jogrend teljes önállóságának próbaköve a belső jog csúcsán álló Alaptörvény. Kérdés ugyanis, hogy az Európai Unió jogrendje fölötte áll-e az Alaptörvénynek? Sokan úgy

²¹ KENDE Tamás – SZŰCS Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris, 2002. 538–553.

²² Uo. 559.

vélik, hogy a *Van Gend en Loos* ügy folytán a válasz egyszerű igen. Csakhogy ebben az esetben az Alaptörvény elveszítené pozitív jogi alkotmány jellegét, másfelől többé nem lehetne beszélni tagállami szuverenitásról. Ha ugyanis a hazai jogrend külső forrásból nyerné érvényességét, akkor ez a külső forrás hordozná a szuverenitást.

A kérdés persze nálunk pontosan, éspedig nemlegesen megválaszolható az Alaptörvény E) cikke alapján. Ez a rendelkezés szerint ugyanis Magyarország szuverenitása birtokában megkötött „nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja”. Ebből az derül ki, hogy az Alaptörvény (miként korábban az Alkotmány is) egyes rendelkezései vonatkozásában „maga fölé engedte” ugyan az Európai Unió jogrendjét, de az Alaptörvény egészéről ez nem mondható el. Lennie kell egy alkotmányos minimumnak – ez végső soron az Alaptörvény magja, az R) cikk – amely mindig fölötte marad az Európai Unió jogrendjének, amíg Magyarország tagállamként rendelkezik szuverenitással.²³ Korábban, egészen pontosan 2016. december 5-éig csak ennyit tudtunk mondani a kérdéstről. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, majd a 2/2019. (I. 23.) AB határozat meghozatalával a helyzet jelentős mértékben megváltozott ugyan (l. a későbbiekben), de ettől még az anomália fennáll.

5. A jogfelfogás elbizonytalanodása

A feltétlenül megemlítendő utolsó anomália a jogra vonatkozó nézetek alapjának összezavarodása. A posztmodern korra jellemző módon a pozitívizmus természettudományi megingása ellenére a jogot változatlanul a jogpozitívizmus mércéi szerint fogjuk fel és alkalmazzuk. Röviden: az a folyamat, amely a valóság és a valóságról alkotott nézetek igazságának összefüggését elvetette, oda vezetett a jogban is, hogy a valóság hiányában az igazság csak versengő diskurzusok véletlenszerű elfogadottságát jeleni. Ennek megfelelően látszólag a jogtudományban sem teszünk már fel olyan alapvető kérdéseket, hogy vajon a világ- és emberképünkkel összeegyeztethető-e még a jogra, jogszabályok kötelező erejére, a jogi felelősségre vonatkozó jóval korábban kialakult nézetrend-

²³ JAKAB András: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*. Budapest, Unió, 2003. 184–188.; BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: *Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában* (I). *Európai Jog*, 2007/2. 10.

szer.²⁴ Nem tesszük fel, mert azzal az előfeltevéssel olvassuk és alkalmazzuk a jogot, hogy nincs objektív igazság, csak egyéni igazságok (igazságra vonatkozó vélemények) vannak. Nincs objektív jó és rossz, csak erre vonatkozó közmegegyezés van. Így persze nehezen tudnánk megmondani, hogy honnan ered a jog kötelező ereje, és a jogszabály – esetenként ki tudja hány évvel, évtizeddel vagy akár évszázaddal korábban megfogalmazott jogszabály – miért köti a mai embert, miként azt sem, hogy ha nem engedelmeskedik valaki a jognak, akkor miért lehet megbüntetni érte. Látszólag nem tesszük fel ezeket a kérdéseket, ennek következtében pedig a gyakorlat valóban az individuális igények előtti állandó meghajlás fele mutat. Ezt a jelenséget nevezi XVI. Benedek pápa a relativizmus diktatúrájának.²⁵

Talán elég erre egyetlen példát, a sajtó- és szólásszabadságot hozni. Aquinói Szent Tamás megfogalmazása szerint az igazság nem más, mint a belátásunk megfelelése a valóságnak – *veritas est adaequatio inter intellectus et rei*²⁶ – amely magában foglalja a világ objektív létét és értelmes megismerhetőségét. Vagyis az igazsághoz, ha az *intellektuális mérlegelés* eredménye, csak az igazság kutatása által juthatunk el. Márpedig ez az intellektuális mérlegelés kizárólag akkor értelmezhető, ha szabad. Vagyis az igazsághoz csak *szabad* intellektuális mérlegelés útján jutunk el. Ezért kapcsolódik össze az igazság keresése elválaszthatatlanul a gondolat, a gondolat kifejtésének, végül a sajtó szabadságával. Márpedig ha nincs igazság vagy az nem található meg, akkor alapját veszti a szólás- és sajtószabadságra vonatkozó tételünk. Akkor ugyanis ezek nem az igazság megtalálásának eszközei, hanem magukra szűkült, öncélú jelenségek. Akkor is öncélúak, ha alapjogként értelmezzük őket. Sőt, az alapjogi felfogás éppen öncélú voltukat erősíti. Ezt az Alkotmánybíróság mondja: a véleménynyilvánítás szabadsága a véleményt igazság és értéktartalmától függetlenül védi (az utóbbi években ez a hivatkozás kikerült a rendszeres hivatkozásai közül, de az Alaptörvény hatálybalépése után megerősítette²⁷ a korábbi határozatot²⁸).

²⁴ A kérdéssel komolyan foglalkozó kevés kivétel egyike NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös, 2011.

²⁵ XVI. BENEDEK: *A világ világoossága*. Budapest, Duna International – Új Ember, 2011. 65–69.

²⁶ St. Thomas AQUINAS: *Summa theologiae Vol. 4* (ed. Thomas Gornall). Cambridge University Press, 2008. 76. Értékeléséről ld. Helmut WEBER: *Speciális erkölcssteológia*. Budapest, Szent István Társulat, 2015. 38.; ERDŐ Péter: A zsidóság, az idősebb testvér elismerése élő kapcsolat saját gyökereinkkel. *Magyar Kurír*, (magyarkurir.hu/hirek/erdo-peter-zsidóság-az-idősebb-testvér-elismerése-elo-kapcsolat-saját-gyökereinkkel), 2019. november 15.

²⁷ 19/2014. (V. 30.) AB határozat, indokolás [49].

²⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.

AZ ÉLETVITELSZERŰ KÖZTERÜLETEN TARTÓZKODÁS SZANKCIONÁLÁSA ÉS AZ EMBERI MÉLTÓSÁGHOZ VALÓ JOG

ZAKARIÁS Kinga*

Az Alkotmánybíróság két határozatot hozott az életvitelszerű közterületen tartózkodás szankcionálásáról, amelyben központi szerepet játszott az emberi méltósághoz való jog értelmezése. Az emberi méltósághoz való jog egy különleges alapjog, az alapjogok által megtestesített értékrendszer alapja, amely minden embert megillet. Az emberi méltósághoz való jog fontos szerepet játszik a környezetvédelem értékének biztosításában is. Erre tekintettel a következő elemzést tisztelettel ajánlom Bándi Gyula professzor úrnak.

1. Az életvitelszerű közterületen tartózkodás szankcionálásáról szóló első határozat¹

Az Alkotmánybíróság először a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) döntött a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállás alkotmányosságáról és megsemmisítette a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántar-

* Egyetemi docens, PPKÉ JÁK.

¹ ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében.* Budapest, Pázmány Press, 2019. 168–171. A könyv a szerző 2017-ben megvédett doktori disszertációját tartalmazza.

tási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) kifogásolt tényállását.²

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapozta a megsemmisítést, azzal az indokolással, hogy nem állapítható meg egyértelműen sem a büntetendővé nyilvánítás indoka, sem a törvényhozó által védeni kívánt jogtárgy, ezen túlmenően a támadott jogszabályi rendelkezés nem felel meg – a büntetést megállapító normákkal szemben a jogbiztonságból fakadóan fokozott követelményként támasztott – normavilágosság követelményének sem.³ A határozat indokolásában azonban – a legitim indok vizsgálata körében – jelentős szerepet kapott az Alaptörvény II. cikkében garantált emberi méltósághoz való jog értelmezése.

Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a szabálysértési tényállás a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatának szabálysértéssé nyilvánításával egy élethelyzetet, az utcán való élést, azaz magát a hajléktalanságot minősítette büntetendővé.⁴ A hajléktalanság fogalma a testület értelmezésében a hajléktalan személy önrendelkezési jogától független hátrányos helyzet,⁵ amelynek a büntetendővé nyilvánítása sérti az emberi méltósághoz való jogot.⁶ Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „sérti az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát az is, hogy az állam a büntetés eszközeivel kényszerít a szociális szolgáltatások igénybe vételére.”⁷

Tehát a testület nem azt állapította meg, hogy a jogalkotó tárgyként kezeli a hajléktalanokat a közrend absztrakt védelme érdekében, hanem az emberi

² „186. § (1) Aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja. (3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a közterület-felügyelő is szabhat ki helyszíni bírságot.”

³ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [48],[54].

⁴ Indokolás [50].

⁵ „[...] A hajléktalan személyek számára az, hogy a közterületen élnek egy rendkívül súlyos krízishelyzetet jelent, ami különböző kényszerek hatására jött létre, a legritkább esetben tudatos, átgondolt, szabad választásuk következménye. A hajléktalanok elvesztették otthonukat és nincs lehetőségük arra, hogy lakhatásukat megoldják, ezért valódi alternatíva hiányában kénytelenek – miután az egyetlen nyilvános, mindenki használatára nyitva álló terület – a közterületen élni. [...]” Indokolás [50].

⁶ „[...]Az Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában azért társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették, és ezért kényszerűségből a közterületen élnek, de ezzel mások jogait nem sértik, kárt nem okoznak, más jogellenes cselekményt nem követnek el. [...]” Indokolás [53].

⁷ Indokolás [53].

méltósághoz való jog pozitív tartalmi elemének, az önrendelkezésnek tulajdonított jelentőséget, és azt mondta ki, hogy a konkrét élethelyzetben az általában hiányzik, mivel a hajléktalanság nem szabad választás következménye. Ezért önmagában a hajléktalan állapot szankcionálása valóban sértené az emberi méltósághoz való jogot, mivel a hajléktalan embert tárgyként kezelné azzal, hogy pusztán a léte miatt felelőssé teszi. A konkrét esetben azonban álláspontom szerint nem az emberi minőség sérelme merült fel, hanem az egyén személyisége szabad kibontakoztatásához való jog sérelme. A jogalkotó ugyanis nem kérdőjelezte meg a hajléktalan személy emberi minőségét, hanem közvetlenül a közterület rendeltetésellenes használata, közvetetten pedig a hajléktalan-ellátás igénybevételének elutasítása miatt tette felelőssé.

Az emberi méltósághoz való jog két formában jelenik meg az Alkotmánybíróság gyakorlatában: egyrészt tágabb értelemben a személyiség fejlődését védő relatív jogként, másrészt szűkebb értelemben az emberi lét alapvető feltételeit védő, az alapjogi rendszert megalapozó abszolút jogként. Az emberi méltósághoz való jog két megnyilvánulási formájának eltérő szerkezetéből (korlátozhatatlan – korlátozható) az a következtetés adódik, hogy az emberi méltósághoz való jog két aspektusának védelmi köre nem azonos. Az emberi méltósághoz való jog az önrendelkezés megőrzésére irányuló érdeket részesíti védelemben, annak mindenféle korlátozásával szemben, amelyet meg kell különböztetni az egyéni önrendelkezés konkrét élethelyzetekben való kibontakoztatásától.

A jogalkotó a hajléktalan személyek önrendelkezési jogát egy konkrét döntési szituációban korlátozta ugyan, de az általa választott eszköz alkotmányossági aggályokat vetett fel. Abban az esetben, ha az önrendelkezési jog korlátozását elvont közösségi érdekek (közrend, közegészség) igazolhatják is, a hajléktalan-ellátás biztosítására vonatkozó garanciák hiányában a korlátozás nem volt arányos az elérni kívánt céllal.

Az Abh. kihirdetését követően az alkotmányozó módosította az Alaptörvényt. Az Alaptörvény negyedik módosítása a XXII. cikk (3) bekezdésének beiktatásával megteremtette annak a lehetőségét, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete meghatározott alkotmányos értékek (közrend, közbiztonság, közegészség, kulturális értékek védelme) érdekében jelölhessen ki olyan közterületeket, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek (szabálysértésnek)⁸ minősül. Tehát a jogellenessé minősítésre

⁸ A Szabstv. 179/A. § (4) bekezdése meghatározza az életvitelszerű tartózkodás körülményeit: „[...] életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a kijelölt területeken való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a kijelölt területen való huzamos

csak célhoz kötötten kerülhetett sor és csak a közterület meghatározott részére vonatkozóan. Az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdése pedig az (1) bekezdésben megfogalmazott – az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítására irányuló államcél – konkretizálta azzal, hogy kimondta, az állam és a helyi önkormányzatok töreksenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani. Ezzel az Alaptörvény állami kötelezettséggé tette a szálláshoz való jog biztosítását, amely álláspontom szerint nem csupán objektív, intézményvédelmi kötelezettséget jelent, hanem a hajléktalan személyek esetében – a megélhetéshez szükséges létminimum részeként – az emberi méltósághoz való abszolút jog tartalmi elemét képezi.⁹

A közterület életvitelszerű lakhatásra való használatának szankcionálása ezért akkor valósítja meg az emberi méltósághoz való jog sérelmét, ha az állam úgy sújtja büntetéssel ezeket a kiszolgáltatott állapotban lévő embereket, akik valójában az állam segítségére szorulnak, hogy az emberi léthez elengedhetetlen minimumot számukra nem biztosítja. Az ennek igénybevételére kötelezés azonban, amennyiben az megfelelő eszközzel történik, pontosan a hajléktalan személy kiszolgáltatottságának csökkentését szolgálja. Fontos hangsúlyozni, hogy a tárgyként kezelés elve ebben az esetben sem értelmezhető az Alaptörvény emberképétől függetlenül, amelynek alapja a saját maga iránt felelős ember.¹⁰

tartózkodás érdekében valósul meg, és a kijelölt területen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló kijelölt területen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a kijelölt területen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi.”

⁹ Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmányhoz kapcsolódó gyakorlatában megállapította, hogy a szociális biztonsághoz való jog olyan megélhetési minimum állam általi biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához [32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251, 260.]. Az Alkotmánybíróság szerint a lakhatáshoz való jog azonban nem vezethető le a megélhetési minimum garantálásából. Ugyanakkor az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi élet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni [42/2000. (XI. 8. AB határozat, ABH 2000, 329, 335.]. Ezzel szemben Misesics szerint a lakhatáshoz való jog nem a szociális biztonsághoz való jog érvényre juttatásának eszköze, hanem annak tartalmi eleme. MISESICS Bálint: Hajléktalanság és méltóság. A kriminalizáció tilalmától a lakhatáshoz való jogig. *Fundamentum*, 2014/3. 61. A lakhatáshoz való jog a nemzetközi jogi dokumentumokban a megfelelő lakhatáshoz való jogot jelenti, amelyet a szociális, gazdasági, kulturális és éghajlati tényezők befolyásolnak. MACHER Gábor: Lakhatáshoz való jog. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi Jogi Enciklopédia*. Budapest, HVG-Orac, 2018. 456–459. Magyarország a lakhatáshoz való jog tekintetében szembemegy „a globális emberi jogi trendekkel.” GACS Katalin: Lakhatás helyett börtön. A hajléktalanság kriminalizációjának alkotmányossági problémái. *Fundamentum*, 2014/3. 30.

¹⁰ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott emberkép formula az emberkép következő elemeit nevesíti: önérték, autonómia, társadalomhoz kötöttség, felelősségtudat, amelyeket különböző indokolással az egyes jogfilozófiai elméletek is magukban foglalnak. Ennek megfelelően az ember autonóm lényként a társadalom önértékkel rendelkező, de felelős tagja.

2. Az életvitelszerű közterületen tartózkodás szankcionálásáról szóló második határozat

Az Alaptörvény hetedik módosítása – az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésének ismételt módosításával – általánosan megtiltotta az életvitelszerű közterületen tartózkodást.¹¹ A XXII. cikk (2) bekezdése pedig kiegészítette az emberhez méltó lakhatás feltételeinek megteremtésére irányuló államcélta közterület közcélú használatának védelmére vonatkozó államcélal. A jogalkotó ezt követően ismét módosította a Szabstv.-t: beiktatta a 178/B. §-t,¹² amely büntetendővé nyilvánította az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabályainak megszegése szabálysértését,¹³ és a szabálysértési tényálláshoz speciális eljárási szabályokat kapcsolt.¹⁴

Az egyén felelősségének hangsúlyozása az Alaptörvény szemléletváltását tükrözi a korábbi Alkotmányhoz képest. ZAKARIÁS i. m. 157–163.

¹¹ Alaptörvény „XXII. cikk (3) Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.” Az Alaptörvény más rendelkezései is tartalmaznak tiltást: III. cikk, XIV. cikk, XVIII. cikk, XXI. cikk. Míg az utóbbi rendelkezésekben foglalt tilalmak az emberi méltósághoz való jog, a gyermekek megfelelő fejlődéshez való joga, az egészséges környezethez való jog sérelmének az eseteit tartalmazzák, a XXII. cikk (3) bekezdése a közterület közcélú védelmére irányuló államcél érvényesítésére szolgál.

¹² A szabályozás előzményeit és a törvényi tényállás szabálysértéstani kérdéseinek elemzését ld. AMBRUS István: Az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértéséről. *Közjogi Szemle*, 2018/4. 1–7.

¹³ „178/B. § (1) Aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el.
(5) Az (1) bekezdés alkalmazásában életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a közterületen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a közterületen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló közterületen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a közterületen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi.

(6) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés

a) miatt pénzbírság nem szabható ki,

b) elkövetésén tetten ért személlyel szemben helyszíni bírság kiszabásának nincs helye.

(17) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az e törvényben foglalt feltételek fennállása esetén figyelmeztetés intézkedés, közérdekű munka vagy elzárás szabható ki. Ha az elkövető a közérdekű munka elvégzését nem vállalja, elzárás szabható ki. [..]

(20) Ha az eljárás alá vont személyt az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző hat hónapon belül már két ízben jogerősen felelősségre vonták az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetése miatt, az ismételt elkövetett (1) bekezdés szerinti szabálysértés miatt közérdekű munka büntetés nem szabható ki, valamint figyelmeztetés intézkedés nem alkalmazható.”

¹⁴ „178/B. § (2) Mellőzni kell a szabálysértési eljárás megindítását és helyszíni figyelmeztetést kell alkalmazni, ha

a) az elkövető a rendőr felszólítására az elkövetés helyét elhagyja, vagy

Az Alkotmánybírósághoz több bírói kezdeményezést nyújtottak be, amelyben az indítványozók a Szabstv. 178/B. § alaptörvényellenességét állították.¹⁵ Az indítványozók szerint önmagában az Alaptörvény hetedik módosítása nem teszi indokolttá, vagy szükségessé az életvitelszerű közterületi tartózkodás kriminalizálását. A szabálysértési tényállás sérti az Alaptörvény II. cikkében garantált emberi méltósághoz való jogot, mivel rákényszeríti az eljárás alá vont hajléktalan embereket arra, hogy igénybe vegyék a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátásokat, amelyek csupán korlátozottan állnak rendelkezésre. Ha nem élnek ezzel a lehetőséggel, a helyszíni figyelmeztetés helyett szabálysértési eljárást indítanak ellenük, amely során elzárás szabható ki. Azzal szemben pedig, akit 90 napon belül három alkalommal a helyszínen figyelmeztettek, az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem mellőzhető. Ezen túlmenően a kifogásolt rendelkezés kizárja az eljáró rendőr, valamint a bíróság mint jogalkalmazó szerv mérlegelését az eljárás alá vont személy szabadságtól való megfosztása vonatkozásában, ezért sérti a személyes szabadsághoz való jogot. Végül a szabálysértési tényállás a hajléktalan személyeket célozza, ami vagyoni és társadalmi helyzet szerinti tiltott diszkriminációhoz vezet.¹⁶

Az Alkotmánybíróság a 19/2019. (VI. 18.) AB határozatban (a továbbiakban Abh2.) elutasította a bírói kezdeményezéseket, ugyanakkor a határozata rendelkező részében alkotmányos követelményként mondta ki, hogy „a szabálysértési szankció alkalmazására csak akkor kerüljön sor, ha a hajléktalan személy ellátórendszerben való elhelyezése a cselekmény elkövetésekor igazolhatóan

b) az elkövető a jelenlévő hatóság vagy más szerv vagy szervezet felajánlott segítségét elfogadva együttműködik a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében. [...]

(4) Akit 90 napon belül három alkalommal a (2) bekezdés szerint a szabálysértés elkövetése miatt a helyszínen figyelmeztettek, azzal szemben az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem mellőzhető. [...]

(7) A bíróság elé állítás érdekében az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetőjét a rendőrségre elő kell állítani, meg kell hallgatni és – a (11) bekezdésben meghatározott kivétellel – szabálysértési őrizetbe kell venni. [...]

¹⁵ Molnár három csoportba sorolta a Szabstv. 178/B. § értelmezéséhez és alkalmazáshoz kapcsolódó bírói hozzáállást. A bírák első csoportja a szabálysértési felelősség megállapítása mellett enyhe jogkövetkezmenyt (figyelmeztetést) alkalmaztak. A bírák második csoportja szerint nem bizonyított, hogy az eljárás alá vont személy a visszatérés szándéka nélkül tartózkodik a közterületen. A bírák harmadik csoportja pedig alaptörvény-ellenességet érzelt és az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybírósághoz fordul. MOLNÁR Noémi: A hajléktalanság kriminalizálása Magyarországon. Összefoglaló a szabálysértési törvény 2018. évi módosításáról és az alkotmánybírósági döntésről, lehetséges következményeiről. *Fundamentum*, 2019/1–2. 196–197.

¹⁶ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [1]–[31]. A tanulmány az emberi méltósághoz való jog sérelmének vizsgálatára korlátozódik.

biztosított volt. A szabálysértési szankció alkalmazásának meg kell felelnie az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalma alkotmányos céljának, az elesett, magukról gondoskodni nem tudó személyek ellátórendszerbe vonásának.”

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rögzítette, hogy az Abh1. meghozatalát követően, mind az Alaptörvény, mind pedig a Szabstv. irányadó, illetve vizsgált rendelkezési módosultak, ezért az Abh1.-ben, továbbá a vonatkozó korábbi alkotmánybírósági gyakorlatában foglalt megállapítások nem kötik az Alkotmánybíróságot az új szabálysértési tényállás alkotmányossági vizsgálata során.¹⁷ Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is hangsúlyozza, hogy számára az Alaptörvény az alkotmányos mérce, az Alaptörvény tételes rendelkezéseit és annak módosítását tartalmi szempontból – az ezt lehetővé tevő hatáskör hiányában – nem ítéheti meg.¹⁸

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részt alátámasztó indokolásban a következő elvi megállapításokból indult ki:

1. Az Alaptörvény XXII. cikkének (2) bekezdése alaptörvényi védelem alá helyezi a közterület közcélú használatát, és ennek megfelelően az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalma egy alaptörvényi szinten megfogalmazott tilalom, amely mindenkire vonatkozik.¹⁹
2. Az államnak alkotmányos kötelezettsége olyan jogi szabályozás és intézményrendszer kialakítása és fenntartása, amely a gazdasági teljesítőképességéhez igazodóan képes hatékonyan biztosítani az Alaptörvény XXII. cikk (1) és (2) bekezdéseiben foglalt államcél (az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítása, valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállás biztosítása) megvalósulását, és az ehhez szorosan kapcsolódó alapjogok védelmét, kiemelten is az Alaptörvény II. cikkében foglalt alapjog érvényesülését.²⁰
3. A konkrét esetben nem az érinthetetlen „méltóságmag” állt az alkotmányossági vizsgálat középpontjában, hanem az annak szelvényjogát képező önrendelkezési jog, mint az emberi méltósághoz való jog korlátozható aspektusának, illetve azzal összefüggésben a cselekvési autonómiának (szabad mozgás és tartózkodás joga) a sérelme.²¹

¹⁷ Indokolás [50].

¹⁸ Indokolás [54].

¹⁹ Indokolás [56].

²⁰ Indokolás [63].

²¹ Indokolás [97].

4. Az utcán élés az, amely emberhez méltatlan életkörülményeket jelent és éppen a méltóság és az emberi élet védelme érdekében kell az államnak az intézményvédelmet biztosítani, figyelemmel a szegények és elesettek megsegítésének az Alaptörvény Nemzeti hitvallásban foglalt rendelkezésére is.²²
5. Az Alaptörvény O) cikke értelmében az önmagáért és a közösség tagjaiért egyaránt felelős személy köteles ennek az állami feladatnak az ellátásához hozzájárulni, köteles az állami feladat ellátásában együttműködni az állammal.²³
6. Az önrendelkezési jog, illetve a cselekvési autonómia korlátozása szükséges, mert az alkotmányosan védett érték (közterület közcélú jogszabályi keretek között történő „bárki” általi használata), illetve ahhoz kapcsolódóan mások alapjogai ezt megkövetelik. A korlátozás arányos is, mert a szabálysértési szankció csak *ultima ratio* eszköz, amely megfelel a szabálysértési joggal szemben támasztott alkotmányossági követelményeknek (fokozatosság, arányosság).²⁴

A határozat a testületen belül vitatott volt: hat alkotmánybíró különvéleményt, egy alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött hozzá. Két különvélemény abból indult ki, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdéséből nem következik a közterületi tartózkodás szabálysértéssé nyilvánítása és büntethetősége.²⁵ Az egyik alkotmánybíró szerint továbbra is irányadó az Abh1. azon megállapítása, miszerint „[a] hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie (Indokolás [53]).”²⁶ Álláspontja szerint a közterületen tartózkodás szabálysértési tényállássá nyilvánításának nincs alkotmányosan indokolt legitim célja. Önmagában az az indok, hogy sérti a közterületek közcélú használatát, nem alapozza meg a szabálysértéssé minősítést.²⁷ Egy hasonló vélemény szerint a tilalom nem jelenti azt, hogy az annak a kikényszerítésére alkotott bármely tartalmú törvényi szabályozás a részleteit tekintve feltétlenül összhangban áll az Alaptörvény más rendelkezéseivel is.²⁸

²² Indokolás [98].

²³ Indokolás [61].

²⁴ Indokolás [101].

²⁵ Czine Ágnes és Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [132], [166].

²⁶ Indokolás [117].

²⁷ Indokolás [135].

²⁸ Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [173].

A tanulmány témája szempontjából meghatározó különvélemény szerint a közterület életvitelszerű használatának szabálysértési tényállása sérti az emberi méltósághoz való jogot.²⁹ A különvélemény csatlakozott a többségi állásponthez annak hangsúlyozásával, hogy egyrészt az állam törekedni köteles a megfelelő (az emberi méltóságot és a magánszférát biztosító) életkörülmények biztosítására és az ezeket nélkülöző személyek megsegítésére. Másrészt az egyén a közösség tagjaként, az együttélési szabályok tiszteletben tartásával köteles együttműködni ezen alkotmányos feladatok teljesítésében. A különvélemény ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy a hajléktalanok egy része (már) nem képes, vagy csak korlátozottan képes az együttműködésre. Arra is rámutat, hogy az alkotmányos követelményből az következik, hogy alaptörvény-ellenes a szabálysértési szankció, ha annak célja nem az elesett személyekről való gondoskodás, ellátás. A különvélemény szerint a hajléktalan személy felszólítható távozásra vagy a hajléktalan-ellátóval való együttműködésre, a szabálysértési eljárás azonban nem szolgálja az ellátórendszerbe vonást, a bírósági eljárásnak az eljárás alá vont személy csupán tárgya és nem alánya, és ez nem egyeztethető össze emberi méltóságával.

A különvéleményekben és párhuzamos indokolásokban két további szempont merül még fel. Az egyik különvélemény szerint a szükségességi érvelést nem meggyőző, mivel a szabálysértési tényállás nem tartalmaz arra utaló elemeket, hogy a közterület mások általi használatát és mások jogait védené.³⁰ Egy másik különvélemény szerint az Alkotmánybíróság túllépte a hatáskörét az alkotmányos követelmény megállapításával, mivel ezzel egy új rendelkezést fűzött a törvényi tényálláshoz, amely nem vezethető le az Alaptörvényből.³¹ Ezzel szemben a párhuzamos indokolás szerint az alkotmányos követelmény az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdése közötti feszültséget iktatja ki azzal, hogy ha az adott esetben a szankciókiszabás előtt álló hajléktalan ténylegesen nem volt elhelyezhető a hajléktalanellátó rendszerben, akkor ezt a szankciót nem lehet kiszabni vele szembe.³²

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog sérelmének vizsgálata során az Abh2.-ben eltért az Abh1.-ben kidolgozott értelmezéstől, és különbséget tett az emberi méltósághoz való jog két megjelenési formája között. A

²⁹ Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye, amelyhez csatlakozott Hörcherné Marosi Ildikó és Balsai István alkotmánybíró. Indokolás [167]–[168].

³⁰ Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [176].

³¹ Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [160].

³² Pokol szerint az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése kategorikusan megtiltja az életvitelszerű közterületen való tartózkodást, de a (2) bekezdés ennek intézményi hátterét nem kötelező jelleggel írja elő. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása, Indokolás [114].

különbségtétel dogmatikailag megalapozott, mivel az emberi méltósághoz való jog két aspektusa esetében eltérő a védelem tárgya.³³ Egyetértek azzal is, hogy a jogalkotó nem sérti az emberi méltósághoz való abszolút jogot azzal, hogy tiltja az életvitelszerű közterületen tartózkodást és a hajlék nélkül élő személyeket a közterület elhagyására vagy a szociális ellátások igénybevételére kötelezi.

Az emberi méltóság minden embert megillet teljesítményére és társadalmi státuszára tekintet nélkül, így a hajlék nélkül élő személy ugyanúgy a társadalom önértékkel rendelkező, autonóm és felelős tagja, mint a többi ember. Az autonómia a döntés lehetőségét, a felelősség pedig a következmények vállalását jelenti a saját cselekedetekért. A saját cselekedet hatással lehet egyrészt magára az önrendelkezési jogát gyakorló egyénre (önmagáért való felelősség), másrészt a személyisége kibontakoztatásának kereteit biztosító szűkebb (család, lakókönyezet) és tágabb értelemben vett közösségre (politikai közösség). Az egyén saját magával szemben fennálló felelőssége az emberi méltóság jogi fogalmának tartalmi elemét képezi, így az számonkérése esetén is megmarad az alany fogalmon belül. A közösséggel szemben fennálló felelősséget viszont az egymással ütköző alapjogok és alkotmányos értékek mérlegelése során kell értékelni. Az önmagáért való felelősségből következik az együttműködés kötelezettsége a saját javát szolgáló szociális ellátások előmozdítása érdekében. Szankció azonban csak akkor és olyan mértékben szabható ki az együttműködési kötelezettség megsértéséért, amennyiben az összhangban van az együttműködési kötelezettség céljával: a társadalom perifériájára szorult személy társadalomba való integrációjával. Ezzel a jogalkotó nem vonja el a saját életvitel meghatározására irányuló döntés lehetőségét, hanem a hajlék nélkül élő személy számára olyan alternatívát kínál, amely a megélhetési minimum része.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapításával enyhíti a törvény szigorát, mivel annak alkalmazását azokra az esetekre korlátozza, amikor a szabálysértési tényállás a fenti célt szolgálja.³⁴ Ezen túlmenően azonban – ahogy arra Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye hivatkozott –

³³ Ettől eltérő kérdés, hogy az egyéni önrendelkezés konkrét élethelyzetekben való kibontakoztatását az Alaptörvényben külön nevesített alapjogok védik, amelynek csupán az emberi méltóság magja korlátozhatatlan, ezen túlmenően azonban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerint korlátozhatók.

³⁴ Az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos követelmény az alkotmányos követelmények második típusához tartozik, amely az Alaptörvényből következő, új (a bírósági gyakorlatban nem megjelenő) tartalommal tölti meg a normát. Ez a tartalom nem ellentétes a jogszabályi rendelkezés szövegével, ezért az Alkotmánybíróság nem lépte túl a hatáskörét az alkotmányos követelmény megállapításával. Az alkotmányos követelmények típusainak megkülönböztetéséhez ld. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 367–368. A második típusra példák az Alkotmánybíróság legújabb

tekintettel kell lenni arra is, hogy az egyén képes-e az együttműködésre. Az Alkotmánybíróság a 3132/2013. (VII. 2.) AB határozatban figyelembe vette a betegektől független olyan egyéni körülményeket, amelyek közrejátszanak abban, hogy a jogalkotó által megkövetelt célértéket – akár az együttműködési készség ellenére – nem lehetett elérni.³⁵ Az Abh2. viszont nem vizsgálta, hogy a szabálysértési felelősséget kizáró okok tekintettel vannak-e az együttműködési képesség hiányára, és amennyiben igen, milyen mértékben.³⁶ A fentiekre tekintettel az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabálysértése az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusával összefüggésben is felvet alkotmányossági aggályokat.

3. Konklúzió

Az életvitelszerű közterületen tartózkodás szabálysértési tényállásának alkotmányos megítélésénél különbséget kell tenni az emberi státusz objektív mércével (tárgyként és alanyként kezelés követelménye) mérhető sérelme, valamint a konkrét élethelyzetben az egyén személyes döntésének a korlátozása között. Az Abh2. – az Abh1.-el szemben – megkülönböztette az emberi méltósághoz való jog két megjelenési formáját, és abból indult ki, hogy a hajléktalan személyek együttműködési kötelezettségének előírása a saját javukat szolgáló szociális ellátások előmozdítása érdekében nem sérti az emberi méltósághoz való abszolút jogot. Méltányolandó, hogy az Abh2. az alkotmányos követelmény megállapításával megpróbált hidat építeni az egyén felelősségéből következő együttműködési kötelezettsége és az államnak a megélhetési minimum biztosítására irányuló kötelezettsége közé. Ettől függetlenül a szabálysértési tényállás a jelenlegi formájában nem megfelelő eszköz az állami segítség igénybevételére kötelezéshez, mivel az együttműködési képesség hiányát nem értékeli és a személyes szabadságtól megfosztás nem szolgálja az együttműködés célját.

gyakorlatából: 3/2019. (III. 7.) AB határozat, 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, 2/2018. (IV. 6.) AB határozat.

³⁵ Indokolás [104].

³⁶ A Szabstv. 178/B. § (11) bekezdése értelmében az általános szabályoktól eltérően az eljárást meg kell szüntetni, ha az eljárás alá vont fogyatékos személy; ha kórházi fekvőbeteg-ellátásban részesül; ha a várandósság tizenkettedik hetét elérő nő; ha tizennegyedik életévét be nem töltött gyermeket egyedül nevelő szülő, gyám; ha fogyatékos vagy folyamatos ápolást, felügyeletet, gondozást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodik. Ennek oka, hogy ilyen esetben nem lehetne a két lehetséges szankciót, a közérdekű munkát vagy az elzárást kiszabni. A rendelkezés szabálysértéstani kritikáját ld. MOLNÁR i. m. 188.

TÖREDÉKEK BÁNDI GYULA MUNKÁSSÁGÁRÓL

Dr. Bándi Gyula helyettes ombudsman úr munkássága bőséggel szolgáltat okot az elismerésre – úgy a környezeti jog konkrét alkalmazásában és értelmezésében, mint a fenntartható fejlődés átfogó és a társadalom működését átalakítani hivatott képviselőjében.

Ezúttal két olyan szempontra szeretném felhívni a figyelmet, amiről ritkábban esik szó, s amely nagy jelentőséggel bír a nemzetközi szakmai gondolkodás tartalmának és Magyarország megítélése szempontjából.

Az erkölcsi mérce, mint a fenntartható fejlődés alapvető pillérének képviselete. Hajlamosak vagyunk belefeledkezni jogi elvekbe, célszámokba, hivatkozunk közösen kialakított paragrafusokra és bevált gyakorlatokra. De Dr. Bándi Gyula szinte minden döntésével és érvelésével arra is emlékeztet bennünket, hogy a hajlíthatatlan mérce az, amit erkölcsösnek hiszünk akár a ma, akár a holnap társadalmával szemben, akár egy spirituális végső összefüggést szem előtt tartva. Ne csak azért kövessünk bizonyos normákat, mert az úgy következetes és jogszerű, hanem azért, mert erkölcsi felelősséggel tartozunk a ránk bízott világért.

Az országról kialakított kép ápolása. Olyan korban, amikor egy-egy ország megítélésében a benyomások és hallomások néha többet számítanak, mint a tények részletes ismerete, nagy elismerést érdemel Dr. Bándi Gyulának az a tevékenysége, amely külföldön igen széles körben megerősíti azt a benyomást, hogy van mit tanulni Magyarországtól. Abban a tekintetben, hogy a nemzetet a múlt, a jelen és a jövő generációi együtt jelentik, s a nemzet közös örökségébe beletartozik minden érték, amit emberek hoztak létre, illetve amit emberek használnak. Ehhez nemcsak egy jól megfogalmazott jogszabály-rendszer kell,

nemcsak intézmények kellene, de kellene olyan emberek is, akik ezt a megközelítést le tudják fordítani a hétköznapi ügyek szintjére is, és jól értelmezhetővé (és megismételhetővé) teszik más kultúrák képviselői számára.

Budapest, 2020. május 20.

KÖRÖSI Csaba*

* A Köztársasági Elnöki Hivatal Környezeti Fenntarthatóság Igazgatóság igazgatója.

BÁNDI GYULA, A JÖVŐ NEMZEDÉKEK SZÓSZÓLÓJÁNAK HATÁSA A KÖRNYEZETJOGRA

Szerkesztették: a jövő nemzedékek szószólójának munkatársai*

1. Bevezető gondolatok

A 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvény a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét alkotmányos szintre emelte azzal, hogy az Alaptörvény 30. cikkében az ombudsmani intézményrendszer részeként nevesíti a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét, és az Országgyűlés jogává és egyben kötelezettségévé tette annak a személynek – 6 évre szóló – megválasztását, aki e feladatot ellátja.¹ Az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékek érdekvédelmét ellátó helyettese, azaz a jövő nemzedékek szószólója feladatait az alapvető jogok biztosáról szóló törvény szerint látja el az ott meghatározott eszközöket alkalmazva.²

Bándi Gyulát az Országgyűlés 2017. február 21-én választotta meg a jövő nemzedékek szószólójának.³ Az alábbiakban munkatársaiként a tudomány

* A cikket Bándi Gyula, a jövő nemzedékek szószólójának titkárságán dolgozó munkatársak közösen szerkesztették. A titkárság jelen és volt munkatársai Bándi Gyula vezetése alatt: Agócs Ilona, Debisso Kinga, Fiala-Butora Erika, Gubek Nóra, Hargitai Katalin, Krómer István, Martínez-Zemplén Anna, Pump Judit, Radnai Anikó, Somlai Judit, Sulyok Katalin, Szamek Gabriella.

¹ A jövő nemzedékek szószólójának intézménye 2007-re nyúlik vissza. Az 1989-ben módosított Alkotmány az országgyűlési biztos intézményét nem terjesztette ki a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére, azt az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2007-ben elfogadott módosítása hívta életre a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa intézményének létrehozásával. Jelen cikknek nem célja, hogy bemutassa a jövő nemzedékek érdekeinek képviselőjében a jogszabályi háttér különbözőségére visszavezethető eltéréseket, és értékelje azokat.

² Ld. 2011. évi CXI. évi törvény.

³ 178 igen, 5 nem és 1 tartózkodás mellett.

számára és a tudományos igényű feldolgozást segítő gyűjtöttünk csoportba azokból a gondolatokból, amelyek megválasztásának első három évében – adott esetben elődei eredményeit is megőrizve, vagy azokat továbbfejlesztve⁴ – fogalmazódtak meg, és amelyek hatással lehetnek a környezetjogi szabályozás módszertanára,⁵ a környezetjog fejlesztésére, különös tekintettel a visszalépés tilalmára.⁶

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez, illetve a testi és lelki egészséghez való jogot, valamint az Alaptörvény P) cikkében alkotmányos védelem alá helyezett nemzet közös örökségét érintő jogszabályok vizsgálatakor egyaránt értékeli az anyagi jogi, az eljárásjogi, valamint a szervezeti garanciákat. Az alábbiak elsődlegesen az ezekkel kapcsolatos megállapítások, gondolatok gyűjteménye.⁷ Olyan idézeteket választottunk, amelyek többnyire önmagukban is megállják helyüket, azonban terjedelmi korlátok miatt ezek közül is csak néhány példát ragadtunk ki, és jeleztük lábjegyzetben – még mindig a teljesség igénye nélkül –, ha a hasonló elvi megközelítés más környezetjoghoz tartozó tárgy esetén is megragadható.

A jövő nemzedékek szószólójának ugyanakkor nem elhanyagolható a szerepe a fenntarthatóság szellemiségének hazai és nemzetközi elterjesztésében, feladatából adódóan nem csupán az állam, az önkormányzatok és a közigazgatás szereplőit, de a tudományos világot és a széles nyilvánosságot, a társadalom tagjait is közvetlenül megszólítja. A jövő nemzedékek szószólójának intézménye iránti nemzetközi érdeklődés – a jogintézmény szabályozásának változásától függetlenül – létrehozása óta töretlen. Bándi Gyula nemzetközi tevékenységéről szóló

⁴ A jövő nemzedékek korábbi szószólói: Dr. Fülöp Sándor: 2008. 06.–2012. 09. (2008–2011 között, mint önálló országgyűlési biztos); Dr. Szabó Marcel: 2012. 10.–2016. 11.

⁵ A környezetjog szabályozás-módszertani kérdéseinek összefoglalására ld. BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2014.; elektronikus változata elérhető: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_539_Kornyezetjog/ch07s02.html (2020. 03. 10.); valamint FODOR László: *Környezetjog*. Debrecen, 2015.; elektronikus változata elérhető: http://real.mtak.hu/26713/1/Jegyzet_Kornyjog_2015_jav_kiadoi_vegleges.pdf (2020. 03. 10.)

⁶ Az idézetek az alábbi forrásokon érhetők el: az éves beszámolók az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről [a továbbiakban: Beszámoló (év)]: <http://www.ajbh.hu/evbeszamolok>; a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalásai (EÁF), figyelemfelhívásai, ajánlásai, jogalkotási kezdeményezései, közleményei, közös jelentések: <http://www.ajbh.hu/dr.-bandi-gyula> (utolsó megtekintés: 2020. 06. 10.)

⁷ A gyűjteményhez elsődlegesen a titkárságon készült dokumentumokat használtuk fel, a biztossal közösen jegyzett jelentések feldolgozása még várat magára. Bándi Gyula szakmai munkáját a titkársági munkatársakon túl a szószóló szakmai irányítása alá tartozó munkatársak segítették és segítik: Bódis Cecília, Friedrich Ábel, Garaguly István, Herke Miklós, Horváth Luca, Kéri Szilvia, Litkey Orsolya, Somosi György, Szeckó-Tóth Zsuzsanna, Vida Éva.

rövid ismertetőnkkel a nemzetközi joggal foglalkozók figyelmét is szeretnénk felhívni arra, hogy az ő számukra is értékelhető hatással volt az elmúlt három év munkássága. A cikk végén néhány kiemelt témát érintően ábrákkal mutatjuk be, hogy ez idő alatt, hazai és nemzetközi munkája során Bándi Gyula a jövő nemzedékek szószólójaként kiket szólított meg, és ehhez milyen eszközöket használt.

1. A környezethez való jog és kapcsolódása más alapvető jogokhoz

„[...] Sokan és sokszor elmondták már, hogy a földet, vizet, környezeti elemeket úgy kell kezelnünk, mint amit azoktól vettünk át megőrzésre, akik utánunk jönnek. A jövő nemzedékek védelme így nem valamilyen elvont gondolat, hanem az emberi méltóság átértelmezésének, mai körülményekhez igazításának alapkérdése. Nem lehet emberi méltóságról beszélni akkor, amikor a környezeti feltételek rombolása az életminőséget veszélyezteti. Ez még akkor is igaz, ha ez a veszély látszólag távoli, hiszen egyre több bizonyítéka van annak, hogy amit valaha nem is feltételeztünk, az valóságos fenyegetéssé válik. Az emberi méltóság pedig az alapjogok, emberi jogok kiinduló pontja, összekapcsolva azt a fenntartható fejlődés lényegével.”⁸

„[...] az állam Alaptörvényből fakadó kötelezettsége az alkotmányos értékek megőrzése és az alapvető jogok érvényesülése érdekében az intézményvédelem biztosítása. A P) cikkben nevesített értékvédelem nélkül az alapvető jogok érvényesülése elbizonytalanodhat, és ez különösen igaz az egészséges ivóvízhez való hozzáférés jogának érvényre juttatására.”⁹

„Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott államcél „az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa”. Az Alaptörvény XXVI. cikke további államcélként fogalmazza meg a közszolgáltatások színvonalának emelését, melynek eszköze az új műszaki megoldások és a tudomány eredményeinek alkalmazása. Mindezekre tekintettel az egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez

⁸ Beszámoló (2018) 331.

⁹ EÁF a felszín alatti vizek védelmében [a továbbiakban: felszín alatti vizes EÁF], 2017. 05. 24., 8.

egyszerre kell megteremteni mindenki hozzáférését a közszolgáltatáshoz, és a közszolgáltatás színvonalának emelését. Emiatt az államnak Alaptörvényből fakadó kötelezettsége a közszolgáltatással kapcsolatos költségek alakulásának figyelembevétele, valamint a megjelent hiányzó bevételek forrásának szükségképpen megteremtése. Erre azért kell feltétlenül sort keríteni, mert a rendszer működési problémái nem vezethetnek oda, hogy a közszolgáltatások biztonsága az anyagi háttér bizonytalanná válása – pl. a folyamatos működést érintő likviditási problémák – miatt veszélybe kerüljön.”¹⁰

„Az egészséges környezet elmaradhatatlan eleme a megfelelő levegőminőség is, amely pedig szoros összefüggésben áll az alacsony környezetterheléssel és károsanyag-kibocsátással működő épületállománnyal. Az Alaptörvényben megfogalmazott P) cikk, XX. cikk és XXI. cikk érvényesítése terén az energiahatékonyság nagyon fontos szerepet játszik, ezért azt minél szélesebb körben, az egész országra és minden polgárra kiterjedően kell alkalmazni.”¹¹

„A Kormány a koronavírus elleni védekezési eszközök között kiemelt helyen említi a *gyakori szellőztetést*. A tájékoztatókban külön pontban emelik ki ennek fontosságát mint a vírus elleni védekezés egyszerű és hatékony módját. A várandósoknak, kismamáknak szóló óvintézkedések betartása a szülő és a csecsemő egészsége érdekében elengedhetetlen, ennek révén a magzatok, tehát a jövő generáció közvetlen védelmét is jelenti. A Kormány által előírt ezen óvintézkedésnek azonban csak akkor van megelőző hatása, ha tiszta levegőt engedhetünk be lakásainkba, az esetleges kinti szennyezés ezzel szemben leronthatja a szervezet védekező és ellenálló képességét.”¹²

„Az állami szerepvállalás kulcsfontosságú a parlagrafű probléma kezelésében, amely egyben alapjogból fakadó állami kötelezettség is. A környezetvédelmen és a mezőgazdaságon túlmutatóan a cél alapvetően és elsősorban a közegészség, környezetegészség javulása.”¹³

¹⁰ EÁF a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működési problémáiról [a továbbiakban: hulladékgazdálkodási EÁF], 2018. 11. 06., 14.

¹¹ Részlet a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium számára megküldött levélből (AJB-1268/2018.).

¹² A Jövő Nemzedékek Szószólójának figyelemfelhívása a tiszta levegőhöz való jog védelme érdekében a veszélyhelyzet idején, 2020. 04. 02., 1.

¹³ A Jövő Nemzedékek Szószólójának javaslatai a parlagrafű probléma elleni hatékony fellépések tekintetében, 2017. 11. 14., 2.

„[...] a repülőgép-forgalmat nyilvánvalóan fenn kell tartani, de nem az egészséges környezethez és testi-lelki egészséghez fűződő, alkotmányos védelemben részesülő alapjogok háttérbe szorítása árán. Elsősorban az egészség és a normális életvitel szempontjából legkritikusabb éjjeli időszak forgalomcsillapítására volna szükség.”¹⁴

3. A P) cikk védelme

„[...] a környezet egészsége mindazon összetevőkre kiterjed, amit a P) cikk nevesít, illetve amit a Nemzeti Hitvallás a „Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeiként” jelenít meg. A P) cikk a nemzet közös örökségként egyenlő alaptörvényi védelem alá helyezi az ember fizikai létezésének feltételét biztosító természeti környezetet és a társadalmi létezés alapját szolgáló kultúrát. E kettőség megjelenése az Alaptörvényben annak elismerése, hogy az ember egyszerre természeti és társadalmi lény, s e kettőség elválaszthatatlan egységet képez.”¹⁵

„Az Alaptörvény hatályba lépése óta immár közvetlenül annak P) cikkéből is levezethető az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi élet alapját képező természetes környezetet, a természeti erőforrásokat, így az ott felsoroltak között különösen a termőföldet, vízkészleteket, erdőket, valamint a biodiverzitást, illetve a külön ki nem emeltek között elsősorban a levegőt oly módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életfeltételeit legalább megőrizze, de lehetőség szerint fejlessze.”¹⁶

„Az Alaptörvény P) cikke az állam által védeni rendelt nemzet közös örökségének elemei között külön is nevesíti a biológiai sokféleséget. A Natura 2000 területek kifejezetten biodiverzitás-védelmi célokat szolgálnak a Natura 2000 hálózatot kijelölésének alapjául szolgáló egyik uniós irányelv szerint is.”¹⁷

¹⁴ Beszámoló (2018) i.m. 356.

¹⁵ EÁF a településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól [a továbbiakban: településképi EÁF], 2017. 06. 27., 1.

¹⁶ EÁF a környezetvédelem szervezeti rendszerével kapcsolatos elvárások, különös tekintettel a hatósági szervezetrendszer kérdéseire [a továbbiakban: felügyelőségi EÁF], 2018. 05. 08., 1.

¹⁷ A Natura 2000 hálózat területeit egyrészt a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló Tanácsi 92/43/EGK irányelv (a továbbiakban: „Élőhelyvédelmi Irányelv”) alapján jelölték ki. Ennek preambuluma szerint az „irányelv fő célja a biológiai sokféleség fenntartásának előmozdítása”. A Natura 2000 hálózat részét képezik a Tanács és a

E területek egyrészt tehát jogszabályi szinten, közvetlenül kapcsolódnak a P) cikkben foglalt államfeladat megvalósításához. Másrészt a Natura 2000 hálózat a gyakorlati megvalósítás tekintetében is elválaszthatatlan a biológiai sokféleség védelmétől. [...] A Natura 2000 területek kiemelt fontosságúak az országos, illetve európai szintű zöldfolyosó hálózat kialakításához, amely nélkül tehát aligha lehetséges hazánk biológiai sokféleségét megőrizni. [...] álláspontunk szerint helytálló az megállapítás, hogy *a Natura 2000 területek általában, így a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek is, közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk védelmi körébe tartoznak*, amelyek védelme, megőrzése és fenntartása az Alaptörvény szerint az állam és mindenki kötelezettsége.¹⁸

„Az Alaptörvény és különösen annak P) cikke alapján az államot és mindenkit hármasszintű kötelezettség terheli a jövő nemzedékek érdekei védelmében; a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és megőrzése. A területrendezés szabályai, az egyes területek használhatósági módja – vagy szűk értelemben vett védelmi funkciót betöltve használatuk korlátozása – alapvetően befolyásolja a természeti és az épített környezet állapotát, ezáltal úgy a jelen mint a jövő magyarjainak életminőségét, létfenntartásának körülményeit.”¹⁹

„[...] Bár sem a korábbi Alkotmányban nem volt, sem a jelen Alaptörvényben nincs közvetlenül nevesítve a táj az alapjogi védelem tárgyaként, ám a táj azoknak az elemeknek a sajátos komplex rendszere, amelyeket az Alaptörvény a nemzet közös öröksége, illetve a nemzeti vagyon részeként különös védelemben részesít.”²⁰

„[...] a nemzet közös örökségének részét képezik mindazon kulturális elemek, amelyek az épített környezetben jelennek meg, úgy a sajátos településtervezési

Parlament 2009/147/EK madárvédelmi irányelve alapján kijelölt területek is. A Natura 2000 hálózat uniós szabályait a magyar jogba az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet ültette át.

¹⁸ Az Alkotmánybírósághoz benyújtott Amicus a Nemzeti Földalapba tartozó földrészteltek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontjának megsemmisítésére irányuló eljárásban [a továbbiakban: Natura 2000 Amicus], 2017. 04. 05., 3–4.

¹⁹ Figyelemfelhívás a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek új területrendezési terveiről szóló törvényjavaslat kapcsán, 2018. 12. 04., 1.

²⁰ Műhelybeszélgetés és kiállítás megnyitó az alapvető jogok biztosának hivatalában az európai táj egyezmény kihirdetésének 10. évfordulója alkalmából, Köszöntő és megnyitó (szerkesztett változat).

megoldások, településarculatok, az épületek, mint építészeti alkotások, valamint az egyedi (mű)tárgyak, ebben a megközelítésben épített környezet és örökség azonos. [...] A környezet alakítása és védelme, mint értékteremtő folyamat, általában is elválaszthatatlan az értékvédelemtől [...]"²¹

„Az Alkotmánybíróság egészséges környezethez való joggal kapcsolatos gyakorlatában munkálta ki a visszalépés tilalmának elvét, amely az elért védelmi szint csökkentését csak meghatározott alkotmányos feltételek – más alapjog védelme – között engedi meg. Ez a követelmény a kulturális örökségvédelem területén is irányadó, amelynek szerves része a helyi építészeti örökség megóvása.”²²

„Az Alaptörvény P) cikke alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy az eredetileg az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépés tilalmának követelménye a kulturális örökségvédelem területén is érvényesül. [...] a védelem keletkeztetésére és megszüntetésére vonatkozó eljárási szabályok garanciális elemet hordoznak, vizsgálható és ellenőrizhető általuk az értékvédelem folyamatosságának biztosítása, »ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell« (3104/2017. (V.8.) AB határozat, [40] bekezdés). A jogszabályban létesített védelem testesíti meg ugyanis a jelen generáció azon választását, hogy mely az az érték, amely a közös örökség részét képezi és annak védelme és fenntartása az állam és mindenki, helyi viszonyok közt pedig a közösség és annak minden tagjának feladata.”²³

„Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének értelmezésekor az államot és állampolgárokat terhelő hármas kötelezettség – 1. védelem, 2. fenntartás; 3. jövő nemzedékek számára való megőrzés – megállapítása mellett kiemelte, hogy »[a]z állami kötelezettség [...] önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében.«²⁴ E hármas kötelezettségnek az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségében is köteles megfelelni. Mivel a jelentős felszíni víztestek, valamint

²¹ Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről, 2019.

²² Településképi EÁF i. m. 7.

²³ Figyelemfelhívás a helyi építészeti örökség védelmében, 2018. 11. 30.

²⁴ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, [93].

a felszín alatti vízkincs egésze kizárólagos állami tulajdonban állnak,²⁵ ezért az államot a P) cikk (1) bekezdésből fakadó kötelezettség tulajdonosi minőségében is egyértelműen terheli. Ekképpen az állam felelőssége a társadalom felé – ideértve a jövő nemzedékek tagjait is – kettős tartalmat hordoz, egyrészt az Alaptörvény által biztosított jogok védelmezője, másrészt tulajdonos, illetve még pontosabban, a nemzet közös örökségét képező közjavak kezelője. A kettős minőség az állammal szemben azt az Alaptörvényből fakadó elvárást alapozza meg, hogy közhatalmi jogosítványainak gyakorlásán, így a jogalkotáson keresztül úgy teremtsen meg a P) cikk (1) bekezdésből fakadó hármaskötelezettség teljesítésének feltételeit, hogy közben ne lehetetlenítse el a tulajdonosi mivoltából eredő követelményeknek való megfelelést. [...] A tulajdonos állam P) cikkből fakadó hármaskötelezettségének tartalmát erősíti, illetve a nemzeti vagyon tekintetében mintegy kibontja az Alaptörvény 38. cikke.”²⁶

„Az Alaptörvény P) cikke a nemzet közös örökségeként nevesíti a biológiai sokféleséget, melynek megőrzésében jelentős szerepet tölt be az, hogy az állam miként látja el közjogi és tulajdonosi feladatait. [...] a tulajdonos államnak az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettsége, hogy a közérdek szolgálatában a közös szükségletek kielégítéséről szóló döntések meghozatalakor gondoskodjon a természeti erőforrások megőrzéséről, és vegye figyelembe a jövő nemzedékek érdekeit. Az állam akkor tesz eleget a nemzeti vagyon megőrzése és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeinek, ha ezen szempontokat együtt értékeli, és védett természeti értékeinket érintő tevékenységekről megalapozott hatásvizsgálatok alapján és az értékvédelmet biztosító jogszabályok betartása és betartatása mellett dönt.”²⁷

„[...] az államot a P) cikk alapján egy sajátos eredményfelelősség terheli, és nem pusztán a jogszabályokkal biztosított védelem fenntartásának formális kötelezettsége. Az Alaptörvény P) cikkében megfogalmazott hármaskötelezettség ennek megfelelően nemcsak azt várja el az államtól, hogy a nemzet közös örökségének védelme, megőrzése és fenntartása érdekében megfelelő jogi szabályokat alkosson, hanem hogy azokat hatékonyan és eredményesen

²⁵ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, 4.§ (1) d) pont.

²⁶ A T/384. számú törvényjavaslat, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvénnyel kapcsolatban, az elfogadott törvény előzetes normakontrollja során az Alkotmánybírósághoz benyújtott Amicus [a továbbiakban: kút Amicus], 2018. 08. 05., 7.; vö. 13/2018. IX. 4. AB határozattal, [54].

²⁷ Beszámoló (2018) i. m. 361.

működtesse, illetve amelyekkel képes biztosítani az erőforrások tényleges megőrzését. Ugyanezen határozat hangsúlyozza azt is, hogy a környezeti értékék – a tárgyi ügyben a biodiverzitás, esetünkben a vízkincs – védelmét szolgáló hatékony ellenőrzési mechanizmusok, amelyek a Natura 2000 területek állami tulajdonából fakadtak, alkotmányos jellegű garanciák, amelyek megszüntetése alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.^{28,29}

„[...] P) cikk a szűkösen rendelkezésünkre álló erőforrásokkal való takarékoságra is int. A természeti erőforrások védelme, fenntartása és azok megőrzése különösen fontos cél és alkotmányos kötelezettségünk, ezért a minél alacsonyabb környezetterheléssel járó energiafelhasználásra kell törekednünk.”³⁰

„A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kiemelkedően fontos része annak a keretrendszernek, amelyet az Alaptörvény P) cikke a nemzet közös örökségével kapcsolatban alkotmányos védelem alá helyezett, s ezáltal az államot és mindenki mást hármass kötelezettség – védelem, fenntartás, jövő nemzedékek számára való megőrzés – terheli az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése, érvényesülése érdekében. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egyidejűleg szerves része a környezet és a közegészségügy védelmi rendszerének.”³¹

Felelősség a jövő nemzedékért

„Amikor a jövő nemzedékek érdekeit érvényesítjük, ennek mikéntje arról is tanúságot tesz, hogyan értékeljük önmagunkat, a minket ma körülvevő ember-társakat, mit tekintünk értéknek. Saját magunkról adunk tehát értékítéletet.”³²

„Az Alaptörvény a jelen és a jövő nemzedékek között szövetséget hozott létre. A nemzedékek szövetsége megkívánja, hogy a természeti erőforrások megosztása igazságos legyen. A természeti erőforrások nemzedékek közötti megosztása a kortárs szakirodalom szerint akkor igazságos, ha érvényesül 1. a választási lehetőség megőrzésének elve, 2. a minőség megőrzés elve, 3. az egyenlő hozzá-

²⁸ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, [76].

²⁹ Kút Amicus i. m. 9–10.

³⁰ Részlet a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium számára megküldött levélből (AJB-1268/2018).

³¹ Hulladékgazdálkodási EÁF i. m. 3.

³² Beszámoló (2019) i. m. 119.

férés elve. E hármaskör elv érvényesülésének figyelembevételével látom biztosíthatónak az Alaptörvény értékei és az érintett alapvető jogok közötti összhang megteremtését. A hármaskör elv segíti a jelen és a jövő nemzedékek érdekeinek azonos szempontok szerinti értékelését és a P) cikkben megfogalmazott hármaskör kötelezettség érvényesítése során az egyensúly megteremtését.

Ezen keresztül egységet képezve válnak megjeleníthetővé a környezeti, társadalmi és gazdasági szempontok a kút, illetve annak használata megítélésében. Ezt tartom összhangban állónak az Alaptörvény rendelkezéseivel, hiszen a fent hivatkozott jogok mindegyike valamilyen formában kötődik az élethez és az emberi méltósághoz való joghoz. Ezen keresztül válik nyilvánvalóvá, hogy a nemzet közös örökségéhez tartozó vizek védelme nélkül nem biztosítható az egyén önrendelkezési joga és cselekvési autonómiája, vagy akár az esélyegyenlőség sem. A jelen nemzedékein belüli igazságos természeti erőforrás megosztás, amely figyelembe veszi és tiszteletben tartja az életmódok sokszínűségét, adja meg az alapját és lehetőségét annak, hogy ez a sokszínűség, a választás lehetősége a jövő nemzedék számára is fennmaradjon.”³³

„[...] az Alaptörvény – számos más nemzetközi mintához képest is példaértékű módon – nem értéksemleges, hiszen még a korábbi alkotmányánál is szigorúbb, előremutatóbb rendelkezéseket tartalmazva, határozottan elköteleződött a jövő nemzedékek védelme mellett.³⁴ Ezek az alaptörvényi rendelkezések – melyek között a P) cikk nem egyedüli – éppen azért lettek nevesítve, mert az alkotmányozó fontosnak tartotta, hogy a jövő nemzedékek érdekképviselőit – nem lévén egyébként lehetőségük jogaik védelmére – mesterségesen megteremtse. Ez pedig minden olyan jogalkotás esetében, amely ezen érdekeket képes befolyásolni, fokozott gondosságot kíván meg, olyan többszörös szűrő beiktatását, mint amilyenre a jelen indítvány³⁵ is példa. Ismert mondás, hogy a környezetnek nincs hangja, azt valakinek közvetítenie kell, és ugyanez igaz a jövő nemzedékekre is. A különböző aktuális materiális érdekek megfelelő képviselője magától értetődő, ugyanakkor a jelzett konfliktusok egyensúlyának megteremtését a jövő nemzedékek érdekérvényesítése eszközeinek, intézményeinek kialakításával ellensúlyozni kell.”³⁶

³³ Felszín alatti vizes EÁF i. m. 8.; ezeket a kút Amicus is kiemelte, ld. i. m. 6–7., vö. 28/2017. (X. 25.) AB határozattal.

³⁴ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, [91].

³⁵ A köztársasági elnök indítványa a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényt módosító törvény miatt.

³⁶ Kút Amicus i. m. 2.

„A jelen nemzedékek a fiatalok, még inkább az eljövendő generációk életfeltételeit viszik vásárra akkor, amikor nem kellően megfontoltan, nem az elővigyázatosság és megelőzés elveire figyelmet fordítva cselekszenek, ha a hosszú távú gondolkodást rövid távú gazdasági érdekeknek rendelik alá.”³⁷

„A jövő nemzedékek védelme [...] nem csak stratégiák és koncepciók, nem csupán a jogszabályok elkövetkezendő hatásainak vizsgálatát jelenti, hanem át kell hatnia a mindennapi jogalkalmazói gyakorlatot is. Ehhez nyújt megfelelő támpontot a 4/2019. (III. 7.) AB határozat, amely szerint „alkotmányos követelmény, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá.”³⁸

„[...] a környezetvédelmi hatóságok feladatellátásának hatékonysága közvetlen hatással van hazánk környezeti és természeti erőforrásainak állapotára, ezért a szószóló a felügyelőségek integrációját a jövő nemzedékek érdekei szempontjából közvetlenül releváns kérdésnek tartja.”³⁹

„[...] a jegyzők napi munkájuk során számos módon képesek előmozdítani a jövő nemzedékek környezeti érdekeinek védelmét, hiszen az önkormányzati döntések sok esetben közvetlenül érintik a biodiverzitást és a természeti, illetve kulturális örökség alkotóelemeit.”⁴⁰

„[...] a természet által nyújtott szolgáltatások megőrzése a jövő nemzedékek gazdasági érdeke is, hiszen az ökoszisztéma ingyenes szolgáltatásainak csökkenését vagy elvesztését alkalmanként még költséges technológiai megoldásokkal sem lehet pótolni, vagy erre egyáltalán nincsen technológiai megoldás.”⁴¹

³⁷ Beszámoló (2019) i. m. 119.

³⁸ Uo. 120.

³⁹ Beszámoló (2018) i. m. 342.

⁴⁰ Uo. 359.

⁴¹ Beszámoló (2019) i. m. 126.

4. Környezetjogi elvek

„[...] a jog hosszú távon nem működhet elvi megalapozottság nélkül.”⁴²

4.1. A megelőzés és az elővigyázatosság elve (ideértve a forrásnál való fellépést és a helyreállítást)

„Az elővigyázatosság elve túllép a megelőzés elvének keretein, amennyiben a következmények bizonyítandóságának szintjét módosítja, megelégedve úgy-mond a tudományos bizonytalansággal („*scientific uncertainty*”), illetve más megfogalmazással, a valószínűséggel a bizonyosság helyett. Ugyanakkor ez a tudományos bizonytalanság nem azonosítható az ismeretek megalapozatlanságával, csupán arra utal, hogy a rendkívül komplex természeti rendszereket és folyamatokat mindig csak bizonyos valószínűséggel, de sosem teljes bizonyossággal lehet leírni, illetve azok változásait előre jelezni. Ez jelen esetben arra vezet, hogy a kockázatbecslések fényében megalapozottan feltételezhető az engedélyezés, illetve előzetes bejelentés nélküli, tehát ellenőrizetlenül történő kútúrás és a kutak működtetése révén a vízbázis felgyorsult fogyása, valamint elszennyeződésének lehetősége között ok-okozati kapcsolat. Valamely szennyező anyag vándorlásának útvonala adott esetben nem jelezhető pontosan előre, az ellenőrizetlen kútúrás okozta szennyezés veszélye mégis kellő biztonsággal állítható. Az elővigyázatosság elvére ezért, mint a józan ész és az államtól elvárható minimális gondosság megnyilvánulására tekintünk. [...]

Összességében az elővigyázatosság elve a fenntarthatóság, és különösen a környezetvédelem egyik legsajátosabb jogi elve, amely értéket közvetít, szemléletváltozást szeretne elérni, és ennek érdekében a hagyományos felfogástól eltérő, szélesebb területen ad felhatalmazást az állami beavatkozásra. Az elv alkalmazása során különösen fontos a tudományos háttér feltárása, noha az értékelés végső soron nem pusztán szakértői feladat, hanem jogkérdés. Az vár válaszra, hogy mikor lépi túl az emberi tevékenység által előidézett kockázat azt a mértéket, amelyen túl a tevékenység létjogosultsága és veszélytelensége fokozott bizonyítást igényel. E kérdést a kockázatokat előidéző jogi szabályozás megalkotásakor is fel kell tenni és meg is kell válaszolni. A kockázat szintjének növekedése és a védett érdek érzékenysége együttesen befolyásolja a bizonyítás határait és legitimitációt ad a hagyományos jogfelfogás szerint látszólag jogszerű

⁴² Uo. 134.

tevékenységek korlátozására, mindenki, azaz a „köz” érdekében, az arányosság keretei között.⁴³

„Mind az elővigyázatosság és megelőzés elve, mind a szükségességi-arányossági teszt az előterjesztő részéről fokozott gondosságot, fokozott körültekintést vár el, ami az előterjesztés hatásvizsgálatában, az intézményvédelmi rendszer megváltoztatásához szükséges alkotmányossági szempontok figyelembevételében kellene, hogy testet öltjön, valamint a megalapozó szakmai háttéranyagokban, [...]”⁴⁴

„A nemzet közös öröksége sajátos vagyon: gazdasági értéke inkább akkor válik láthatóvá, amikor károsodik. Ezért a védelemhez messze nem elég a szennyező (használó) fizet elvének alkalmazása, mellette következetesen érvényre kell juttatni az elővigyázatosság és megelőzés elvét. Ehhez természeti erőforrásaink változását vagyoneleltár formájában is meg kell jeleníteni, kiegészítve ezt a történeti károk kezeléséhez elengedhetetlen pontos nyilvántartással, valamint a kárelhárítás fontossági és időbeli sorrendjének (prioritási lista) meghatározásával is.”⁴⁵

„Az e területeket érintő szabályok módosításakor a jogalkotó eszközválasztási lehetősége az elővigyázatosság elvén alapulva korlátozott, a vissza nem fordítható károk bekövetkezésének elkerülése és a korábbihoz hasonló hatékonyságú védelem biztosítása érdekében. A mindenkori kormányzat kötelezettsége az is, hogy a jogszabályok nyújtotta védelmet a jogalkalmazáson keresztül megtegmentse és fenntartsa. [...] Nélkülözhetetlen, hogy a védelemre, vagyonelelésre rendelt állami(önkormányzati) intézmények képesek legyenek az anyagi jogi követelmények betartásának kikényszerítésére, amelynek egyik elengedhetetlen feltétele a monitoring rendszerek működőképessége, a terepi jelenlét, az ellenőrzések rendszeressége. Ezért a szószóló nem értett egyet azon kezdeményezésekkel, amelyek oda vezethetnek, hogy a szervezetek működésére vonatkozó szabályok és feltételek (személyi, tárgyi, pénzügyi) gyengülnek, az ellenőrzések gyakorisága csökken, veszélyeztetve e feltételek létét.”⁴⁶

⁴³ Kút Amicus i. m. 3–4.; vö. 28/2017. (X. 25.) AB [75] és 13/2018. (IX. 4.) AB határozatokkal.

⁴⁴ Kút Amicus i. m. 18–19.

⁴⁵ Beszámoló (2019) i. m. 17.

⁴⁶ Uo. 127.

„[...] A felszín alatti víz olyan közjóság, amely mással nem helyettesíthető, hiányában nincs élet, ez pedig az államra az Alaptörvényből fakadóan azt a kötelezettséget rója, hogy az elővigyázatosság és megelőzés elvét érvényesítő jogi kereteket teremtsen.”⁴⁷

„A Törvénymódosítás⁴⁸ a megelőzés elvének érvényesülését veszélyeztetve a természeti erőforrások megóvását, védelmének ellenőrzését egyes tevékenységek előzetes állami kontroll alól való kivételével csupán az önkéntes jogkövetésre bízna, megfélekedve azon változók sokszínűségéről, amelyeket a döntéshozatalkor figyelembe kell venni.”⁴⁹

4.2. A harmonikus vagy fenntartható fejlődés, illetve az integráció elve

„Feltétlenül át kell gondolni és beépíteni az etikai alapokat, hiszen a jog és etika tartósan nem válhat el egymástól. Különösen sokat adhat az etikai szemlélet a fenntartható fejlődés rendszerének kialakításához, amely olyan kérdéseket tekint alapjának, mint a kétféle – jelen és jövő – generációs méltányosság. Az etikai háttér segítségével a jogi eszközök olyan tartalommal gazdagodhatnak, amelyek eltérnek a hagyományos haszonelvű megközelítésektől, pl. a gazdasági érdekek túlsúlyától, a piac szerepének túlzott hangsúlyozásától.”⁵⁰

„A jövő nemzedékek jogainak védelme a fenntartható fejlődés egyik alapvető tétele. A fenntartható fejlődés megvalósítása pedig értékválasztást igényel. Ha az ENSZ „Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja” (Agenda 2030) keretében megfogalmazott ENSZ Fenntartható Fejlődési Célokot (Célok) tekintjük kiindulási alapként, nem lehet kétséges, hogy 17 Célt egyenlő mértékben és súllyal nem lehet egyszerre megvalósítani, szükséges, hogy egyes Célokot kiemelten, prioritásként kezeljünk. Ezért kell minden alkalommal hangsúlyozni, hogy a fenntarthatóság ökológiai tartalmú, középpontjában az az integráció áll, amely minden döntési folyamatban preferált helyet biztosít a jelen és jövő nemzedékek környezeti feltételeinek. Az ilyen

⁴⁷ Beszámoló (2018) i. m. 342.

⁴⁸ Ld. az AB előtt megtámadott vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvényt.

⁴⁹ Kút Amicus i. m. 6.

⁵⁰ Beszámoló (2017) i. m. Bevezető, 337.

szempontú fenntarthatóságért munkálkodnak az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős helyettese és munkatársai, immár – beleszámítva azt az időszakot, amikor ezen érdekekért önálló ombudsman felelt – 10 éve.”⁵¹

„Egy termelési és fogyasztási struktúrát akkor tekinthetünk fenntarthatónak, ha a jelen szükségleteit anélkül elégítjük ki, hogy veszélyeztetnénk a következő generációk azon képességét, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket. Ennek fényében a fenntartható fogyasztói-termelési struktúra elősegítése és támogatása egyrészt az Alaptörvény P) cikkében az állammal és mindenkiel szemben megfogalmazott követelményből fakad, valamint az Alaptörvény XX. és XXI. cikk a testi és lelki egészséghez, illetve az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez is elengedhetlen.”⁵²

„Bár a P) cikk (1) bekezdése külön jelöli a nemzet közös örökségének elemeit, a köztük lévő szoros kapcsolat és egymásra utaltság miatt az egyetemes hármaskötelezettség teljesítése – a védelem, fenntartás, és jövő nemzedékek számára való megőrzés – csak e kölcsönösségre tekintettel biztosítható. Különösen igaz ez a természeti és épített környezet egymáshoz való viszonyát, arányait és elegyét is meghatározó területrendezésre: a Kárpát-medence sajátos biológiai sokfélesége és kulturális értékei, így az ember alkotta épített környezeti elemek az itt található természeti erőforrásoktól elválaszthatatlanul alakultak ki, s váltak az emberi élet és megélhetés alapjává, a mindennapi életvitel közegévé.”⁵³

„Fontos hangsúlyozni, hogy a településképi szabályozás kialakítása kapcsán felmerülő önkormányzati feladatok nem csupán egy korszerű új szabályozás megalkotását jelentik, hanem már meglévő eszközeik, helyi stratégiák, programok, szabályrendszereik áttekintését is szükségszerűen magukba foglalják, ezen dokumentumok összhangja a holisztikus védelem előfeltétele. Az ehhez szükséges anyagi és szakmai támogatás mibenlétének központi meghatározása is mindezzel tekintettel szükséges tehát.”⁵⁴

⁵¹ Beszámoló (2018) i. m. 331.

⁵² EÁF az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak hazai megvalósítása szempontjából fontos egyes ombudsmani javaslatokról, [a továbbiakban: SDG EAF], 2017. 12. 19., 41.

⁵³ A Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény alkotmánybírósági indítványának részlete.

⁵⁴ Településképi EÁF i. m. 11.

„A jó területi vízgazdálkodás igazodik a táji adottságokhoz és elősegíti az ezen alapuló felelős tájhasználatot. Ehhez elengedhetetlen a természeti folyamatok ismerete, tiszteletben tartása és annak a jogi szabályozás alapjaként való elfogadása.”⁵⁵

„E felkérés⁵⁶ különös fontosságát az egész kérdéskörben rejlő sajátos – valós, vagy csupán vélt – konfliktusok adják. Érzékelhető a jelen és jövő generációk érdekei közötti egyet nem értés, aminek forrása a jelen anyagi érdekeinek, a ’jól-lét’ helyett ’jólétnek’ piedesztálra emelése, az emberi méltóság természeti erőforrásokon nyugvó tényleges alapjainak nem helyén kezelése, vagy akár az a különösen fájó mesterségesen generált konfliktus, amely a vízfelhasználás ésszerű keretek között tartását összeütközésbe hozza a termelői, különösen kistermelői érdekekkel, holott éppen azok hosszú távú védelméről szövelünk.”⁵⁷

„A természeti erőforrásaink megőrzése és védelme szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy miként tekintünk a hulladékokra általában, illetve a technológiai eljárások vagy a fogyasztás során keletkező hulladékban megjelenő erőforrásokra különösen. A hulladék keletkezésének megelőzése vagy legalább csökkentése, a hulladékok megfelelő hasznosítása révén a jövő nemzedékek terheit csökkentjük, a természeti erőforrásokat megőrizzük, miközben saját generációnk életminőségét is javíthatjuk.”⁵⁸

4.3. A tervszerűség elve

„Az államnak alkotmányos kötelezettségeit szem előtt tartva kell eljárnia minden olyan stratégia, terv vagy jogszabály megalkotásánál, amely érinti a nemzet közös örökségét, a jelen és a jövő nemzedékek életfeltételeit.”⁵⁹

„A szószólói összefoglaló⁶⁰ [...] hangsúlyozta, hogy a hazai végrehajtás során a gyors és látványos eredmények megvalósítására alkalmas, rövidebb távú szak-

⁵⁵ Beszámoló (2019) i. m. 124.

⁵⁶ Az Alkotmánybíróság kérte a Szószóló véleményét a köztársasági elnök beadványáról.

⁵⁷ Kút Amicus i. m.

⁵⁸ Beszámoló (2019) i. m. 130.

⁵⁹ Uo. 125.

⁶⁰ Az SDG EÁF összefoglalója az Agenda 2030 nemzeti végrehajtásával kapcsolatos kormányzati jelentéshez.

politikák mellett különösen az átfogóbb módosításokat igénylő, hosszú távon is tartós – kormányzati ciklustól független –, pozitív változást eredményező stratégiai lépéseket kell előkészíteni. Vitán felül áll, hogy a hazai megvalósítás prioritási területeinek kijelölésekor rendszerszemléletű megközelítés szükséges, tehát olyan Célokat, illetve Feladatokat kell a hazai stratégia fókuszába állítani, amelyek a Célok rendszerében egyfajta pozitív dominó-hatást képesek elindítani. Ilyen terület lehet a vízkészleteket érintő 6. Cél, az oktatást jelentő 4. Cél, az esélyegyenlőség megteremtését szolgáló 10. Cél, illetve a fenntartható városokat szorgalmazó 11. Cél is.”⁶¹

„A stratégiákban már a jogalkotó által is leszögezett és szakmai konszenzussal tételezett célok tételes végrehajtása a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét is szolgálja, mivel biztosítja, hogy a jövőre tekintettel megszülető távlatos szakmai programok a mindennapi jogalkalmazásban megfelelően érvényesülnek. A tervezés megköveteli a hosszú távú környezeti stratégia, környezetpolitika kidolgozását, amelyet elsősorban középtávú, illetve rövidtávú tervekben kell részletezni.”⁶²

„Egy terv megfelelő végrehajtásához elengedhetetlen, hogy a végrehajtásában résztvevők azt megismerjék, az abban foglaltakhoz megfelelően hozzá tudják igazítani a céljaikat, tevékenységeiket. Ha nem így történik, azzal nemcsak sérül a tervszerűség alapelve, hanem a környezet potenciális veszélyeztetésével is fenyeget.”⁶³

4.4. Az állam kötelezettség és felelősségvállalása

„A természeti erőforrások megőrzése, mint államfeladat illetve mint elérendő eredmény [...] csak fokozott gondosság tanúsítása esetén lehetséges. A sokszor csak nehezen előre jelezhető veszélyekkel, kockázatokkal szemben az állam csak akkor tud eredményesen fellépni a nemzet közös örökségének védelmében, ha fokozott óvatossággal jár el e szabályozási területeken. Az eredményfelelősség és a gondossági kötelem e sajátos egysége az Alaptörvény P) cikkében található

⁶¹ Beszámoló (2018) i. m. 337.

⁶² Hulladékgazdálkodási EÁF i. m. 26–27.; a tervezés jelentőségéről lásd még többek között: a 4. NKP-val, a levegővel, illetve a vízzel kapcsolatban Beszámoló (2018) i. m. 364–366.; valamint Beszámoló (2019) i. m. 125. és 127.

⁶³ Hulladékgazdálkodási EÁF i. m. 28.

hármaskötelezettség szövegéből is következik. Amíg a „védelem” és „fenntartás” kötelezettsége alapvetően egy eredményjellegű kötelezettséget tételez, a „megőrzés” kifejezés nyelvtani értelmében is egy gondossági kötelezettséget hordoz magában.

E gondossági kötelezettség értelmében a hatékony ellenőrzés lehetőségéről, eszközeiről az állam nem mondhat le, azokat nem bízhatja pusztán önkéntes jogkövetésre, és nem helyettesítheti kevésbé hatékony védelmi mechanizmusokkal sem. Mivel az engedélyezési és előzetes bejelentési kötelezettség biztosítja legteljesebb körben, hogy az állam a lehető leginkább valóság-hű képet kapja a nemzet közös örökségének állapotáról, a természeti és kulturális értékek minőségéről és mennyiségéről, ezért ezen eljárási garanciák megszüntetése az állam gondossági kötelezettségének nem felel meg. Az ellenőrzési kötelezettség alaptörvényi garanciális jellege miatt az ellenőrzés gyakorlati kivitelezésének nehézségei vagy esetleges hibái sem indokolhatják a nemzet közös öröksége nyomán követésére, felügyeletére szolgáló hatékony jogintézmények eltörlését.⁶⁴

„Az állam Alaptörvényből fakadó kötelezettsége, hogy megfelelő gondossággal és a jó állapotot megőrizve lássa el közjogi és tulajdonosi feladatait.”⁶⁵

„Miközben a környezeti felelősség elsődlegesen a környezethasználót terheli, addig az állam át nem ruházható feladata a kötelezettségek teljesítésének kikényszerítése, a felelősség érvényesítése az illegális környezethasználatok feltárására is kiterjedően. Az állam kötelezettsége, hogy az ehhez szükséges (személyi, dologi és pénzügyi) feltételeket biztosítsa.”⁶⁶

„[...] a gyorsaság és az eljárás egyszerűsítése nem mentesíti az államot a P) cikkből, valamint a 38. cikkből fakadó alaptörvényi kötelezettségei alól, s a kiemelt kezeléshez fűződő nyilvánvalóan jogos érdekek sem tehetik szükségtelemmé a megfelelő egyensúly kialakítását a környezet- és természetvédelem szempontrendszerével. Ne feledkezzünk meg arról, hogy minden olyan lépés, amely nem kellően mérlegeli az eltérő szempontokat, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét egyben hátrányosan is érinti.”⁶⁷

⁶⁴ Kút Amicus i. m.; vö. 13/2018. (IX. 4.) AB határozattal [63], [69], [72].

⁶⁵ Beszámoló (2018) i. m. 340.; részletesen ld. a Natura 2000 és a kút Amicust i. m.; vö. 28/2017. (X. 25.) és 13/2018. (IX. 4.) AB határozatokkal.

⁶⁶ Beszámoló (2019) i. m. 17.

⁶⁷ Uo. 130.

„[...] a közigazgatási bürokráciacsökkentés az állampolgárok és a vállalkozások terheinek és nem a közigazgatás terheinek csökkentését jelenti elsősorban.”⁶⁸

„[...] a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét meghatározza az állami szereplők feladat- és hatáskörének gyakorlása, és annak feltételrendszere, többek között a megalapozott döntések meghozatalához szükséges nyilvántartások megléte, valamint naprakészen tartása megfelelő mennyiségű és minőségű adatok gyűjtésén és feldolgozásán keresztül, a tényállás tisztázásának feltételrendszere, ideértve a személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek biztosítottságát.”⁶⁹

„A vizekkel kapcsolatos állami és önkormányzati közhatalmi és tulajdonosi döntések megalapozásához, elkészítéséhez és meghozatalához elengedhetetlen, hogy a döntést előkészítő és a döntést meghozó jogosult szervezet hiánytalanul hozzáférjen a vizekről, a vízi létesítményekről, vízi munkákról, használatokról, azokat lehetővé tevő jogokról és jogilag releváns tényekről szóló idősoros adatokhoz és kezelhesse azokat függetlenül attól, hogy mikor és miért keletkeztek.”⁷⁰

„Az alkotmányos védelem szempontjából kiemelt jelentősége van annak is, hogy a környezethasználók és a környezeti teherviselők miként és milyen információkhoz férnek hozzá. [...] Mind a környezethasználók, mind a környezeti teherviselők érdeke, jogaik és kötelezettségeik érvényesítésének egyik alapfeltétele, hogy a hatósági tájékoztatások, határozatok és az adatok hozzáférhetősége az ország minden pontján átlátható és egységes módon biztosított legyen. A környezeti információk hozzáférhetősége kiemelten fontos garanciája az egészséges környezethez való alapjog érvényesíthetőségének, érvényesülésének.”⁷¹

„[...] a kötelezően és rendszeresen végzett kéményellenőrzés megszüntetése közvetlenül veszélyezteti az emberek élethez és egészséges környezethez való jogának érvényesülését. A jogkövető állampolgár eszményére való hivatkozással az állampolgáraiért felelősséget viselő állam nem léphet vissza életvédelmi kötelezettségeitől. Az államot az élethez és az egészséges környezethez való jog biztosítása érdekében ugyanis az Alaptörvény szerint tevéleges védelmi köte-

⁶⁸ Uo. 123.

⁶⁹ Részlet az állami számvevőszék elnökének írt levélből (AJB-1318-7/2019).

⁷⁰ Részlet a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének írt levélből (AJB-2886-3/2018).

⁷¹ Felügyelőségi EÁF i. m. 12.

lezettségek terhelik, amelyeknek megfelelő jogszabályi előírások megalkotása mellett intézmények, eljárások működtetésével kell eleget tennie.”⁷²

„[...] lakossági fűtés szociális nehézségei sem adhatnak alapot mások alapvető, az egészségüket érintő jogainak sérelméhez. Az államnak e téren a támogató, ellenőrző és akár tiltó eszközök arányos alkalmazásában legalább akkora felelőssége van, mint az érintett lakosságnak.”⁷³

4.5. A társadalmi részvétel

„[...] a hatékony környezetvédelem igényli a döntéshozatalban való tényleges társadalmi részvételt, a jogalkotói és jogalkalmazói hatáskörökön túlmutató társadalmi és intézményi beágyazottságot, amelynek fontos szereplői lehetnek az emberi jogi és környezetvédelmi civil szervezetek, az ombudsman típusú intézmények, a tudományos világ képviselői, a fenntarthatósági szemléletű vallási csoportok, valamint a fiatalok mint a jövő nemzedékek képviselői. Ez utóbbiak nemzetközi szinten egyre inkább megkerülhetetlen tényezővé válnak a jogérvényesítés területén, amit jól példáz, ahogy szaporodnak a jövő nemzedékek nevében indított peres eljárások, pl. az erdőirtások miatt vagy a klímaváltozás ellen megtett nemzeti lépések elégtelensége kapcsán.”⁷⁴

„Az Alaptörvény P) cikke mindenki kötelezettségévé teszi a nemzet közös örökségének védelmét, ebből következően az ezzel kapcsolatos szabályok megalkotása, módosítása és végrehajtása során az állami szereplők mellett az alkotmányos kötelezettség többi címzettjének véleménye is alapvető fontosságú. Ezt szolgálja a társadalmi egyeztetés eljárási rendje is, amely akkor válik érdemivé, ha a jogalkotási folyamat részeként elkészül a hatásvizsgálat, amelyet tényleges tartalmában bocsátanak társadalmi egyeztetésre, az eltérő vélemények érdemi vizsgálata érdekében.”⁷⁵

⁷² Bándi Gyula, a jövő nemzedékek szószólója levegőtisztaság-védelmi szempontból aggályosnak tartja a rendszeres, kötelező kéményellenőrzés választhatóvá tételét a családi házak esetében c. közlemény, 2017. 09. 27.

⁷³ Nemzetközi konferencia az Ombudsman hivatalában a lakossági fűtés okozta levegőszennyezésről c. közlemény, 2018. 02. 27.

⁷⁴ Beszámoló (2018) i. m. 337–338.

⁷⁵ Beszámoló (2019) i. m. 123.

„A passzív alanyak minősülő környezetet és természetet védő társadalmi szervezeteket megillető ügyféli jogállásra vonatkozó rendelkezéseket úgy kell értelmezni, hogy minden olyan hatósági eljárásban, amely érinti a nemzet közös örökségét, ezen társadalmi szervezeteket a környezeti elemeket és természeti értékeket képviselve megilleti az ügyféli jogállás, és e minőségükben felléphetnek a hatóságok döntésével kapcsolatban, kérve a bíróságot a döntés felülvizsgálatára. Elvárható, hogy a közigazgatási döntéshozók az eljárások megindulásáról a nyilvánosságot megfelelő módon tájékoztassák, illetve a tájékoztató elérhetősége ne változzon folyamatosan. (Az Aarhusi Egyezmény 6. cikk 2. pontja szerint az eljáró hatóságnak a környezeti döntéshozatal korai fázisában aktív tájékoztatási kötelezettsége van, melyet közzététellel vagy egyéni tájékoztatással teljesíthet, lehetővé téve a lakosság és a társadalmi szervezetek eljárásba való belépését ügyfélként, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerint pedig semmisségi okot jelent, amennyiben a további ügyfélként való bevonás elmarad.)”⁷⁶

4.6. Az együttműködés elve

„A szószóló küldetése ennek az együttműködésnek megteremtésében való szerep közreműködés, ahol minden kis lépésnek el nem hanyagolható jelentősége van az egész létrehozásában. A szószólónak ugyancsak fontos funkciója, hogy semleges terepet biztosítson a kormányzat, a gazdasági szereplők, a tudományos élet és a társadalmi szervezetek párbeszéde számára. Munkatársaimmal együtt meggyőződésünk, hogy legjobban minden érintett szereplő szempontjának lehetőség szerinti megjelenítésével tudjuk érvényesíteni a jövő nemzedékek szerteágazó érdekeit a jelen döntéshozatali folyamataiban.”⁷⁷

„Az élethez, a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, a természeti erőforrások védelméhez fűződő alkotmányos értékek egyidejű érvényesítése mellett a közöttük lévő, de a környezeti értékekre kiemelt figyelmet fordító érdek-egyeztetésre van szükség a hosszú távú gondolkodásban, a jogalkotásban, a

⁷⁶ Uo. 122–123.

⁷⁷ Bándi Gyula köszöntője a szószólói honlapon. Ilyen együttműködés eredményeként született meg a környezeti felelősségről szóló javaslatcsomag.

tervek és egyes beruházások előkészítése során, a közigazgatási vagy gazdasági döntéshozatalban.”⁷⁸

„Elengedhetetlen a környezethasználókkal, a hatóságokkal és a környezeti teherviselőkkel együttműködésben a környezethasználatot meghatározó szakmai követelményrendszer egységesítése, valamint az egységes hatósági eljárási feltételek kialakítása.”⁷⁹

4.7. A „szennyező fizet” vagy a felelősség elve

„A szennyező fizet elv tág értelemben két részre is osztható: a tényleges felelősség, tehát a környezetre gyakorolt negatív hatásokért való helytállás értelmében és a környezethasználat megfelelő gazdasági következményeinek kialakítása értelmében. A szennyező fizet elve kifejezetten is irányadó a hulladékgyűjtés területén is.⁸⁰ A gazdasági ösztönzőknek fontos szerepe van a hulladékgyűjtés területén, a szennyező fizet elve vagy másképp a felelősség elve épp azt jeleníti meg arányosan, hogy aki tevékenysége során terheli a környezetet, az fizesse is meg ennek a költségeit. A szennyezőnek van választási lehetősége, hiszen dönthet úgy, hogy más, kevésbé szennyező tevékenységet választ vagy akár úgyis, hogy egyáltalán nem „szennyez”. A szennyező fizet elvén alapuló gazdasági eszközök feladata pedig e döntés meghozatalának befolyásolása.”⁸¹

„[...] nem jelenti a szennyező fizet elvének tényleges érvényesülését egy olyan koncepció, amelyben a szennyező részben fizet. Nem fizeti meg valójában a szennyezésének költségeit akkor, amikor egy (jellemzően) kisebb részét fizeti csak meg a valós költségeknek.”⁸²

„[...] az átlátható és kiszámítható gazdasági szabályozó eszközökön keresztül elérhető, hogy a környezethasználó a környezet állapotának megőrzését és az

⁷⁸ Beszámoló (2017) i. m. Bevezető, 338.; ld. jó gyakorlatként a tatai tűzijáték korlátozást a vízi madarak védelmében. Beszámoló (2018) i. m. 359.

⁷⁹ Beszámoló (2019) i. m. 122.; ld. részletesen a környezeti felelősségről szóló javaslatcsomagot.

⁸⁰ Hulladék keretirányelv preambulum (26) bekezdés, 14. cikk.

⁸¹ Az EUB számos ítéletében foglalkozott már ezen alapelvvel. Ld. e tárgyban például a C-293/97. sz. ún. Standley és Metson ügy (ECLI:EU:C:1999:215), valamint a C-378/08. sz. ügy (ECLI:EU:C:2010:126).

⁸² Hulladékgyűjtési EÁF i. m. 22.

állapotromlás megelőzését mindennapi tevékenysége természetes velejárójának tekintse. A környezeti értékvédelmet a gazdasági érdekek mögé soroló környezethasználók pedig a felelősségi szabályok szigorításával számolhatnak.”⁸³

„Amennyiben elvész a kapcsolat a költségvetési befizetések – díjak, adók, járulékok – törvényben rögzített környezeti célja és a környezeti terhek megelőzése, csökkentése vagy a helyreállítás között, illetve ha az ilyen címen befolyt összegek nagyságrendjétől és elégséges voltától függetlenül az állam azt nem arra fordítja, ami a teher kivetésének jogszabályban rögzített célja volt, akkor a környezetvédelmi cél teljesülése kerülhet veszélybe, továbbá csökken a kötelezetti kör bizalma és jogkövető magatartása, valamint a védelemben való részvételi hajlandósága. Amennyiben a teher kivetése a céljának megfelelően igazolást kap, a gazdasági törvényszerűség a rendszert önszabályozó módon is segíti, és az önkéntes jogkövetés tehermentesíti a közigazgatást. A szennyező fizet elvén alapuló költségvetési befizetések nem szakíthatók el a szennyező fizet elvének lényegétől, azaz a környezetért való felelősségtől.”⁸⁴

4.8. Társadalmi felelősség elve

A környezetjogi elvek között nem szerepel a társadalmi felelősség elve. Ugyanakkor a szószólói megszólalásokban többször is megjelenik és elvi megközelítést kap, tekintettel az Alaptörvény P) cikkére, valamint a XIII. cikkben szereplő társadalmi felelősségre.

„Az Alaptörvény már említett P) cikkében foglalt erőforrások megóvásának kötelezettsége, a jövő nemzedékek érdekei védelmének alapfeltétele a közügyekben felelős, tudatos, egyszersmind kellően empatikus módon részt vállalni képes személyekből álló, felnőtt társadalom [...]”⁸⁵

„A hatályos Alaptörvény szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, amely felelősség kötelezettségeket ró nem csupán az épületek tulajdonosaira, de az

⁸³ Beszámoló (2019) i. m. 122.

⁸⁴ A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezése a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítése érdekében (a továbbiakban: környezeti felelősség jogalkotási csomag), 2019. 12. 04., 6.

⁸⁵ Az építésügyért felelős miniszternek írt levélből a településképi arculat védelmét szolgáló helyi szabályozások jogalkotási határidejének meghosszabbításáról, 2017. május.

államra is. Álláspontunk szerint a társadalmi felelősség kitévelt lehet úgy értelmezni, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan jog, azt korlátozhatják a jövő nemzedékek jogai. Az államnak és minden polgárnak törekednie kell a felelős állampolgári mivolt elérésére. Ebben az értelmezésben az államnak törekednie kell arra, hogy megfelelően felhívja a figyelmet az energiahatékonyság környezetünkre gyakorolt pozitív hatásaira, ösztönözze azt, az állampolgárnak pedig törekednie kell arra, hogy felelős állampolgárként a tulajdonában álló ingatlant úgy használja, hogy az ne legyen hátrányos a társadalom számára.”⁸⁶

„Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta a 13/2018. (IX. 4.) határozatában is, hogy az Alaptörvényben foglalt, az állampolgárokat terhelő, a természeti erőforrások megőrzésére vonatkozó kötelezettségből az a tényleges elvárás származik, hogy a fogyasztók a véges természeti erőforrásokat takarékos módon, azt nem pazarolva használják.⁸⁷ Csak egy olyan fenntartható hulladékgazdálkodási rendszer felelhet meg ezen elvárásoknak, amely az ellátásbiztonság mellett ösztönözi a megelőzést, az újrahasználást és a hasznosítást, az elkülönített hulladékgyűjtést, alkalmas az illegális hulladéklerakás visszaszorítására, és amelyben a díjképzés révén a szennyező átlátható és követhető módon megfizeti szennyezésének költségeit.”⁸⁸

„A kúthasználatok az azonos vízbázist használókat sajátos kényszerközösségbe fogják, mert minden egyedi kúthasználó közvetlenül befolyásolja a többiek vízhez jutási lehetőségét, a rendelkezésre álló víz mennyiségét és minőségét.”⁸⁹
„Mind a fenntartható fogyasztás mind pedig a fenntartható termelés szempontjából kulcsfontosságú a hulladékok helyzetének kérdése. [...] cél a fogyasztói szokások megváltozása/megváltoztatása. Egyrészt ezen keresztül a lakossági hulladéktermelés csökkentése, másrészt pedig a keletkezett hulladékkal kapcsolatos bánásmód javítása, biztosítva az elkülönített hulladékgyűjtés elvárásainak elmélyítését és kiterjesztését.”⁹⁰

⁸⁶ Részlet a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium számára megküldött levélből (AJB-1268/2018).

⁸⁷ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [71].

⁸⁸ Hulladékgazdálkodási EÁF i. m. 7.

⁸⁹ Beszámoló (2019) i. m. 127.

⁹⁰ Hulladékgazdálkodási EÁF i. m. 8–9.

„[...] a jogszabályi elvárásoktól függetlenül is erkölcsi kötelességünk a környezetünkben élők védelme, továbbá e különleges veszélyhelyzetben⁹¹ nem feledkezhetünk meg arról: embertársaink sorsáról is döntünk azzal, hogy milyen fűtőanyagot használunk, illetve mit teszünk a kertünk rendbetétele során összegyűjtött avarral, zöldhulladékkal.”⁹²

5. A környezetjogi szabályozás módszertana

5.1. A környezetjog belső és külső integrációja

5.1.1. Az egyes környezeti elemek külön-külön vagy egységben kezelése – belső integráció

„A környezeti érdekek megfelelő érvényesítéséhez szükség van a környezeti elemek egységes védelmére, amely egy holisztikusabb megközelítést feltételez. A környezet védelme ugyanis lényegesen többet jelent pusztán az egyes elemek szektorális védelménél, mivel a köztük lévő kölcsönhatásokra, folyamatokra is ki kell terjednie, amint ez a P) cikkből is következik, illetve amint azt a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény mindenki számára kötelezővé teszi.”⁹³

„A nemzet közös örökségének védelme terén 2019-ben is kulcskérdésként merült fel, miként ragadható meg az örökség mint sajátos nemzeti vagyon, milyen szempontok alapján értékelhetők az e vagyont és elemeit közvetlenül befolyásoló tevékenységek. Nehézséget okoz, hogy a piaci, gazdasági értékelőrendszerek nem alkalmasak arra, hogy bemutassák e vagyonállomány és elemei tényleges helyzetét, az állapotukban (mennyiség, minőség) bekövetkező kedvező vagy kedvezőtlen változásokat avagy a védelem eredményességét.”⁹⁴

„A döntéshozók így egyebek között arra sem figyelnek kellően, hogy milyen kiemelkedő szerepet töltenek be a fák a levegő minőségének alakulásában, vagy a nádasok a vízminőség megőrzésében, a biológiai sokféleség alakulásában.

⁹¹ A COVID-19 világjárványra tekintettel kihirdetett veszélyhelyzet.

⁹² A Jövő Nemzedékek Szószólójának figyelemfelhívása a tiszta levegőhöz való jog védelme érdekében a veszélyhelyzet idején, 2020. 04. 02., 2.

⁹³ Felügyelőségi EÁF i. m. 6.

⁹⁴ Beszámoló (2019) i. m. 126.

A gazdasági hatékonyság mérésére kidolgozott értékelő rendszerek, pénzügyi mérőszámok nem képesek kifejezni közös örökségünk védelmének hatékonyságát, ami problémássá teszi a vagyoneleltár készítését.”⁹⁵

„A Tvt.⁹⁶ tehát horizontális módon minden ágazatot átfogóan különös szabályokban írja elő a természeti értékek védelmét és védettségét biztosító normákat. Ezenközben a Tvt. hatálya alá tartozó erdőkre – az alapvető természetvédelmi követelményeken túl – az Evt. fogalmazza meg az ezekhez kapcsolódó, az erdőgazdálkodásra vonatkoztatott általános szakmai előírásokat. A két törvény kapcsolatában így a *lex specialis derogat legi generali* elv az irányadó. Védettnek minősülő erdő tehát az erdő generális körén belül képviseli a különösét.”⁹⁷

„A vízügyi stratégiák végrehajtása mellett a szószóló több ízben is felhívta a figyelmet a vizek más környezeti elemekre gyakorolt hatására. A komplex kezelés és megközelítés szükségességét hangsúlyozva nem támogatta azokat a jogszabály-módosítási javaslatokat, amelyek a vízgazdálkodás, a talajvédelem vagy a természetvédelem szoros kapcsolata ellenére megszüntetnék a hatósági eljárásokban a talajt érintő hatások vagy a természetvédelmi szempontok nyomán követését.”⁹⁸

5.1.2. *A környezeti érdekek védelmének szektorkénti kezelése vagy integrálása a gazdasági-társadalmi élet más területeibe – külső integráció*

„Egyértelmű, hogy a táj alakítását alapvetően határozza meg a területek használhatóságára vonatkozó szabályozás, a tájgazdálkodás, ami a vizek állapotát is kölcsönös kapcsolatként befolyásolja. [...] Az optimális vízgazdálkodás megteremtése kulcsfontosságú a táj fenntarthatósága szempontjából. [...]

⁹⁵ Beszámoló (2019) i. m. 126.

⁹⁶ 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről.

⁹⁷ A szószóló szakmai előkészítése után az alapvető jogok biztosa nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény egyes rendelkezéseit érintő utólagos normakontrollt kezdeményező indítványt [a továbbiakban: erdőindítvány] (2019), 6.; vö. a 14/2020. (VII. 6.) AB határozattal, ([68]–[79]; [104]–[116]; [120]–[127]; [137]–[139]; [170]–[184]).

⁹⁸ Beszámoló (2018) i. m. 366.

A területrendezési szabályozás a területek használhatóságát országos szinten meghatározva a szűkösen rendelkezésre álló erőforrással való gazdálkodás kereteit is kijelöli, ezért kiemelten fontos, hogy csak azokat a területhasználatokat engedje meg, amelyek a számos nemzeti tervben és stratégiában kiemelt fenntarthatósági célkitűzésként jelölt biológiai sokféleség csökkenését megelőzik vagy legalább lassítják.”¹⁰⁰

„[...] kiemelt terület a hulladékgazdálkodás terén a gazdasági szféra. A gazdaság esetében egyrészt foglalkoznunk kell a termelés során keletkezett hulladékok kérdéseivel, másrészt pedig a termék gyártása, forgalmazása és értékesítése során felmerült azon technikákkal, technológiákkal melyek révén már a felhasznált anyag is kiegyensúlyozott ökológiai rendszerből érkezik, a gyártás során figyelnek a hulladékká válás elkerülésére, a lehető leghosszabb élettartam és javítás lehetővé tételére, utolsó lépésként pedig a termék megfelelő visszagyűjtésére, ha mindezen feltételek ellenére mégis hulladékká válna a termék.”¹⁰¹

„[...] a repülőgép-forgalmat nyilvánvalóan fenn kell tartani, de nem az egészséges környezethez és testi-lelki egészséghez fűződő, alkotmányos védelemben részesülő alapjogok háttérbe szorítása árán. Elsősorban az egészség és a normális életvitel szempontjából legkritikusabb éjjeli időszak forgalomcsillapítására volna szükség.”¹⁰²

„A gazdasági rendeltetés a faanyag kitermelésének kényszerével jár együtt, ami a természetvédelmi kezeléstől idegen, hiszen a faanyag kitermelés védett természeti területen csak akkor lehetséges, ha az egyben a természetvédelmi cél elérését szolgálja, és nem attól függ, hogy adott területen lévő faállomány elérte-e a vágásérettségi kort.”¹⁰³

„Amikor egy erdőgazdálkodó a helyzet ismeretében azt vállalja, a tulajdonossal megkötött megállapodás alapján, hogy védett természeti területen lévő vagy azon kívül eső, a Natura 2000 hálózathoz tartozó erdő erdőgazdálkodójává

¹⁰⁰ Beszámoló (2019) i. m. 124. A különböző területeket érintően az integrációs lehetőségekről lásd az éves beszámolókat.

¹⁰¹ Hulladékgazdálkodási EÁF i. m. 9.

¹⁰² Beszámoló (2018) i. m. 356.

¹⁰³ Uo. 368.; részletesen ld. az erdőindítványt; vö. a 14/2020. (VII. 6.) AB határozattal, [104]–[116].

lesz, akkor azt is tudnia kell, hogy olyan tulajdonságokkal rendelkező erdőt vesz (vett) át, olyan erdő használatára kap jogokat és kötelezettségeket, amely erdőben a természeti értékek védelme hangsúlyos szerepet kap. A természetvédelmi korlátozás ugyanis e területektől nem elszakítható, azoknak természetes velejárója, egyfajta tulajdonsága.”¹⁰⁴

„A jelen és a jövő nemzedékek közös érdeke, hogy az öntözéses gazdálkodás szakmai követelményeinek meghatározásakor kiemelten kezeljék a talajok védelmét, és az öntözéssel ne kerüljenek veszélybe a természetes környezetünk nyújtotta ökoszisztéma szolgáltatások sem.”¹⁰⁵

5.1.3. Az előzőhöz kapcsolódóan a környezetért felelős közigazgatás elkülönülése vagy beépülése a közigazgatás egységes rendszerébe – szervezeti vagy hatásköri integráció.

„[...] a kormány szervezetalkítási szabadságának főszabálya a környezetvédelem területén bizonyos korlátok között érvényesülhet csupán, még ha más ágazatokban a végrehajtó hatalom szervezetalkítási szabadsággal is rendelkezik. Az egészséges környezethez való alapjog specifikus alkotmányossági követelményt állít a környezetvédelmi feladatokat ellátó intézményrendszer tekintetében.”¹⁰⁶

„Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a szervezeti átalakításokra rendelkezésre álló időszak megítélésekor mindig a jogszabályok kihirdetése és a jogszabályok alkalmazásának kezdeti időpontja közötti időszakot kell figyelembe venni. A hatóságok felkészülése esetén ez kiegészítendő azokkal a szabályokkal, amelyek alapján saját működésüket meg kell szervezniük. A hatóságot akkor tekinthetjük felkészültnek feladatai ellátására, ha működésének feltételei biztosítottak, tisztában van belső és külső kapcsolatainak szabályozásával, és arról képes megfelelő tájékoztatást adni a hozzáférhetőknak. Mind a környezethasználók, mind a környezeti teherviselők számára kiemelt jelentőségű, és felkészülésük alapját képezi, hogy tudják, mikor kihez fordulhatnak a környezeti jogok és kötelezettségek érvényesítése érdekében. A szervezet átalakításához

¹⁰⁴ Erdőindítvány i. m. 13.; vö. a 14/2020. (VII. 6.) AB határozattal, [54]–[63].

¹⁰⁵ Beszámoló (2019) i. m. 128.

¹⁰⁶ Felügyelőségi EÁF i. m. 3.

és a működés feltételeinek kialakításához szükséges idő hiányában az igazgatási és hatósági feladatok ellátása akadozhat, bizonytalanná válhat a kezdeti időszakban, veszélyeztetve ezzel a P) cikk hatálya alá tartozó alkotmányos védelem alatt álló értékek megóvását, illetve az alapvető jogok érvényesítését. A visszalépés tilalmára tekintettel a szervezetrendszer átalakítása csak olyan feltételek teljesülése esetén – ideértve a felkészülésre rendelkezésre álló időt is – engedhető meg, amelyek garanciát jelentenek arra, hogy a védelem szintje ne sérüljön.”¹⁰⁷

„Az Európai Unió elvárásai a közigazgatás felé az uniós normák tagállami szervek általi (közvetett) végrehajtásával kapcsolatosan fogalmazódtak meg, ezek alapján nem elegendő a szervezeti kereteket elviekben kialakítani, hanem azokat ténylegesen is működtetni kell.¹⁰⁸ Mindezt némileg megfordítva: a megfelelő gyakorlati alkalmazás lehetősége jelenik meg mindenekfelett elvárásként,¹⁰⁹ értve ez alatt természetesen a tartós és általános gyakorlatot. Összegezve: az eredményes működés a kulcskérdés.¹¹⁰ Az eljárásjog tekintetében fontos kiemelni, hogy az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata *szerint* „közösségi szabályok betartását különösen olyan szakaszban kell biztosítani, amikor a jogsértések még orvosolhatók.”¹¹¹ A közösségi környezetvédelmi szabályok megfelelő végrehajtása során is ez a kívánatos eljárás. Ez a megállapítás különösen az ügyféli jogok megfelelő biztosítása tekintetében releváns.”¹¹²

„A nemzet közös örökségének védelméhez és az azok állapotához kapcsolódó alapvető jogok érvényesüléséhez elengedhetetlen a környezet állapotának és az adott területeket jellemző környezethasználatoknak az ismerete. A konkrét tudás megőrzése részben a különböző adatbázisok megóvásától, részben az intézményeknél dolgozók közötti ismeretátadáson múlik. Az átszervezések hatására a környezeti adatbázisok hozzáférése és adott esetben azok tartalma is megváltozott. Az intézményi tudás egy része a személyi állomány kicserélődése, illetve a hatáskörök és illetékességi területek módosulása miatt elveszett.

¹⁰⁷ Felügyelőségi EÁF i. m. 4–5.

¹⁰⁸ C-297/08. sz. ügy, Bizottság kontra Olaszország, 2010. március 4.

¹⁰⁹ C-135/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. április 26., 21. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely közigazgatási gyakorlat is képezheti kötelezettségzegés megállapítása iránti kereset tárgyát, amennyiben az kellően tartós és általános ...”

¹¹⁰ Ld. pl.: C 304/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olaszország, 2007. szeptember 20.

¹¹¹ C-23/03. sz. ügy „Stadt Halle” ügy; C-433/93. „Alcatel” ügy.

¹¹² Felügyelőségi EÁF i. m. 5.

A kormány akkor dönt felelősen az emberi élet feltételeit biztosító természetes környezetet érintő állami, önkormányzati, igazgatási, és hatósági döntéshozó szervek illetve háttérintézmények átalakításáról, ha biztosítja, hogy a változtatásokkal nem következik be olyan tudásvesztés, amely a környezet állapotának romlásához vezethet. Ellenkező esetben az átszervezés a visszalépés tilalma szempontjából aggályossá válik.”¹¹³

„Az e-közigazgatásra való áttérés nem járhat az adatgyűjtés céljának háttérbe szorításával, illetve adatvesztéssel, hiszen a környezet állapotára vonatkozó adatok a nemzeti adatvagyon részét képezik, ezek nélkül nem lehet megalapozott terveket készíteni a károk felszámolására, a veszélyek megelőzésére. [...] Az átjárható adatbázisok, a különböző szakágazati adatokat tartalmazó egyesített rendszer megteremtése az integrált hatósági és egyéb eljárásokban érvényesíthetővé és képviselhetővé teszi a különböző érdekeket és szempontokat.

Az adatok és információk teljességével szembeni követelményt sérti, hogy a szervezeti átalakítások megváltoztatták annak a nyilvántartásnak a tartalmát, amely a hatóság megalapozott döntéséhez vezethet. A környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi tárgyú engedélyekről és szakhatósági állásfoglalásokról vezetett nyilvántartása ugyanis ma már nem tartalmaz minden döntést. E körből kiesnek azok, amiket a hatóság korábban szakhatósági állásfoglalás formájában fogalmazott meg, most viszont az integrált hatósági rendszerben szakkérdésként vizsgál, és annak következményeként fogalmaz meg kötelezettségeket. Emiatt fennáll annak a veszélye, hogy ezeket figyelmen kívül hagyják a hatósági értékeléskor, és a nyilatkozattevő sem tekinti feltétlenül e kötelezettségeket olyannak, mint amiről számot kellene adnia.”¹¹⁴

5.1.4. Új: a környezetjog anyagi, eljárásjogi és szervezeti integrációja

Az integrált szabályozásnak egy új megközelítését alapozta meg az Alkotmánybíróság azzal, hogy a visszalépés tilalmának megítéléséhez egyaránt értékelendőnek tartja az anyagi jogi, az eljárásjogi és a szervezeti szabályokat. E három szabálycsoport egymással szoros összefüggésben rendszert alkot, egymástól el nem választható, ezért az integráció hiánya a környezetvédelem garanciális eszközeinek elvesztéséhez vezethet.

¹¹³ Uo. 13.

¹¹⁴ Környezeti felelősség jogalkotási csomag i. m. 20.

„A hatáskörgyakorlás elmaradásának ellenőrizhetősége is bizonytalanná vált, hiszen nincs egyértelmű álláspont arról, hogy környezet-, illetve természetvédelmi célú szakkérdések vizsgálatát az integrált hatóság csak környezet-, illetve természetvédelmi hatáskörében láthatja-e el. Ezért a jogszabályi változások következtében megeshet, hogy az indokolásból sem fog kiderülni, ha a szakkérdés vizsgálata, azaz a hatáskör gyakorlása az adott ügyben elmaradt. Így a környezeti és természeti érdekek és értékek védelmét szolgáló döntések átláthatósága, valamint a semmisség jogkövetkezményének alkalmazhatósága, amely az önálló szakhatósági közreműködést jellemezte, megszűnt. Helyükbe hasonló garanciális eljárási szabályok nem léptek, ezért a visszalépés tilalma szempontjából e változások aggályosak.”¹¹⁵

„A kormányhivatali eljárásokban a szakhatósági hatáskörök helyét legtöbb esetben felváltó szakkérdés nem jelent azonos garanciát arra, hogy a természetvédelmi szempontok kiemelt kezelése érvényesüljön. A szakhatósági eljárás megszűnésével megszűnt az az eljárási kényszer, hogy a hatósági eljárás során a szakkérdés vizsgálatát olyan szervezet, illetve szervezeti egység végezze, amely kellő szakértelemmel rendelkezik a környezet- és a természetvédelmi szakkérdés megítélésére. Ez magában hordozza annak veszélyét, hogy a környezeti és természeti érdekek háttérbe szorulnak, illetve megnövekedett annak veszélye, hogy olyan jogi követelmények és feltételek kerülnek a döntésekben előírásra, melyek nem veszik kellően figyelembe az ökológiai korlátokat, a környezet meglévő állapotát és ezért annak romlását idézhetik elő. Ennek egy megoldási lehetősége az egyértelmű ügyrendi szabályozás lehet, mert anélkül alkalmanként előfordulhat, hogy a szakkérdések vizsgálatára nem a szakmai főosztályok/osztályok bevonásával kerül sor. Meg kell teremteni tehát a jogi feltételét annak, hogy a szakmai kérdéseket mindig a szakmai főosztályok/osztályok vizsgálják, és a hatósági döntésekben a szakmai főosztályok szakkérdésre adott válasza egyértelműen megjelenjen, így arról a környezethasználó és a környezeti teherviselő is megfelelően tudomást szerezhesen.

Mindezért fontos garanciális rendelkezés volna, ha a határozatokban minden esetben kötelező lenne feltüntetni a környezetvédelmi szakkérdésre kapott választ, és a szakkérdésre adott választól való eltérés indokait is a határozatban fel kellene tüntetni. Az Ákr. 81. § alapján a hatóság határozatának ki kell terjednie a mérlegelés és döntés indokaira is. E szakasz elvi céljával a fenti garanciális

¹¹⁵ Felügyelőségi EÁF i. m. 10.

jellegű kiegészítő szabály maximálisan összhangban is van, amelyet normatív módon is rögzíteni kellene az egységes jogalkalmazás biztosítása érdekében.”¹¹⁶

„A Törvénymódosítás¹¹⁷ megszünteti azt a lehetőséget, hogy a hatóság a vizek állapotába történő szándékos beavatkozás megkezdése előtt véleményt formálhasson a beavatkozásról azáltal, hogy azt a hatóság eljárása során feltételekhez kösse, vagy megtiltsa. A jogalkotó ugyanakkor indokolásában hangoztatja, hogy ez a vizek állapotába beavatkozót nem mentesíti a jogszabályokban rögzített anyagi jogi követelmények betartása alól. A Törvénymódosítás ezért látszólag eljárási jellegű csupán, azonban közvetlenül anyagi jogi vonzatai is vannak, hiszen a hatósági eljárásnak lényegi eleme, hogy azon keresztül lehet tartalmi követelményeket meghatározni és egyedi viszonyokhoz igazítani az érintett ügyfelek magatartását.

Ha a tevékenység megkezdéséhez elegendő lenne a jogszabályokban rögzített anyagi jogi normák ismerete, akkor ez azt feltételezné, hogy a helyi viszonyok között nincsen olyan lényegi különbség, amely a hatóság előzetes beavatkozását szükségessé tenné, mert felesleges az általános anyagi jogi normák megítélése a helyi körülmények tükrében és nem kell többlet-, illetve további szabályokat meghatározni a természeti erőforrás védelme érdekében. A helyi viszonyok, körülmények azonban jogszabályban nem ragadhatók meg, az ezzel ellentétes feltételezés téves.”¹¹⁸

„[...] a jogalkotó részére egyrészt kötelező elvárás, hogy a módosítási javaslatokat a visszalépés tilalma szempontjából értékelje, másrészt vizsgálnia kell azt is, hogy az eljárási és szervezeti szabályok változása miként járul hozzá a [...] határozatban körvonalazott, mulasztásból fakadó alaptörvény-ellenesség¹¹⁹ megszüntetéséhez, harmadrészt pedig arról sem feledkezhet meg, hogy a mó-

¹¹⁶ Felügyelői EÁF i. m. 10–11.; vö. 4/2019. (III. 7.) AB határozat 1. és 2. pontjával és a kapcsolódó indokolással.

¹¹⁷ Ld. az AB előtt megtámadott vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvényt.

¹¹⁸ Kút Amicus i. m. 5.

¹¹⁹ 4/2019 (III. 7.) AB határozat 2. pontja.

dosítások miként befolyásolják az alkotmányos követelménynek¹²⁰ megfelelő jogalkalmazást.”¹²¹

5.2. A jogi, állami befolyás érvényesülésének módszerei

5.2.1. *A hagyományos szabályozás módszere, a közigazgatás közvetlen beavatkozása*

„Az engedélyezési, bejelentési rendszer az egészséges környezethez való jog érvényesítésének elővigyázatosságot és megelőzést biztosító garanciális eszköze, mely – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján – nem váltható fel az utólagos ellenőrzés és szankcionálás jogintézményével, mert az a visszalépés tilalmába ütközik.”¹²²

„A közigazgatási reform során az ügyintézés gyorsítása és az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentése érdekében számos engedélyezési, bejelentési kötelezettséget szüntettek meg anélkül, hogy azok garanciális szerepét más jogintézmény átvenné, vagy akár ezt a körülményt a jogalkotás során érdemben vizsgálták és értékelték volna. [...] az engedélyezési, bejelentési rendszerek nem tekinthetők mindössze adminisztratív tehernek, ha azok a versengő szükségletek közötti összhang megteremtésének, illetve a természeti erőforrások nemzedékek közötti igazságos elosztásának eljárási garanciái. A jogszabályok által biztosított védelmi szint nem csökkenhet, és a megelőzést szolgáló eszközök nem válthatók fel utólagos szankciókkal pusztán azért, hogy az eljárás gyorsabb és olcsóbb legyen. Az államnak fizetendő díjak közigazgatási reform hatására megvalósuló csökkenése nem jár automatikusan a környezethasználó költségeinek csökkenésével, az állam feladata sem lesz kevesebb, mert több ellenőrzést igényel az anyagi jogi követelmények betartatása.”¹²³

¹²⁰ 4/2019 (III. 7.) AB határozat 1. pontja.

¹²¹ A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a nemzet közös örökségét és az egészséges környezethez való jogot érintő közigazgatás átszervezés során irányadó alkotmányossági szempontokra, 2019. 08. 15., 2.

¹²² Beszámoló (2018) i. m. 340.

¹²³ Beszámoló (2019) i. m. 17–18.

„[...] az engedély nem csupán adminisztratív teher, hanem garanciális szerepet tölt be az örökségvédelemben, az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülésében, érvényesíthetőségében.”¹²⁴

„Az engedélyezés és az előzetes bejelentés a hatósági beavatkozás lehetőségének biztosításával megelőzést szolgáló garanciális eszközök. Az Alkotmánybíróság határozataira tekintettel az ezeket érintő módosítások során az állam választási szabadságának határát jelöli ki az, hogy a vizek szabályozásához csak olyan eszközök közül választhat, amelyek a hatóság előzetes beavatkozási lehetőségét biztosítják.”¹²⁵

„A tevékenység megkezdése előtti hatósági fellépést biztosító engedély és előzetes bejelentés megszüntetése ugyanis nemcsak azt zárja ki, hogy a vizekbe beavatkozni kívánó személy magatartását és a beavatkozás feltételeit a hatóság meghatározza, hanem azt is, hogy a már meglévő engedélyezett tevékenységre vonatkozó feltételeket, jogokat és kötelezettségeket a hatóság a P) cikk (1) bekezdés védelmi körébe tartozó többi közös örökségi eleme védelmében illetve az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében módosíthassa. [...] Az előzetes bejelentés vagy engedély eltörlése a megelőzést szolgáló hatósági ellenőrzés és a szükséges vízvédelmi beavatkozások lehetőségét megszünteti. Az engedély és az előzetes bejelentés jogintézményének ezért nemcsak az egyes tevékenységek szempontjából van prevenció funkciója, hanem az egész vízhasználói közösség szempontjából is.”¹²⁶

„Az államot a nemzet közös örökségének védelmével, megőrzésével és fenntartásával a jelen és jövő nemzedékekkel szemben terhelő eredménykötelem, fokozott gondosság tényleges megvalósítása csak az ellenőrzés valamilyen, megelőzést is érvényesítő eszközeinek fenntartásával lehetséges. Az állam részéről a megfelelő gondosság tanúsításának kötelezettsége attól függetlenül fennáll, hogy tulajdonosa-e az adott természeti erőforrásnak vagy sem.”¹²⁷

„A nyilvántartások megbízhatósága, elérhetősége az egészséges környezethez való jog érvényesítésének, valamint az Alaptörvény P) cikkében megfogalma-

¹²⁴ Uo. 127.

¹²⁵ Kút Amicus i. m. 12.; vö. 13/2019. (IX. 4.) AB határozattal [72].

¹²⁶ Kút Amicus i. m. 12.; részletesen ld. az illegális kutak létesítésével kapcsolatos jelentésekre is kitérő felszín alatti vizes EÁF-t, i. m. 10–11.

¹²⁷ Kút Amicus i. m. 10–11.

zott, mindenkit terhelő hármas kötelezettségnek (védelem, fenntartás és a jövő nemzedékek számára való megőrzés) garanciális jellegű eszköze.”¹²⁸

„[...] közérdekű korlátozások esetén a szükségesség és arányosság követelményének nem az felel meg, ha a törvény¹²⁹ a tulajdonos számára a megállapodáson keresztül mintegy vétőjogot ad a korlátozással szemben, hanem az, ha az Alaptörvényből fakadó kötelezettségekre is tekintettel az állam kötelezettségévé teszi a megfelelő kártalanítás biztosítását.”¹³⁰

„A környezeti felelősség érvényesülésének nélkülözhetetlen feltétele az egységes joggyakorlat, a szakmai szabályok egységes alkalmazása. Szükség van olyan szakmai útmutatók készítésére, amelyek iránymutatásul szolgálnak mind a környezethasználó, mind a hatóság döntéséhez, a döntések megalapozottságának számonkéréséhez.

Elengedhetetlen annak egyértelmű szabályozása, hogy milyen lépéseket kell a hatóságnak megtennie a végrehajtás érdekében akkor, ha a környezethasználó önkéntes jogkövetése elmarad, továbbá milyen esetekben és miként köteles a hatóság beavatkozni a kárelhárítási, illetve kármentesítési intézkedések megtétele érdekében, ideértve azt is, amikor a környezethasználóval szemben végelszámolási vagy felszámolási eljárás folyik. [...]

A környezeti felelősség érvényesüléséhez olyan jogkövetkezmenyi rendszerre van szükség, amely az elővigyázatosság és megelőzés elvére tekintettel a szankciók mellett előtérbe helyezi a kötelezések végrehajtását és végrehajtatását. Indokolt ezért a meglévő szankciórendszer – különösen a bírságokra, illetve azok kivetésére vonatkozó szabályok – felülvizsgálata és átalakítása oly módon, hogy az elsődlegesen a kötelezések teljesítését eredményezze.”¹³¹

„Akkor, amikor az állam egyre inkább számít egyrészt arra, hogy az állampolgárok és gazdasági szereplők rendelkeznek a megfelelő szakmai ismeretekkel annak eldöntéséhez, hogy tevékenységük milyen hatást gyakorolhat környezetükre, másrészt arra, hogy az anyagi jogi, valamint más szakmai követelményeket betartják, akkor a károk megelőzése érdekében elengedhetetlen, hogy az állam a terepi jelenlét megerősítésével, az ellenőrzések számának növelésével segítse a jogalkalmazást, illetve feltárja az illegális tevékenységeket. Ez minden

¹²⁸ Környezeti felelősség jogalkotási csomag i. m. 20.

¹²⁹ Az erdőindítvány hivatkozása az erdőtvény 23. § (4) és (7) bekezdéseire.

¹³⁰ Erdőindítvány i. m. 15.; vö. a 14/2020. (VII. 6.) AB határozattal, [77]–[79], [85]–[87].

¹³¹ Környezeti felelősség jogalkotási csomag i. m. 3.

olyan hatósággal és állami szervvel szemben elvárás, amelynek közvetlenül vagy közvetve feladata a környezeti elemek mennyiségi és minőségi védelme, a környezeti állapotromlás egészségkárosító hatásának megelőzése és kezelése. A hatékony ellenőrzés az alkotmányos követelmények megtartásában és megtartatásában garanciális értékű, különösen arra tekintettel, hogy egyre többször a megelőzést szolgáló engedélyezési rendszert a bejelentés váltja fel, sőt az sem minden esetben kötelező. Az eljárási szabályok, illetve az anyagi jogi követelmények meghatározási módjának megváltozásával nem sérülhet az anyagi jogi szabályok kikényszeríthetősége.”¹³²

„[...] többször fedezhető fel inkoherenca a levegőterheltséggel, illetve a levegő védelmével kapcsolatos jogszabályok esetében. [...] a légszennyező anyagok kibocsátásának hatása hozzáadódik egy meglévő levegőszennyezettséghez, ezért az, hogy egy adott tevékenység milyen mértékben járul hozzá a levegő minőségének romlásához, mindig csak a konkrét fizikai hely kapcsán határozható meg.”¹³³

5.2.2. A gazdasági szabályozás

„[...] a gazdasági eszközök zöldítésével jelen javaslatcsomagomban részletesen nem foglalkozom, azt mindenképpen a környezeti felelősségi rendszer részének tekintem, hiszen közvetlenül segíti a környezethasználók felelősségének tudatosulását, mintegy jutalmazva a környezethasználatból fakadó negatív hatások megelőzését, csökkentését vállaló, az ökológiai korlátokat figyelembe vevő gazdasági szereplőket, gazdasági racionalitássá téve környezetünk védelmét.”¹³⁴

„A [...] pénzügyi eszközökkel szemben általában hármas elvárás fogalmazható meg: 1. legyen *megbízható*: ne szűnjön meg, 2. legyen *elégleges*: alkalmas a beavatkozáshoz szükséges költségek fedezésére, 3. legyen *elérhető*: mégpedig a szükséges beavatkozás pillanatában.”¹³⁵

„[...] bár hazánkat víz nagyhatalomnak tartják, a vízhez való hozzáférés az ország különböző területein eltérő; mind mennyisége, mind minősége korlátozott

¹³² Uo. 27.

¹³³ Beszámoló (2019) i. m. 125.

¹³⁴ Uo. 6.

¹³⁵ Uo. 10.

lehet. Ezért a vizekre vonatkozó szabályozások kialakításakor különösen fontos a különbségek figyelembevétele, a gazdasági eszközök – vízdíjak és járulékok – alkalmazásakor ezek beépítése. A vizek pazarló használatához vezet az, ha nincsenek olyan ösztönzők vagy közjogi korlátozások, amelyek a vízhasználókat a takarékos vízhasználatra készítetik.¹³⁶

„A hazai hulladéklerakási járulék célja¹³⁷ is az lenne, hogy csökkentse a hulladék mennyiségét azáltal, hogy a hulladéktermelővel fizetteti meg az ártalmatlanítás és ebből adódó környezethasználat többletköltségeit. Azzal azonban, hogy a hulladéklerakási járulékot nem az ingatlanhasználókkal fizetteti meg¹³⁸ a jelenlegi szabályozási rendszer, [...] nem képes hatékonyan betölteni célját. A hulladéklerakási járulék jelenlegi címzettjeinek, a hulladékgazdálkodóknak, a közszolgáltatóknak semmilyen tényleges ráhatása nincs arra, hogy mennyi hulladék termelődik, nekik csupán az a feladatuk, hogy gyűjtsék, elszállítsák és kezeljék a keletkezett hulladékot. Így e díj bevezetése nem eredményezi a hulladék mennyiségének csökkenését, nem fordítja megfelelően a lakosok figyelmét az újrahasználat és az elkülönített gyűjtés felé, pedig ennek célja pontosan ez lenne. Csupán egy újabb díjjal terheli meg a gazdaságilag amúgy is fenntarthatatlan helyzetben lévő közszolgáltatót.”¹³⁹

„A jelenlegi nagy építési hullámban célszerű lenne az energiahatékonyság és a megújuló energia felhasználása felé terelni a lakosságot [...] nélkülözhetetlen lenne egy olyan adópolitikai beavatkozás, amelynek révén e termékekhez olcsóbban hozzá lehetne férni, ezzel elősegítve, hogy a most épülő új építésű lakossági házak jóval nagyobb energiahatékonyságúak legyenek. A meglévő épületállomány esetében a meglévő kedvezményes kölcsönök, pályázatok mellett javíthatná a helyzetet, ha az energiahatékonyságra költött saját beruházások akár levonhatóak lennének a személyi jövedelemadókból.”¹⁴⁰

¹³⁶ Beszámoló (2018) i. m. 366.

¹³⁷ Megjegyzendő, hogy az újrahasznosítást több módon is elő lehet készíteni, ilyen a szelektív gyűjtés a házaknál, valamint a szelektív rendszer a szolgáltatóknál. Egy olyan rendszerben, ahol a szolgáltatónál van a szelekció, ott akár ösztönzőleg is hathatna a rájuk telepített lerakási díj.

¹³⁸ A Ht. 3. § (1) bekezdésének g) pontja alapján nem lehet a hulladéklerakási járulékot a lakosságra áthárítani.

¹³⁹ Hulladékgazdálkodási EÁF i. m. 23–24.

¹⁴⁰ Bándi Gyula, a jövő nemzedékek szószólójának Magyarország Nemzeti Energia- és Klíma Terve kapcsán az ITM részére küldött figyelemfelhívásából (AJB-4779/2019).

5.2.3. Az önszabályozás módszere

„[...] az Alaptörvény P) cikkének értelmében a természeti erőforrások védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése nemcsak az állam, hanem mindenki, így a piaci szereplők alkotmányos kötelezettsége is. [...] az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok 12. Célja alapján [...] hazánkban is biztosítani szükséges a fenntartható fogyasztást és termelést, e feladatok között jelenik meg a 12.8 Alcél szerint, hogy »2030-ig biztosítjuk, hogy az emberek mindenhol megfelelő ismeretekkel és tudatossággal rendelkezzenek a fenntartható fejlődéssel és a természettel való harmonikus együttélést lehetővé tevő életmóddal kapcsolatban.« E cél megvalósulásához illetve a megalapozott fogyasztói döntések meghozatalához is fontos, hogy egy kereskedelmi közlemény milyen üzenetet közvetít a környezettel és annak védelmével kapcsolatban. [...] A fogyasztók részére hozzáférhetővé kell tenni a termékekkel kapcsolatos pontos környezeti információkat is.”¹⁴¹

5.3. Polgári jogi eszközök: állami tulajdon és szerződések

„Az állam tulajdonosi jogait akkor tudja gyakorolni, ha a tulajdon tárgyról, annak állapotáról folyamatos információval rendelkezik. [...] Az állam rendelkezési jogának gyakorlása keretében teszi lehetővé a felszín alatti vizek használatát, illetve igénybevételét. A nemzeti vagyontól fakadó kötelezettség teljesítésének része, hogy e jogával úgy él, hogy közben a különböző vízigényeket összehangolja, és az ökológiai korlátok között tartja, az ivóvizekhez való hozzáférést kiszámítható módon és hosszú távon biztosítja.”¹⁴²

„[...] az állam tulajdonosi pozíciója fontos garanciát jelent arra nézve, hogy a természetvédelmi szempontok érvényesülését ne ronthassák le a velük versengő gazdasági megfontolások. Az állami tulajdonban álló földterületek esetében az állam ugyanis nem elsődlegesen a profitszerzési lehetőségek mérlegelésének függvényében hozza meg földhasználati döntését, hanem alkotmányos államfeladatainak és államcéljainak figyelembe vételével. A természetvédelmi

¹⁴¹ A Jövő Nemzedékek Szószólója 2017-től figyelemmel kíséri az Önszabályozó Reklám Testület (ÖRT) tevékenységét egy fenntarthatóbb reklámkultúra kialakítása érdekében. Részlet az Önszabályozó Reklám Testületnek megküldött, a reklámok környezetvédelmi tárgyú vizsgálata során figyelembeveendő szempontokról (AJB-2496/2018.) 1–2.

¹⁴² Kút Amicus i. m. 13.

célra rendelt Natura 2000 területek hasznosítása során az állam éppen az egyik feladatát illetve célját valósítja meg, még abban az esetben is, ha az adott terület esetlegesen jövedelmezőbbben volna hasznosítható a természetvédelmi rendeltetés kárára (pl.: az adott terület bányatelekké való alakításával). [...] a természetvédelmi feladat és az annak megvalósításához szükséges eszközök csak az állami tulajdon esetében összpontosulnak egy kézben, amely nagyobb hatékonyságot biztosít a célok végrehajtására: saját intézményrendszere útján készített tervek előírásait maga az állam tartja vagy tartatja be a tulajdonosi ellenőrzés keretében, jogszabályokból fakadó, erős jogosultságok birtokában. [...] az érintett területek egységes tulajdonosi struktúrája sem kevésbé fontos tényező a földhasználatok egységessége szempontjából is, amely jelentős garancia a biológiai sokféleség megőrzése tekintetében. [...] a természetvédelmi célok megvalósítása szempontjából fontos földterületek állami tulajdona a megelőzés elvének érvényesítésére is alkalmasabb és hatékonyabb eszköz, mint a magántulajdon esetén fennálló közvetett eszközök. A megelőzés elve az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a természet alkotmányos védelmének meghatározó alapelve. A megelőzés elvének érvényesülése szempontjából is eredményesebb az állami tulajdon: az állami döntéshozatallal szemben támasztott átláthatósági követelmények okán a közérdek érvényesítése jobban biztosítható. Magántulajdon esetén a tulajdonosi autonómia azonban esetenként az utólagos, helyreállító intézkedésekre vezethet, amely azonban, a természeti károk irreverzibilis voltára tekintettel, nem lesz elegendő.”¹⁴³

„Az állam – mint volt tulajdonos – felelősségi körébe tartozik, hogy a teljesítés elmaradása esetén a szerződésben rögzített pénzügyi biztosítékot érvényesítse, és a szükséges beavatkozásokat megtegye. Az államtól az is elvárható, hogy figyelemmel kíséresse a szerződések teljesítését, és fellépjen, ha a teljesítés elmarad.”¹⁴⁴

„A kármentesítési kötelezettség nem új jogintézmény, azonban tényleges érvényesítésének hangsúlyt kellene kapnia akkor is, ha az ingatlan tulajdonviszonyaiban változás történik. Ezért megfontolandó az erről szóló rendelkezések felvétele a kötelmi jogviszonyok, különösen az ingatlan-átruházási szerződés kötelező tartalmi elemei közé.”¹⁴⁵

¹⁴³ Natura 2000 Amicus i. m. 7.

¹⁴⁴ Környezeti felelősség jogalkotási csomag i. m. 31.

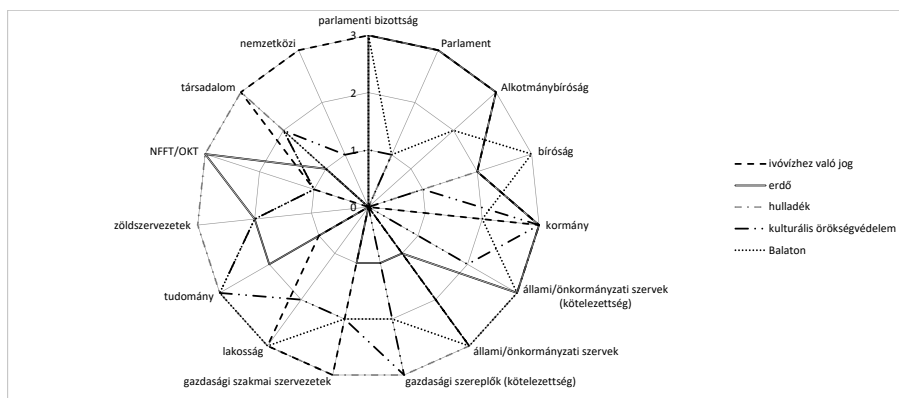
¹⁴⁵ Uo. 11.

„[...] a Natura 2000 területre vonatkozó haszonbérleti szerződés elvászthatatlan részét képezi a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék. Ezen előírások tehát a haszonbérleti szerződés részét alkotják, így azok be nem tartása esetén a tulajdonos a szerződéses jogviszonyban erős jogosítványokkal tud fellépni a haszonbérlettel szemben.”¹⁴⁶

6. A szószóló szerepe a fenntarthatóság szellemiségének elterjesztésében

Néhány kiemelt témán keresztül az alábbi 1. ábrával kívánjuk láthatóvá tenni a szószólói intézmény társadalmi beágyazottságát. A feldolgozott adatok összeállításánál azt vettük figyelembe, hogy Bándi Gyula „üzeneteit” ezekben a témákban kikhez és milyen eszközökkel juttatta el. Az ábra alapját képező értékelési rendszert,¹⁴⁷ mely tükrözi a szószólói mandátumhoz rendelt feladatokat és hatásköröket, valamint az alkalmazható módszereket és eszközöket, az 1. táblázat tartalmazza.

1. ábra



¹⁴⁶ Natura 2000 Amicus i. m. 8.

¹⁴⁷ Az értékelési szempontokhoz Pump Judit értékelő rendszerét használtuk fel: Judit PUMP: A Comparative Analysis of Model Institutions: Diversity in Reaching Common Goals In: Marie-Claire CORDONIER SEGGER – Marcel SZABÓ – Alexandra R. HARRINGTON (eds.): *Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation*. Cambridge University Press, megjelenés alatt

1. táblázat: a szószólói intézmény társadalmi beágyazottsága

parlamentí bizottság: 1: bizottsági ülésen való részvétel, 2: bizottság írásbeli megkeresése; 3: bizottsági ülésen való felszólalás
Parlament: 1: beszámoló megírásában való részvétel; 2: képviselői kérdésre válasz; 3: beszámoló megvitatása a parlamentí bizottságban
Alkotmánybíróóság: 1: Amicus; 2: AB beadvány előkészítése; 3: AB beadvány véglegesítésében való részvétel
bíróóságok: 1: tudományos együttműködés; 2: közös konferencia; 3: perbelépés/Kúria önkormányzati tanácsa
kormányzat: 1: információkérés; 2: kormányzati politikák és jogalkotás véleményezése; 3: jogalkotási javaslat
állami/önkormányzati szervek (vizsgálathoz kötődve): 1: információkérés; 2: vizsgálat kezdeményezése; 3: közös jelentés
állami/önkormányzati szervek: 1: szakmai anyagok véleményezése; 2: munkabizottságban való részvétel; 3: jelentéskészítésben való részvétel
gazdasági szektor (vizsgálathoz kötődve): 1: információkérés; 2: figyelemfelhívás; 3: elvi állásfoglalás
gazdasági szektorral együttműködés (szakmai szervezetek): 1: szakmai anyagok használata; 2: megbeszélések; 3: közös rendezvények
lakosság: 1: panasz értékelése; 2: vizsgálat kezdeményezése; 3: közös jelentés
tudományos társadalom: 1. tudományos anyagok használata; 2: személyes egyeztetések; 3: közös rendezvények
zöldszervezetek: 1: szakmai anyagok használata; 2: megbeszélések; 3: közös rendezvények
NFFT/OKT: 1: üléseken való részvétel; 2: szakmai anyagok véleményezése; 3: munkabizottságokban való részvétel
társadalom: 1: műhelybeszélgetés; 2: figyelemfelhívás/sajtóközlemény; 3: elvi állásfoglalás
nemzetközi: 1: tájékozódás/konferenciákon való részvétel; 2: információcsere/munkabizottságokban való részvétel; 3: közös szakmai anyagok/jelentés/projekt

7. A szószóló a nemzetközi szintéren

7.1. Nemzetközi szerepvállalás

A globális szinten is egyedülálló intézményi struktúrát, a jövő nemzedékek szószólójának alaptörvényi felhatalmazását és szerteágazó tevékenységét nemzetközi porondon is jelentős figyelem kíséri. Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül, példálózó jelleggel kerül bemutatásra néhány olyan nemzetközi esemény és fejlemény, ami szimbolizálja Bándi Gyula szószólói munkásságának sokrétű nemzetközi lenyomatát.

A szószóló tevékenysége során kiemelt szerepet kap az emberi jogok és a fenntartható fejlődés szétválaszthatatlan kapcsolatrendszerének üzenete az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak (*Sustainable Development Goals – SDG-k*) keretein belül is, amit következetesen képvisel mind hazai, mind nemzetközi porondon. A szószóló 2017 végén elvi állásfoglalást adott ki az SDG-k hazai megvalósításáról,¹⁴⁸ kifejezetten arra az 5 Célra fókuszálva, amelyek szorosan kapcsolódnak a szószólói mandátumához és szakértelméhez. Az SDG-k végrehajtását felügyelő ENSZ Magas Szintű Politikai Fórum 2018. évi ülészakán a kormány által előterjesztett Önkéntes Nemzeti Jelentésben (*Voluntary National Review*)¹⁴⁹ az SDG állásfoglalás kivonata önálló fejezetrészben került megjelenítésre. Míg az ENSZ által akkreditált nemzeti emberi jogi intézmények által gyakran megfogalmazott cél az SDG-k nemzeti implementációjában való részvétel, példaértékűnek számít az ilyen jellegű, ENSZ előtt is bemutatásra kerülő alapjogvédelmi tevékenységet és az SDG-eket ötvöző átfogó munka. A szószóló felszín alatti vizek minőségi és mennyiségi védelméhez kapcsolódó jogfejlesztő és közvetítő tevékenységének példája¹⁵⁰ jó gyakorlatként bemutatásra került az ENSZ Európai Gazdasági Bizottság Fenntartható Fejlődéssel foglalkozó Regionális Fórumának 16-os célhoz tartozó panelbeszélgetésén¹⁵¹ 2019 márciusában, és az esettanulmány az ENSZ Magas Szintű Politikai Fórumára készült összefoglalóba¹⁵² is bekerült. Szintén a témához kapcsolódik, hogy a szószóló 2019-ben az egyik fővédnöke volt Krakkóban a V4 ombudsmanok részvételével megrendezett Fenntartható fejlődés és az emberi jogok – jogi távlatok és azon túl (*Sustainable Development & Human Rights Legal Perspectives and beyond*) című jogi fórumnak.

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (*European Union Agency for Fundamental Rights – FRA*) 2018 szeptemberében „Alapvető Jogok Fóruma (*Fundamental Rights Forum*)” címmel rendezett több napos konferenciát, ahol a szószóló vezetésével vitatták meg egy önálló szakmai panelbeszélgetésen a környezet emberi jogi védelmének új eszközeit és a jövő generációk védelmét” (*Means and methods of protecting the environment through human rights and*

¹⁴⁸ SDG EÁF i. m.

¹⁴⁹ https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20137Voluntary_National_Review_of_Hungary_v2.pdf

¹⁵⁰ Quashing water management law in representation of the public, the scientific sector and future generations – how a National Human Rights Institution can promote public participation by providing channels into environmental legislation and decision-making.

¹⁵¹ „Empowering people to protect the planet: the environmental dimension of Goal 16”, Regional Forum on Sustainable Development for the UNECE region, 11–22 March 2019.

¹⁵² https://www.unece.org/fileadmin/DAM/sustainable-development/RFSD_2019/ECE_RFSD_2019_2-e.pdf

promoting the rights of future generations). A szakmai kerekasztal beszélgetésen a szószólói titkárságon kívül az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (*European Environment Agency*), valamint a Greenpeace International képviselői is részt vettek, a fókuszban pedig a környezet emberi jogi védelmének új szereplői, valamint a környezeti döntéshozatalban való társadalmi részvétel új kihívásai, illetve lehetőségei álltak.

A szószóló 2018 májusában a világszerte közel 200 független nemzeti és regionális ombudsmant tömörítő Nemzetközi Ombudsman Intézet (International Ombudsman Institute, IOI) „jó környezetvédelmi kormányzás” (*good environmental governance*) témájában a spanyolországi Bilbaóban tartott világkonferenciáján vezette le az „Ombudsmanok együttműködése egy fenntartható társadalomért” (*Ombuds institutions networking for a sustainable society*) című műhelybeszélgetést, bemutatva a biztoshelyettesi intézményt és annak nemzetközi beágyazottságát. A megbeszélés során hangsúlyozásra került a nemzetközi ombudsmani együttműködés jelentősége, valamint megerősítést nyert, hogy a nemzetközi ombudsmani szintéren a hazai biztoshelyettesi pozíció egyedülálló jogosultságokkal rendelkezik, ami több ország képviselője számára inspirálóan hatott.

Az IOI eseményen kívül is számos helyen érdeklődtek az egyedülálló mandátummal rendelkező hazai intézmény iránt. A nemzetközi rendezvényeken megmutatkozó érdeklődésen túl említést érdemel, hogy a szószólót 2019-ben többek között az Egyesült Királyságba hívták meg a politika és a tudomány képviselőinek magas szintű szakmai megbeszélésére, mivel a jövő nemzedékek érdekvédelmének intézményesített megoldását illetően az itthoni modellre jó példaként tekintenek. Máltán pedig beszélgetésen fogadta a máltai köztársasági elnök, majd a szószóló bevezető előadására épült a Máltai Egyetem kerekasztal-beszélgetése a jövő nemzedékek jogairól és e jogok érvényesítési lehetőségeiről.

A szószóló nemzetközi kapcsolatrendszerében kiemelt szerepet tölt be a Jövő Nemzedékekért Felelős Intézmények Hálózata (*Network of Institutions for Future Generations – NIFG*),¹⁵³ amelynek titkársági feladatait a szószóló irányítása alatt titkársága látja el, koordinálva az egyes nemzeti intézmények közötti információáramlást, tapasztalatcserét. A nemzedékek közötti szolidari-

¹⁵³ Az ENSZ Főtitkárának a „Nemzedékek iránti szolidaritás és a jövő generációk szükségletei” (*Intergenerational solidarity and the needs of future generations*) című 2013-ban megjelent jelentése alapján az akkori szószóló, Szabó Marcel szervezésével alakult meg, amely olyan nemzeti intézményeket tömörít, amelyek egyedülálló módon, intézményesített formában szolgálják a jövő nemzedékek érdekeinek képviselését, és más országoknak is példaként szolgálhatnak.

tás minél szélesebb körben való elterjesztésére törekedve, a NIFG egyebek mellett jogesetgyűjteményt vezet a jövő nemzedékek képviselőjében indított peres eljárásokról,¹⁵⁴ valamint megjelentetett több elektronikus kiadványt: (i) a NIFG tagjainak éves tevékenységéről készült beszámolót,¹⁵⁵ valamint (ii) „Kitekintés 2030-ra és azon túl – Hogyan segíthetik a jövő nemzedékek érdekeit védő intézmények az SDG-k megvalósítását” (*Looking to 2030 and Beyond – How Institutions for Future Generations Can Assist in SDG Implementation*).¹⁵⁶

A szerteágazó szószólói tevékenység több ízben is becsatornázásra került az ENSZ Emberi Joggal és Környezettel Kapcsolatos Speciális Jelentéstevő (*UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment*)¹⁵⁷ tematikus riportjaiba:

- (i) Jó gyakorlatok a biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való jog érvényesítésére (*Good practices on the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment*), 2019;
- (ii) A gyermekek jogainak érvényesülése az egészséges környezeten keresztül (*Realizing children’s rights through a healthy environment*), 2019;
- (iii) Egészséges ökoszisztémák és emberi jogok (*Healthy Ecosystems and Human Rights*), 2020.

7.2. A szószóló nemzetközi beágyazottsága

Az alábbi 2. ábra célja annak bemutatása, hogy egyrészt a szószólói intézmény sajátosságai, másrészt a fenntartható fejlődés céljaival kapcsolatos szószólói tevékenység a különböző nemzetközi fórumokon milyen módon kerültek ismertetésre, illetve milyen nemzetközi szereplőkhöz jutottak el. Az ábra alapját képező értékelési rendszert a hazaihoz hasonlóan a szószóló által alkalmazott módszerekre és eszközökre tekintettel a nemzetközi kapcsolatrendszerre adaptálva alakítottuk ki. A nemzetközi értékelési rendszert a 2. táblázat tartalmazza.

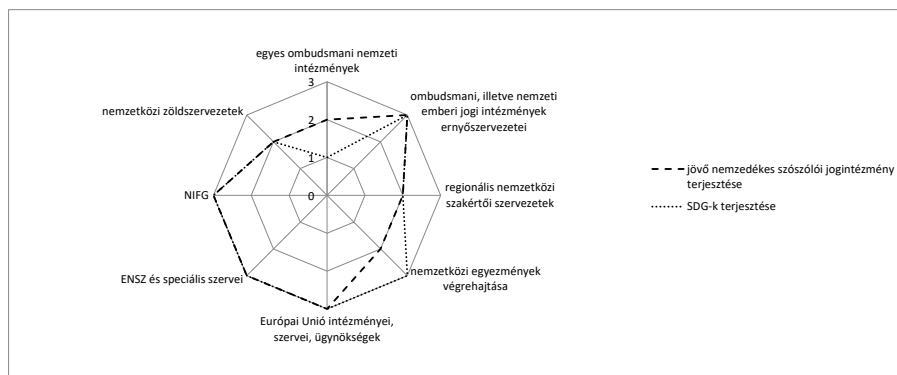
¹⁵⁴ <http://futureroundtable.org/en/web/network-of-institutions-for-future-generations/publications>

¹⁵⁵ http://futureroundtable.org/documents/2238847/2948328/2018+NIFG+report_g/614d89dd-0776-7ae8-4644-dff9917df555

¹⁵⁶ <http://futureroundtable.org/documents/2238847/3008114/SDG+Policy+Paper/88e3ec40-c4ae-9f93-1c94-b2862121c593>

¹⁵⁷ <https://www.ohchr.org/en/Issues/environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>

2. ábra



2. táblázat

egyes ombudsmani nemzeti intézmények: 1: tájékozódás; 2: szakmai kapcsolattartás; 3: jó gyakorlat ajánlása
ombudsmani, illetve nemzeti emberi jogi intézmények ernyőszerkezetei: ¹⁵⁸ 1: tájékozódás; 2: munkabizottságokban való részvétel; 3: jó gyakorlat ajánlása
regionális nemzetközi szakértői szervezet: ¹⁵⁹ 1: tájékozódás; 2: szakmai kapcsolattartás; 3: jó gyakorlat ajánlása
nemzetközi egyezmények végrehajtása: ¹⁶⁰ 1: tájékozódás; 2: munkabizottságban való részvétel; 3: jelentés készítésében való részvétel
Európai Unió intézményei, szervei, ügynökségek: ¹⁶¹ 1: konferencia részvétel; 2: konferencia előadás; 3: jó gyakorlat ajánlása
ENSZ és speciális szervei: ¹⁶² 1: információadás; 2: konferencia/műhelybeszélgetés; 3: munkabizottsági részvétel/közös project/jó gyakorlat ajánlása
NIFG: ¹⁶³ 1: egyeztetések; 2: közös rendezvények; 3: tájékoztató anyagok kiadása
nemzetközi zöldszervezetek: 1: szakmai anyagok használata; 2: megbeszélések; 3: közös rendezvények

¹⁵⁸ ENNHRI, GANHRI, IOI.

¹⁵⁹ Európai Környezetvédelmi és Fenntartható Fejlődési Tanácsok (European Environment and Sustainable Development Advisory Councils – EEAC)

¹⁶⁰ Határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló ENSZ-EGB Egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv 6. cikk 2 (c) bekezdésének végrehajtása.

¹⁶¹ EU Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóság; EU Ombudsman, Európai Környezetvédelmi Ügynökség, EU Alapjogi Ügynöksége.

¹⁶² Emberi Jogi Főbiztos, Speciális jelentéstevő (UN Special Rapporteur for Human Rights and the Environment), FAO, WHO, Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottsága (UN Economic Commission for Europe – UNECE), ENSZ Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztálya (UN Department of Economic and Social Affairs – UN DESA)

¹⁶³ A tagokat a honlap tartalmazza: <http://futurroundtable.org/>