



*Rixer Ádám tanszékvezető egyetemi docens,  
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Közigazgatási Jogi Tanszék*

## Az állam felelősségének egyes kérdései

### 1. Bevezetés

2010. október 4-én mintegy 700 ezer köbméter erősen maró hatású, veszélyes iszap árasztotta el Devecsert, Kolontárt, Somlóvásárhelyet, Tüskevárt, Apácatornát és Kisberzsenyt, mert a közeli magánkézen lévő ajkai timföldgyár vörösiszap-tározójának átszakadt az egyik támfala. A környezeti katasztrófa súlyosságát jelzi, hogy a kormány előbb kinyilvánította, majd – az Országgyűlés 2010. október 18-i döntése nyomán - 2010. december 31-ig meghosszabbította a veszélyhelyzetet Vas, Veszprém és Győr-Moson-Sopron megyében.

Jelen írásomban az állam felelősségének egyes kérdéseit kívánom áttekinteni. *Álláspontom szerint az állam felelőssége legalább négy – egymástól is nehezen elválasztható - összefüggésben vethető fel: a)* a közigazgatási szervek által nem vagy nem megfelelően elvégzett engedélyezési, felügyeleti, ellenőrzési, tevékenységért fennálló felelősség formájában, azon esetekben ahol ennek volt jogszabályi alapja; *b)* az elmaradt jogalkotásért, a hiányzó jogszabályokért, illetve a diszfunkcionális jogszabályi környezetért fennálló felelősség formájában; *c)* a jogszabályok lététől és tartalmától független, azokon túli felelősség kérdéseként, az államilag szervezett társadalomban a mindenkori főhatalmat megtestesítő entitások, intézmények és személyek többlet-felelősségére utaló, egyfajta morális, erkölcsi felelősség létét vizsgálva. Ez utóbbiból következhet c1) a politikai felelősség(re vonás)<sup>1</sup> vagy éppen c2) a kárenyhítésnek, kártalanításnak azon formája, amely nem jogszabályi alapú, azaz elsősorban a közösségi szolidaritás elemi elvárásaiból

<sup>1</sup> Lásd pl. a 117/2010. (XI. 30.) OGY határozatot a Kolontár melletti vörösiszap-tározó átszakadása miatt bekövetkezett környezeti katasztrófával kapcsolatos felelősség feltárását és a hasonló katasztrófák jövőbeni megakadályozását célzó országgyűlési vizsgálóbizottság felállításáról.

táplálkozik, az állami politika<sup>2</sup> rangjára emelten (s adott esetben jogszabállyá is transzformáltan).<sup>3</sup> Szintén e körben érdemes említünk c3) a felelősség idődimenzióját, ami annyit jelent, hogy a jövőre irányuló, a hasonló esetek elkerülését célzó jogalkotási termékek létrehozásának kötelezettségén túl, a felelős közpolitikai tervezés homlokterébe kerülhetnek olyan kérdések is, mint a környezettudatosság növelése, az oktatási rendszer ilyen jellegű hangsúlyváltása, új környezetvédelmi megoldások állami támogatása, ösztönzése stb. A negyedik **(d)** felelősségi vonatkozás a felrúthatóságra, vétkességre tekintet nélkül meglévő veszélyes üzemi felelősséggel összefüggésben felmerülő „mögöttes” állami felelősség kérdése, azaz a más módon meg nem térülő ilyen károkkal kapcsolatos – esetleges - helytállási kötelezettség felvetése,<sup>4</sup> amely szorosan kapcsolódik mind a három korábban felvetett felelősségi kérdéskörhöz.

A felelősség problematikájának megragadása nem lehet teljes az állam szereptudatának és szerepfelfogásának jelenkori jellegzetességeit leíró rész nélkül, így írásomban röviden kísérletet teszek arra is, hogy a katasztrófa utáni kormányzati lépéseket és terveket megpróbáljam egy tágabb összefüggés-rendszerben is elhelyezni – még ha ez a területi korlátok okán csupán utalásszerűen valósulhat is meg...

<sup>2</sup> A politika fogalma a társadalomban egy többdimenziósan strukturált analitikai kategóriának tekinthető. E felfogás szerint a politikának több – egészen pontosan három – dimenziója van: 1) a közcselekvés (közpolitika) dimenziója (public policy); 2) a rendszerint konfliktusos processzuális dimenziója (politics); és 3) az intézményi dimenzió (polity). Az első a politikai döntéseket, azok tartalmát jelöli, a választott stratégiákat és konkrét eszközöket. A második az érdekkonfliktusok lefolyásának – elsősorban jogalkotási szempontú – rendjét tárja fel, míg a harmadik pedig a jogalkotás intézményes eredményeit, azaz önmagára is vonatkozó keretfeltételeit mutatja be (Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2004. 288-289. o.) Jelen írásban mindhárom dimenzió feltárára és értékelésre kerül.

<sup>3</sup> A Magyar Kármentő Alapról szóló 252/2010. (X. 21.) Korm. rendelet 1. §-a a következőket mondja ki: „A Magyarországon eddig bekövetkezett legnagyobb ökológiai katasztrófa, az ajkai térségben 2010. október 4-én történt, veszélyhelyzetet előidéző vörösiszap-ömlés (e rendelet alkalmazásában a továbbiakban: katasztrófa) károsultjainak széles körű nemzeti és nemzetközi összefogással való megsegítése érdekében a Kormány által alapított Magyar Kármentő Alap (a továbbiakban: Alap) bevételeire, működésére és az annak terhére nyújtandó támogatásra e rendelet szabályait kell alkalmazni.”

<sup>4</sup> Lásd pl. a vörösiszap-katasztrófa miatt veszteséget szenvedett mezőgazdasági termelők, élelmiszer-feldolgozók és állattartók által igénybe vehető átmeneti állami támogatásról szóló 32/2010. (XI. 25.) VM rendeletet, amely a gazdálkodási tevékenységét érintő korlátozás miatti jövedelempótló támogatást igénybevételét szabályozza. Lényeges annak rögzítése, hogy az átmeneti állami támogatásra és annak folyósítására a vörösiszap-ömlés előtt keletkezett jogszabályok teremtettek lehetőséget, pl. a pénzügyi- és gazdasági válság kapcsán mezőgazdasági termelő vállalkozások részére a központi költségvetésből nyújtandó átmeneti állami támogatás igénybevételének eljárási szabályairól szóló 2/2010. (I. 14.) FVM rendelet formájában.

## 2. Az állam szerepe és alakváltozása napjaink társadalmaiban

### 2.1. Az állam leépítése helyett annak visszaépítése

Az utóbbi évtizedekben az Európai Unió kormányzatai alapvető kihívásokkal néznek szembe, amelyek technológiai, gazdasági, ökológiai és demográfiai kihívásokból tevődnek össze. A kihívásokra a kormányzatok átfogó közigazgatási reformokkal válaszoltak. A reformok lényege: fordulat a „government” működésből a „governance” működés irányába. Az állam szerepével összefüggésben erősödnek azok a vélemények amelyek a (New) Public Management állam-kocepció és a neoweberiánus államelképzelések közül markánsan utóbbi mellett érvelnek; amennyiben azt állítják, hogy a költséghatékonyság, eredményvezéreltség stb. szempontjai, valamint az ezekből is következően az állam „leépítése”, „varázstalanítása”, illetve az állami funkciók egyre nagyobb mértékben történő kiszervezése helyett egy erős(ebb) és aktív(abb) állam létrehozására kellene törekedni. Az újabb megközelítések lényegesnek látják a jogállamiság követelményeinek fenntartását, illetve egyes hatékonysági szempontok további érvényesítését, ám elkerülhetetlennek látják a stratégiai gondolkodás és stratégiai tervezés elmeinek érdemi beemelését a közpolitikába. Az erősebb állam hívei – akik tehát a good government és good governance vitában egyre határozottabban foglalnak állást előbbi fontossága mellett – azzal érvelnek, hogy az alapvető követelményként megjelenő elszámoltathatóság és felelősség-vállalás is csak ott lehetséges, ahol a az állami és privát szféra közötti együttműködés alaposan újragondolt stratégiája jelenik meg – pl. a kiszervezések stb. éles határokat elmosó bizonytalanságával szemben.<sup>5</sup> Ez a *fejlesztő állam* fogalmának újragondolását is jelenti, tekintettel olyan szempontokra is, mint a hatalmi elit és az állam hosszú távú céljainak mibenléte és egybeesése, az állam viszonylagos autonómiájának szükséglete vagy éppen a kompetens bürokrácia és a civil társadalommal való érdemi együttműködés léte.<sup>6</sup> A kérdéskör elemzése során nem hagyható figyelmen kívül az a súlyos ellenérv sem, hogy az elmúlt egy-két évtized közgazdasági és szociológiai irodalma döntően arról szól, hogy az állam éppen azzal, hogy magára vállalja a piac és az önszabályozó társadalmi mechanizmusok, mindenekelőtt a társadalom politikai megszervezésének „pótlását”, szimulálását”, végeredményben maga akadályozza meg a politikai döntési folyamatoknak a társadalom tényleges érdektalanságával való találkozását.

<sup>5</sup> Dr. Hazafi Zoltán: Erős állam, társadalmi megállapodás, a jó kormányzás feltételei és eszközei. Beszélgetés Stumpf Istvánnal. Új magyar közigazgatás 2009/6-7. sz. 2-3. o.

<sup>6</sup> Csáki György (szerk.): A látható kéz - A fejlesztő állam a globalizációban. Napvilág Kiadó, 2009. 52-59. o.

## 2.2. A történeti és közgazdasági előzmények

A XX. században gyakorlatilag az egész nyugati világban elfogadottá vált az a gondolat, hogy az államot bizonyos felelősség terheli polgárai sorsáért és jólétéért. A XIX. századi liberalizmus koncepciója, amely az állam funkcióját az „éjjeliőr” teendőjére, vagyis a pusztá rendfenntartásra korlátozta, elveszítette legitimitását, s fokozatosan átadta helyét a „beavatkozó” államnak. Ez vezetett el fokozatosan az ún. jóléti államok (welfare state, Wohlfahrtstaat) kialakulásáig – e folyamatban sokan a teljes állampolgárság kiteljesedését látták, egyetértve azzal a tézissel, amelyet T. H. Marshall fejtett ki 1950-ben megjelent munkájában az állampolgárság tartalmának fokozatos kibővüléséről (polgári jogok, politikai jogok, szociális jogok).<sup>7</sup> Mi is a jóléti állam? Gyakran e kifejezéssel illettek/illetnek minden olyan államot, amely a közrend fenntartásán kívül más problémákkal is törődik. Közgazdasági szempontból a jóléti állam a polgáraitól elvont jövedelmek újraelosztásán alapul, és ha e redukció mögöttes elveit keressük, akkor nem pusztán a szolidaritást találjuk meg, hanem az egyenlőség értékének középpontba állítását is.<sup>8</sup>

A közgazdászok számára a közjószág még ma is gyakran afféle hiánykategória: a piac kudarca. Mivel a modern közgazdaságtan a piac tanulmányozására jött létre, és alaptézise, hogy a szabad piac képes a javak leghatékonyabb allokációjára, a közgazdasági elemzésekben többnyire egyfajta elfogultság érzékelhető a piac irányában. Bár a jóléti közgazdaságtan és politikai gazdaságtan keretében az állam gazdasági szerepének szofisztikált elemzésére is sor került, a közgazdasági képzés továbbra is a piaci mechanizmus elemzéséből indul ki, minden egyéb csak később következik...<sup>9</sup>

A klasszikus konzervatív megközelítés szerint az államnak mindenekelőtt az a feladata, hogy a tekintély forrása legyen; a szabad gazdaság és a magántulajdon csak eszköz az intézményes rend megőrzéséhez, nem pedig önmagában vett cél.<sup>10</sup> Minekutána nyilvánvaló vált, hogy bizonyos feladatokat csak az állam tud betölteni, megalapozottá vált az az álláspont, amely szerint még a „korlátozott állam” sem lehet gyenge állam. Miért is kell erősnek lennie az államnak - a neokonzervatív érvelés szerint? Elsősorban azért, hogy ellenőrizze és fenntartsa a piaci rendet. A piaci rend olajozott működése nem a természet ajándéka; folyamatos odafigyelést, és – szükség esetén – határozottságot igényel az államtól.

<sup>7</sup> Egedy Gergely: A neokonzervatív állam Thatchertól Cameronig. Politikatudományi Szemle XIX/3. 27. o.

<sup>8</sup> Uo.

<sup>9</sup> Boda Zsolt – Scheiring Gábor: A közszolgáltatások politikai értelmezéséről. Politikatudományi Szemle XIX/3. 45. o.

<sup>10</sup> Roger Scruton: A konzervativizmus jelentése. Budapest, Novissima Kiadó, 2002. 39. o.

E megközelítésben az állam kényszerítő erejének alkalmazását leginkább az legitimálja, ha azt a „szabad gazdaság védelmében” használják fel.<sup>11</sup> Az új világrendhez és a globalizáció kihívásaihoz alkalmazkodni kívánó, szellemiségét tekintve neokonzervatív államban a kormányzat a „welfare state” hagyományos prioritásait a nemzetközi arénában való sikeres helytállás kívánalmainak előnyben részesítésével cseréli fel. Vagyis az állam vezérlő elvévé a globalizációba való bekapcsolódás szándéka válik. Ez az állam azonban nem csak „elszenvedi” a globalizációt, passzív-deffenzív attitűdöt alakítva ki vele kapcsolatban, hanem maga is aktív részvételre törekszik.<sup>12</sup> Ez az állam tudatosan szakít a köz szférájának és a piacnak a merev megkülönböztetésével – a kettő összekapcsolásának módjaiban azonban igen jelentős különbségek mutatkoznak az egyes alakváltozatok között. Meg kell jegyeznünk azonban azt is, hogy az imént említett aktivitás nem csak a nemzetközi aktorokhoz való igazodást, hanem szükségképpen bizonyos – ugyanezen aktorokkal szembeni - konfliktusok korábbinál élesebb felvállalását is jelenti/jelentheti.

Az elmúlt 20-25 évet világszerte erőteljesen meghatározó – és a neokonzervativizmussal párhuzamosan jelen lévő - politikai ideológia és közgazdasági doktrína – amit nevezhetünk neoliberalizmusnak, illetve „piaci fundamentalizmusnak” - többek között az állam társadalmi szerepét is átértelmezte. Ezen értelmezés szerint már a hetvenes években válságba jutott, a szociális szempontból jólétinek, gazdasági szempontból tervezőnek, beavatkozóknak, vagy – az állami tulajdonú vállalatok révén – gazdálkodónak is nevezhető állam helyét a hatékonyabb „szabályozó állam” vette, veheti át. A szabályozó állam kevésbé a közvetlen jövedelemtranszferek, támogatások, illetve saját tulajdonú vállalatainak működtetése révén igyekszik a társadalmi és gazdasági jólétet növelni, hanem inkább azon intézményi, szabályozási feltételek megteremtésére törekszik, amelyek a piac – mint az úgymond leghatékonyabb allokációs mechanizmus – érvényesülését segítik. Ebben az összefüggésben a társadalmi jólét növekedése a hatékonyság javulásának gyümölcseként értelmezhető.<sup>13</sup>

A fent említett tendenciák – s ez már eme rövid áttekintés alapján is világos – közel sem egyneműek, letisztultak; időben és térben is gyakran keverednek, olykor nehezen elemezhető egyidejűségeket és egymásutániságokat produkálva...

Az egyik döntő kérdés továbbra is az, hogy mi lehet a forrása pl. a közszolgáltatások politikai, vagy ha úgy tetszik normatív értelmezésének? A válasz változatlan: a politikai

---

<sup>11</sup> Egedy i. m. 32. o.

<sup>12</sup> Egedy i. m. 37. o.

<sup>13</sup> Boda Zsolt – Scheiring Gábor i. m. 46. o.

politikai közösség megállapodása. Ugyanazon jószág elosztásával kapcsolatban természetesen a társadalmon belül, illetve a társadalmak között különböző meggyőzések lehetnek jelen, melyek az idők folyamán még változhatnak is. Az egészségügy példáját felhozva, Európához képest az Egyesült Államokban eltérő a felfogás (a „tagállamok” között is megosztottság tapasztalható), de abban pl. nincs vita, hogy egészségügyi szükséghelyzet esetén az elosztásnak nem piaci alapon kell megvalósulnia (vagyis a vitákon túl ez egyfajta minimálkonszenzus a témában).<sup>14</sup>

Az igazságosság elvei az adott társadalom politikai és morális kultúrájából következnek; a politikai filozófus dolga, hogy a kultúrát, a hagyományokat értelmezve felszínre hozza, explicitté tegye ezen elveket, megteremtve a lehetőségét annak, hogy a fennálló gyakorlatot ütköztetni lehessen az igazságosság normatív eszméjével. De a végső politikai-morális döntést természetesen a politikai közösségnek kell – újra és újra – meghoznia.<sup>15</sup>

### 2.2.1. A hatékonyság és eredményesség konfliktusának új megközelítése

A hatékonyság a közszolgáltatás költség/haszon viszonylatú kritikai értékelését, lemérését jelenti. Ebben az esetben a kritikai mérce alapvetően közgazdaságtani-technikai eszköztárat alkalmaz. A hagyományos hatékonysági elv lényegében menedzseri elv, vagyis adott tevékenység esetében a költségek és a bevételekből származó haszon közötti viszony optimalizálására orientál.<sup>16</sup> Az eredményességi elv viszont azt értékeli, hogy a közintézmény mennyire képes céljait megvalósítani, mennyiben képes a létező társadalmi problémák megoldására. Vagyis azt értékeli, hogy mi a közintézményi döntés vagy cselekedet közvetlen, illetve távlati társadalmi következménye.<sup>17</sup> Ez az elv ritkán vonatkozik egy cselekedetre, mert a közigazgatási döntések vagy cselekedetek általában nem elszigeteltek. A valóságban mindig

<sup>14</sup> Boda Zsolt – Scheiring Gábor i. m. 53. o.

<sup>15</sup> Uo.

<sup>16</sup> Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 91. § (1) A költségvetési szerv működése és gazdálkodása során az adott piaci és jogszabályi körülmények között lehető legnagyobb mértékben érvényesülnie kell az alábbi követelményeknek: (...) b) az előállított termékek, nyújtott szolgáltatások, az ellátott feladat más eredményének értéke, vagy az azokból származó bevétel a lehető legnagyobb mértékben haladja meg a felhasznált erőforrásokhoz kapcsolódó kiadásokat vagy ráfordításokat (hatékonyság);

<sup>17</sup> Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 91. § (1) A költségvetési szerv működése és gazdálkodása során az adott piaci és jogszabályi körülmények között lehető legnagyobb mértékben érvényesülnie kell az alábbi követelményeknek: (...) c) a kitűzött célok – az elfogadott módosításokat, változó körülményeket figyelembe véve-megvalósuljanak, a tevékenység tervezett és tényleges hatása közötti különbség a lehető legkisebb mértékű legyen, vagy a tényleges hatás legyen kedvezőbb a tervezettnél (eredményesség).

döntések és cselekedetek összefüggő sora irányul a probléma megoldására, és ezért a közpolitikai programokat kell elemezni és értékelni ahhoz, hogy a közintézmény az eredményességi elv érvényesülését értékelje és a további cselekvésre használható kiindulópontokat kapjon.<sup>18</sup>

Problémát jelent, hogy az eredményesség elve gyakran konfliktusba kerül a jogállamiság követelményével. Egyfelől a jogállam a modern demokrácia kifejeződési formája és egyben alapvető legitimációs eszköze. Ugyanakkor a köztisztviselők nemegyszer a társadalmi igények támasztotta hatékonysági és eredményességi követelmények miatt olyan politikai kényszerhelyzetbe kerülnek, amelyben cselekedeteik a fennálló jogrend keretei közé csak nehezen illeszthetők és ezért jogi innováció, speciális jogi szabályozás szükséges a jogállamiság fenntartásához.<sup>19</sup>

A konfliktus másik forrása a közszolgáltatások privatizációja vagy kiszervezése, amellyel magánintézményeket vonnak be a közszolgáltatási szférába. Ezekre a magánintézményekre a közintézmény működését szabályozó jogszabályok csak töredékesen vonatkoznak, ami csak akkor nem vezet a jogállamiság elveinek megsértéséhez, ha tevékenységüket a korábbtól eltérő módon ellenőrzik és értékelik. Erről az oldalról is megerősítést nyer a tétel, hogy a külső cégek megbízása és a privatizáció csak a szolgáltatás nyújtására vonatkozhat, és ki kell egészülnie a korábbinál színvonalasabb, konstruktívabb ellenőrző, értékelő funkcióval. Ezeket a funkciókat – néhány, vitára okot adó esettől eltekintve – mindig (a) közintézmény (kell, hogy) gyakorolja.<sup>20</sup>

Már Arisztotelész is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az javak megszerzésének tipikus módjainak jellege milyen módon befolyásolja az adott társadalom működését.<sup>21</sup> A magyar társadalom is most kezd érdemben is szembenézni azokkal a változásokkal és konkrét következményekkel, melyek a privatizáció és egyéb „eredeti tulajdonszerzések” járulékos eredményeiként állottak elő, legyenek azok morális vagy éppen nagyon is „kézzelfogható”, tárgyiasult következmények.

---

<sup>18</sup> Jenei György: Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés. Politikatudományi Szemle XIX/3. 9. o.

<sup>19</sup> Jenei György i. m. 10. o.

<sup>20</sup> Uo.

<sup>21</sup> Arisztotelész: Politika. (2. kiadás) Gondolat Kiadó, Budapest, 1984. 11. o.

### 2.3. A modellváltás lehetőségei

A nem forradalmi típusú társadalmi – s ezen keresztül szükségképpen állami – modell- és pályaváltások döntően belső, morális alapú, valamifajta paktumon nyugvó változások vagy külső – tipikusan gazdasági természetű – sokk(ok) hatására következnek be. A pályaváltások sikere a XXI. században alapvetően függ a társadalmi szintű tudás *kézben tartásának* eredményességétől, ami egyként jelentheti az intelligencia (személyi) centralizációját, illetve a rendelkezésre álló információk sikeres koncentrációjának intézményesítését. Az állami modellváltások másik kulcskérdése az állami beavatkozások, illetve adekvát - nem csupán gazdasági természetű - ösztönzők jellegének és mértékének „beállítása” és gyakorlati alkalmazása. Utóbbi körben különös súllyal jelenik meg a képviselt érdekek diverzifikálására vonatkozó célkitűzés; a korábban alulreprezentált érdekek bevonására vonatkozó valamennyi törekvés, amely pl. a „beeszólás” lehetőségének mikroszintű megjelenítésére –, s nem utolsó sorban jog általi rendezésére - irányul.

### 3. A hatósági jogalkalmazás problémái. Az engedélyezés és az ellenőrzés buktatói

#### 3.1. A közigazgatási szervek jogalkalmazásra való alkalmasságának kérdése

*A Levegő Munkacsoport már 2007-ben tiltakozó nyilatkozatot juttatott el a különböző döntéshozó fórumokhoz, a környezetvédelmi hatóságok akkori leépítése ellen tiltakozva: „Jelenleg a környezet- és természetvédelmi felügyelőségeken egy-egy ügy elintézésére átlagosan kevesebb mint fél óra jut. Ebbe a helyszíni szemle általában nem fér bele, a hivatalban dolgozók többnyire a benyújtott papírok alapján döntenek. Elképzelhető, hogy mennyire tárgyszerűek azok a dokumentumok, amelyeket azok adnak be, akik az adott beruházás mielőbbi megvalósításában vagy a környezetvédelmi bírságok elkerülésében érdekeltek.”*<sup>22</sup> Azt, hogy mennyire igaza volt a civil szervezetnek, a vörösiszap-katasztrófa is bizonyította. Az első jelentések még arról szóltak, hogy a környezetvédelmi hatóság két héttel az esemény előtt elvégezte az éves vizsgálatot a tározónál, és mindent rendben talált. Aztán kiderült, hogy a hatóság itt is csak a rendelkezésre álló papírok alapján hozott döntést, azaz a gát állagát illetően kizárólag az érintett cég jelentéseiből tájékozódtak.<sup>23</sup> Külön „érdekesség”, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2008-

---

<sup>22</sup> Lukács András: Iszapkatasztrófa: az olcsó hatóság ára. Magyar Nemzet, 2010. október 27. 6. o.

<sup>23</sup> Uo.



as módosítása nyomán már nem a Környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség az első fokozott eljáró építésügyi hatóság. Ekkor ugyanis a törvényszövegben felsorolt „sajátos építménycsoportok” közül kikerültek a környezetvédelmi szempontból speciális építmények, így ezek építési engedélyeztetésénél – a konkrét esetben a gát magasításánál - a területileg illetékes jegyző lett (volna) hivatott intézkedni – vagyis a MAL Zrt. telephelyéről, noha közigazgatásilag Kolontárhoz tartozik -, Ajka város önkormányzatának hivatalvezetője. A kolontári tragikus esemény is felhívta a figyelmet arra, hogy a jegyzőknek nincs megfelelő felkészültségük, illetve apparátusuk, hogy ellássák ezen hatósági jogkörüket... A helyzet ellentmondásosságát – és a transzparens, egyértelmű szabályozás iránti igényt – csak növeli, hogy egyes jogértelmezések a felügyelőségek hatáskörét és illetékességét a 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján megállapíthatónak tartják a konkrét ügyben is.

A katasztrófa után elkészült első szakértői véleményekben szerepel, hogy az 1990 és 1994 között épített négy kilométer hosszú, majd 2001-ben átadott további 3,3 kilométer hosszú X. számú tározót körülvevő résfal betelerelte a csapadékvizet a gátfal alá. Másként fogalmazva: a tározó körül utólag kiépített résfalrendszer megfogta a talajban lévő vizet, így a fal mögött túlnyomás alakult ki.<sup>24</sup> Az agyagos talaj átázott, a rétegek elcsúsztak egymáson, így ún. *talajtörés* jött létre, amely „magával rántotta” a gát egy részét. A szakértői vélemény talajösszetételre vonatkozó részei összeesengenek azzal a szakvéleménnyel, melyet 1979-ben és 1980-ban többek között Winkler Gusztáv fizikus, a Budapesti Műszaki Egyetem adjunktusa készített. Tragikus, hogy a *résfalrendszer* létesítését – még 1998-ban – éppen a környezetvédelmi hatóságok írták elő, a talajvíz szennyeződésének megállítása céljából – anélkül, hogy foglalkoztak volna a vízvisszatartó hatás veszélyeivel. Így eshetett meg, hogy a magyar történelem legnagyobb ökológiai katasztrófáját egy elhibázott környezetvédelmi célú beruházás okozta.

### 3.2. A közigazgatási szerv és képviselője általi károkozás egyes kérdései

Az államigazgatási (közigazgatási) jogkörben okozott kár speciális, szerződésen kívüli polgári jogi kárfelelősségi forma, amely az alkalmazott károkozásáért való felelősség sajátos eseteként került megfogalmazásra a Polgári Törvénykönyvben. Eszerint, ha az államigazgatási (közigazgatási) jogkörben eljáró szerv alkalmazottja vagy tagja e jogkör gyakorlása során okoz kárt (tipikusan a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-

<sup>24</sup> Zsuppán András: Papírgátak. In: Heti Válasz, 2010. október 28. 17. o.

intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával okozott kárról van szó), a keletkezett kárt a közigazgatási szervnek kell megtérítenie – feltéve, hogy a károsult élt a közigazgatási eljárásban igénybe vehető rendes jogorvoslati lehetőséggel, s ennek ellenére bekövetkezett a kár, vagy a rendes jogorvoslattal a kár amúgy sem lett volna elhárítható. Az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség alól akkor mentesülhet a közigazgatási szerv, ha bizonyítani tudja, hogy alkalmazottja a közhatalom gyakorlása során úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Izgalmas kérdés, hogy jogalkotással, illetve annak elmaradásával lehet-e – *akár közvetlenül,*<sup>25</sup> *akár közvetve* - kárt okozni e körben? E problematika kifejtése meghaladja jelen írás kereteit (illetve a 4. fejezetben részlegesen történik meg), ám azt érdemes rögzítenünk, hogy a környezet-, illetve természetvédelemmel összefüggésben is találunk példákat, melyek a kérdéskör jelentőségét támasztják alá, s ma is tanulsággal szolgálhatnak. Álljon itt példaként egy konkrét ügy (amely egyúttal a fenti „közvetett károkozás” kifejezést is megvilágítja): a Legfelsőbb Bíróság mondta ki (BH 2004.277), hogy közigazgatási jogkörben okoz kárt a természetvédelmi hatóság, ha az ágazati miniszter mulasztásos jogsértése következtében jogszabályi rendelkezés nélkül közjogi eszközökkel korlátozza a tulajdonos jogosítványait, ellehetleníti gazdasági tevékenységét. A felperes az esetben két tőegységgel rendelkezett, amelynek a feltöltési munkálataitól az alperes eltiltotta, mivel védett állatfajok telepedtek le a területen. A bírósági felülvizsgálat során a megyei bíróság az alperes intézkedését a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény szerinti használati és gazdálkodási korlátozásnak minősítette, amely esetén a hatóság közigazgatási jogkörben járt el, de amelynek elrendelésére az ágazati miniszter által rendeletben meghatározottak szerint és mértékben kerülhetett volna sor. Azonban ez a miniszteri rendelet nem létezett. Ezért jogszerűtlen volt ezt a jogi normát alkalmazni. A felperes a kiesett termelésből és a helyreállításból eredő költségeinek megtérítését kérte.

A jogalkotással okozott kár kérdéskörének gyakorlati jelentősége éppen a kolontári tragédia nyomán mutatkozott meg minden korábinál eklatánsabban: a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény<sup>26</sup> 197/A. §-ának (5) bekezdése ugyanis már számol a jogalkotással *összefüggésben* előállott kárral (legalábbis annak lehetőségével):

<sup>25</sup> Ehhez nyilván az alkalmazott (tag) fogalmának kiterjesztő értelmezése is szükséges, ami fogalmilag lehetséges, különösen, ha a kínálkozó érvek között – egyebek mellett – figyelembe vesszük a Legf. Bír. Pf. V. 26 769/2000/4. számú döntést, amely a „minisztériumot (...) vezető miniszter közhatalmi jellegű döntésére alapított polgári jogi kárigényt – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában - a költségvetési szervvel (a minisztériummal) szemben lehet érvényesíteni.” Innen pedig már csupán egy logikai lépés, hogy a közhatalmi döntés fogalmába a jogalkotási jellegű, normatív döntéseket is beleértjük.

<sup>26</sup> Lásd még a 4.2. alpontot

„A Magyar Állam a gazdálkodó szervezet vagy tulajdonosa ténylegesen felmerült kárával megegyező kártalanítással tartozik a (2) bekezdésben meghatározott személy által a feladatkörébe tartozó döntéssel okozott kárért arra az időtartamra, amikor olyan rendelet volt hatályban, amit az Alkotmánybíróság utóbb megsemmisített.”

### 3.3. Amikor a jog és az igazságosság követelménye találkoznak. Egy jó példa

Amikor a hatóságok egyedi döntéseinek, illetve tevékenységének helyes voltát vesszük górcső alá, nyilván lényeges szempont a katasztrófa utáni hatósági fellépés is. A területi korlátok miatt nem is elsősorban a közigazgatási szervek példamutatóan gyors fellépését, illetve reagálását emelném ki, hanem a bíróságokét. Mondandóm alátámasztására álljon itt egy konkrét eset: a Fővárosi Bíróság tízmillió forint kártérítést ítélt meg - ideiglenes intézkedésként, a felek meghallgatása nélkül - a vörösiszap-katasztrófa egyik devecseri károsultjának 2010. október 20-án. A pénzt a Magyar Alumínium Termelő és Kereskedelmi (Mal) Zrt.-nek nyolc napon belül kell(et volna) kifizetnie. A bírósági indoklás szerint Konkoly József több mint 19,3 millió forint vagyoni kártérítésre nyújtott be igényt, amiatt, hogy a vörösiszap tönkretette a házát, a telkét és a garázsát. A károsult azóta kénytelen a testvérénél lakni, kölcsönruhákban jár és baráti kölcsönökből tartja fenn magát. A rendkívüli helyzetre való tekintettel arra kérte a bíróságot, hogy az első tárgyalást (2010. november 30.) megelőzően ideiglenes intézkedésként kötelezze a céget 10 millió forint kártérítés megfizetésére, amelyből a napi létfenntartást és lakhatást tudja magának biztosítani. A bíróság megállapította: a kérelmező különös méltánylást érdemlő jogvédelme érdekében szükség van az ideiglenes intézkedés elrendelésére, melynek keretében az alperest a kérelemben megjelölt összeg megfizetésére kötelezte. A Fővárosi Bíróság közölte, hogy a végzés - amely ellen a kézbesítéstől számított 15 napon belül lehetett fellebbezni - előzetesen végrehajtható, azaz az összeget a fellebbezésre való tekintet nélkül ki kell fizetni a károsultnak. A bíróság azonban ezzel nem az ügy érdemében döntött. A törvény ugyan lehetőséget ad arra, hogy a bíróság az időmúlás miatt utóbb már el nem hárítható jogsérelem megelőzésére azonnali jogvédelmet biztosítson a kérelmező számára, az ideiglenes intézkedés feltételeinek fennállása esetén azonban vizsgálni kell, hogy az intézkedéssel okozott hátrány ne haladja meg az intézkedéssel elérhető előnyöket. Az FB kiemelte: el kell döntenie, hogy az alperes Mal Zrt. kártérítési felelőssége fennáll-e a vörösiszap-katasztrófát illetően. Ezt az elsőfokú bíróságnak kell

vizsgálnia, és a per érdemében hozott ítéletben kell döntenie arról, hogy a kérelmezőt ért és a konkrét perben érvényesített károkat az alperes okozta-e.<sup>27</sup>

#### 4. A jogalkotási termékek problematikája

##### 4.1. A nemzetközi összefüggések

Az állam által jogalkotással okozott károk területeit nehezen érte el a felelősség gondolata (lásd még a 3.2.1. alpontnál írottakat).<sup>28</sup> A jogalkotás masszív immunitásának ideológiailag az az alapja, hogy a jogalkotás az államnak szuverén megnyilvánulása. Gyakorlati oldalról ezt az érvet kiegészítik azzal is, hogy a jogszabályok túlságosan általánosak ahhoz, hogy a következtükben beálló károkat individualizáltan meg lehetne ítélni.<sup>29</sup>

A jogalkotással összefüggésben bekövetkezett károk kérdésköre természetesen uniós összefüggésben is felvethető, nem csupán a magyar állam jogalkotási termékei vonatkozásában. A környezeti kár meghatározására többféle alternatívát kínál a tudomány, a magyar környezetvédelmi törvény által adott meghatározást<sup>30</sup> érdemes kibővíteni az Európai Parlament és a Tanács környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelvének 2. cikkével: így környezeti kár alatt a környezet vagy valamely részének kedvezőtlen irányú változását, valamint valamely természeti erőforrás által nyújtott szolgáltatás romlását vagy csökkenését értjük.<sup>31</sup> A felelősség kifejezést szintén kiterjesztett értelemben használom, hiszen mint általános társadalmi kategória, minden, a társadalmi normák megsértőit érő negatív értékítélet ebbe a körbe tartozhat. Ennél szűkebb értelmű a jogi felelősség, ahol a jog által megfogalmazott következmények érvényesülését jogi eszközök biztosítják. A környezeti károkért való jogi felelősséget is értelmezhetjük azonban szűken, értve alatta a környezetre gyakorolt negatív hatásokért való helytállást, illetve tágan, beleértve minden, a környezet használatáért – legalábbis elvben vagy csak jelképesen – fizetendő költség viselését.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> INDEX 2010. október 28. „Tízmillió kártérítésre kötelezték a MAL-t”

[http://index.hu/belfold/2010/10/28/tizmillios\\_karteritesre\\_koteleztek\\_a\\_malt/](http://index.hu/belfold/2010/10/28/tizmillios_karteritesre_koteleztek_a_malt/)

<sup>28</sup> Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása. JURA 2001/7. 28. o. [www.jura.ajk.pte.hu](http://www.jura.ajk.pte.hu)

<sup>29</sup> Lásd még: Tar Adrienn: A jogalkotással okozott hátrány (In: Studia Collegii de Stephano Bibó Nominati. Tudományos diákköri dolgozatok, 2009. szerk.: Hízsák Tamás, Kesjár Norbert, Pozsgai Nóra és Törteli István, ELTE Bibó István Szakkollégium, Bp. 2009. 43-77. oldal)

<sup>30</sup> A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 4. §

<sup>31</sup> Csapó Orsolya: A környezeti károkért való felelősség kérdése az Európai Unióban. IAS 2007/3. 139. o.

<sup>32</sup> Uo.

## 4.2. Az állam mögöttes felelőssége a határokon átnyúló szennyezések vonatkozásában

A magyar terminológiának megfelelően „nemzetközi jogsértésként” fordítjuk le a Nemzetközi Jogi Bizottság Jelentése által használt „nemzetközileg jogellenes cselekvés” (internationally wrongful act) kifejezést: „Az állam nemzetközi jogsértésének minősül az a tevékenységből vagy mulasztásból álló magatartás, amely a nemzetközi jog alapján az államnak beszámítható és az állam valamely nemzetközi kötelezettségének megszegését képezi” (2. cikk). *A végrehajtó szervek a körben releváns tevékenységei rendkívül szerteágazóak, de feltétlenül e körbe sorolandó a – témánk szempontjából is lényeges - veszélyes tevékenységek engedélyezésében és ellenőrzésében mutatkozó mulasztások esete* (ld. a 2000. évi cianid szennyezést a Tiszán).<sup>33</sup>

## 4.3. Az Európai Unió joga és joggyakorlata

Az egyes országok és kormányok – ahogyan az Európai Unió is a nemzetközi jog alanyaként – nemcsak jogi, hanem erkölcsi, és politikai felelősséggel is tartoznak tetteikért, hiszen jogi, diplomáciai, és politikai nehézségekre egyaránt számíthatnak kötelezettségszegésük esetén, nemzetközi kapcsolataikban (külpolitikai tárgyalások) és belpolitikai életükben (újraválasztás) egyaránt.<sup>34</sup> Ugyanígy beszélhetünk a gazdaság szereplőinek, illetve az egyes jogalanyoknak az erkölcsi felelősségéről is, amely közvetetten nemcsak megítélésükben, kapcsolataikban, versenypozíciójukban, de akár közvetlenül pénzben is mérhető értéket jelent (goodwill).<sup>35</sup> A továbbiakban a jogi felelősségre koncentrálna érdemes vizsgálni a témát. Az Európai Unió és a Közösség, mint nemzetközi szervezet nemzetközi jogi értelemben felelősséggel tartozik aktusaiért, ennek jogi szabályai azonban kidolgozatlanok.

Habár az Európai Unió, illetve elődei alapvetően gazdasági céllal alakultak, működésük során viszonylag korán, a környezetvédelem nemzetközi térhódításának kezdetén felismerték annak fontosságát, és ha áttételesen is, de figyelemmel voltak rá. A környezetvédelem később, csupán 1987-től, az Egységes Európai Okmány hatálybalépésével került be alapszerződési szinten a közösségi politikák közé, azonban hamar megerősödött. A Maastrichti Szerződés, tovább erősítve a terület jelentőségét, immár a Közösség feladatai közé

<sup>33</sup> Bruhács János: Nemzetközi jog I. - Általános rész. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2008. 193. o.

<sup>34</sup> Lásd ezzel kapcsolatban Valki László: Szankció a nemzetközi jogban. In Asztalos László – Gönczöl Katalin: *Felelősség és szankció a jogban*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980.; továbbá Bruhács János: *Nemzetközi jog I. Általános rész*. Budapest – Pécs: Dialóg-Campus, 1998, 171–179. o.

<sup>35</sup> Csapó i. m. 140-140. o.

emeli „a környezet minőségének magas szintű védelmét és javítását”, sőt kimondja a környezetvédelmi követelmények *integrációjának* követelményét *minden más Közösségi politikával szemben*.<sup>36</sup> Minthogy a Közösségnek joga van tagállamait kötelező rendelkezéseket hozni, illetve tagállamai belső jogalkotásának irányt szabni – így biztosítva a térség jogrendszerének közeledését –, számtalan környezetvédelmi témájú jogszabály készült, egyre szigorodó elvárásokat támasztva a Közösségen belüli eszközökkel és tevékenységekkel szemben, amelyek végrehajtása és ellenőrzése elsősorban a tagállamok kötelezettsége. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 2. cikkének (2) bekezdése és 4. cikkének (2) bekezdése alapján környezetvédelmi ügyekben a Szerződések a tagállamokkal megosztott hatáskört ruháznak az Unióra; e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta.

A Bíróság esetjogából kirajzolódik, hogy a Közösség a jogalkotással okozott károkért is köteles helytállni,<sup>37</sup> felelősségi szempontból szűk körben, további feltételekhez kötötten.<sup>38</sup> Ha a Közösség intézkedését a tagállam hajtja végre, s ezzel okoz kárt, a tagállami szerv jogellenes közösségi jogalkalmazása ellen a tagállammal szemben a tagállami bírósághoz kell fordulni. Amennyiben azonban a jogellenesség a közösségi jogban fordul elő, amely csak megalapozza a tagállam jogellenes végrehajtását, meglepő módon szintén a tagállam ellen kell az eljárást saját nemzeti bírósága előtt megindítani a közösségi aktus jogellenességére hivatkozva, annak ellenére, hogy a Közösséggel szembeni jogellenesség vizsgálata az Európai Bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik.<sup>39</sup> Az eljárást az Európai Bíróság ítéletéig felfüggeszti, majd annak fényében folytatja a tagállam bírósága. Közvetlenül az Európai Bírósághoz csak abban az esetben fordulhat a károsult, ha a tagállami jog nem ad lehetőséget a jogérvényesítésre.<sup>40</sup>

A felelősséget viselő személyek felsorolása nem lehet teljes a nemzeti jog alanyainak, a természetes és jogi személyek környezeti károkozásokért való felelősségének számbavétele

<sup>36</sup> Bándi Gyula – Erdey György – Horváth Zsuzsanna – Pomázi István: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2004, 123. o.

<sup>37</sup> A C-5/71. Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council ügy jelentett ezen a téren áttörést.

<sup>38</sup> Az azóta az ügyről Schöppenstedt-formulának elnevezett esetben mondta ki a Bíróság, hogy „[...] a Közösség felelősége jogalkotási aktusaiért abban az esetben, ha gazdaságpolitikai választási lehetőség áll fenn, csak akkor tartozik felelősséggel, ha a magánszemély védelmét szolgáló felsőbb jogszabálysúlyos megsértésére kerül sor.” Az ítéletet azóta számos hasonló követte, tovább finomítva, szigorítva és fejlesztve a lehetőségeket és a feltételeket. Lásd bővebben Kecskés László: *Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához*. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2003/4, 4–10.

<sup>39</sup> EUSz 263. cikk (az EKSz. korábbi 230. cikke) és 267. cikk (az EKSz. korábbi 234. cikke)

<sup>40</sup> C-281/82. Unifrex v. Commission and Council.

nélkül.<sup>41</sup> A belső jog alanyai, az egyszerűség kedvéért nevezzük őket uniós polgároknak, felelősséggel tartoznak elsősorban a – nemzeti jogban és a közösségi jogban található – rájuk vonatkozó jogszabályok betartásáért. Ezt a felelősséget az állam érvényesítheti feléjük a saját maga által lefektetett rendszer szerint: általában beszélhetünk közjogi és magánjogi felelősségi alakzatokról, és rendkívül sokféle formáról: polgári jogi, munkajogi, környezetjogi, közigazgatási, büntetőjogi stb. felelősségekről. A polgárok közvetlen hatályú közösségi szabály (rendelet, határozat, esetleg más<sup>42</sup>) megsértése esetén is az állammal szemben felelősek annak ellenére, hogy ezen esetekben a tagállam esetleg szintén felelni tartozik a Bizottság felszólítására azért, mert nem volt képes hatékonyan végrehajtani a közösségi szabályokat.

#### 4.4. A magyar jogalkotási termékek

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény – a jelen írás tárgya szerinti veszélyhelyzettel összefüggésben alkalmazható rendkívüli intézkedések körében - a következő 197/A. §-sal egészült ki: „197/A. § (1) Gazdálkodó szervezet működése rendeletben – a (3) bekezdésben meghatározottak szerint – a Magyar Állam felügyelete alá vonható. (2) A Magyar Állam nevében az államháztartásért felelős miniszter vagy kormánybiztos jár el. (3) A (2) bekezdésben meghatározott személy a) áttekinti a gazdálkodó szervezet vagyoni helyzetét, b) jóváhagyja, ellenjegyzzi a gazdálkodó szervezet vagyoni jellegű kötelezettségvállalásait, c) a rendkívüli intézkedés bevezetését előidéző helyzet közvetlen elhárításával, illetve következményeinek enyhítésével összefüggésben dönt a gazdálkodó szervezet legfőbb döntéshozó szerve hatáskörébe tartozó ügyekben, (...). Lényeges megjegyeznünk, hogy az elfogadott törvény rendelkezéseit a már folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell(ett).

A törvényjavaslathoz fűzött indokolás szerint annak célja az egyes gazdálkodó szervezetek tevékenységével összefüggésben felmerült katasztrófák elleni hatékony fellépéshez, illetve azok káros következményeinek enyhítéséhez az eddigieknél hatékonyabb kormányzati beavatkozás lehetőségének megteremtése volt. Ennek érdekében vált lehetővé, hogy az érintett gazdálkodó szervezetek működését, tevékenységét a Kormány döntése szerint az államháztartásért felelős miniszter vagy kormánybiztos felügyelje. A törvénymódosítással

<sup>41</sup> Csapó Orsolya i. m. 150. o.

<sup>42</sup> Az Európai Bíróság esetjogából megismerhető, mikor közvetlen hatályúak az alapító szerződések, az irányelvek, esetleg nemzetközi szerződések vagy egyéb jogforrások egyes rendelkezései.

összefüggő viták nyomán szükségesnek mutatkozik annak rögzítése is, hogy a honvédelmi törvény ma is hatályos 185-197. §-ai számos vonatkozásban tesznek lehetővé az új rendelkezéseknél súlyosabb – de legalábbis szintén rendkívüli mértékű - korlátozást, beavatkozást a tulajdonjog lényegét megtestesítő rendelkezési jog körében.

Az Alkotmány felhatalmazza a kormányt a veszélyhelyzetben meghozandó intézkedésekre, ebbe „belefér” a cégtulajdonosok egyes jogainak korlátozása is, amit egyébiránt más államok is alkalmaznak. A szabályozással kapcsolatos viták homlokterébe ugyanakkor alapvetően azok a kérdések kerültek, melyek a törvény illetén módosításának kifinomultságát, egyértelműségét, s végső soron – a túlságosan tág, légies felhatalmazás nyomán – a jogbiztonság követelményét is magába foglaló alkalmazhatóságát vetik fel. A kérdéskör fogalmi magva a közérdek terjedelmének, tartalmának és – esetleges – feltétlen elsőbbségének problematikája. Vizsgáljuk meg röviden ezt a kérdést, a kolontári iszapkatasztrófa ürügyén!

#### 4.4.1. A közérdek mint generálklauzula a közigazgatási jogalkotásban

A közigazgatási joganyag felsorolhatatlan sokaságát kínálja a közérdek általános, tartalmilag kibontatlan alakváltozatainak. E jogágban a szabályozás technikája alapvetően eltér a „szankciós” jogokétól (büntetőjog, szabálysértési jog): itt ugyanis döntően nem a konkrét elkövetési magatartásokat rögzítő, dogmatikailag többnyire kiérlelt tényállásokkal van dolgunk, hanem meglehetősen „lazán” megfogalmazott feladat-, illetve hatásköri normák tömegével találkozunk.<sup>43</sup> Eltérés az is, hogy itt dominánsan nem az ún. ex lege típusú, hanem a „jogalkalmazásos” szabályozás dominál, ahol tehát a jogszabályban megjelenő normát hatósági aktus közvetíti.<sup>44</sup>

Jogállamban a törvényhozónak a közérdeket tartalmilag körül kell írnia; azt a szabályozás céljával adekvát módon, ügyfajta (jogág, jogterület, ágazat) szerint nevesítenie kell.<sup>45</sup> Ebben az összefüggésben a környezetvédelmi jogi jogalkotás különösen kedvező lehetőségeket kínál, amennyiben az egészséges, élhető épített és természeti környezet feltételei jól rögzíthetőek, illetve – negatív oldalról - a jogsértések, szennyezések stb. viszonylag könnyen számszerűsíthetőek, kvantitatív eszközökkel megragadhatóak.

<sup>43</sup> Kántás Péter: A közérdek fogalma a közigazgatásban. In: Közérdek és közigazgatás (Szerk.: Szamel Katalin), MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2008. 73. o.

<sup>44</sup> Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer. Osiris, Budapest, 2000. 195. o.

<sup>45</sup> Kántás i. m. 74. o.



A honvédelmi törvény fentebb idézett módosítása kapcsán rendkívül lényeges kiemelnünk, hogy jogállam sem alkalmazhat – minimális tartalmi kifejtés nélkül - határozatlan jogfogalmakat (pl. közérdek); azaz különösen kerülnie kell a jogalkotónak, hogy a parttalan fogalomhasználat súlyos jogkorlátozást tegyen lehetővé anélkül, hogy egyébként a tételes jog a jogtárgysértés jellegére bármi módon is utalást tartalmazna.<sup>46</sup>

#### 4.4.2. A felelősség törvényi szabályozása. Nyilvánvaló hiányosságok

Természeti katasztrófa vagy emberi mulasztás - elsősorban ezen múlik, kinek kell kifizetni a kolontári vörösiszap-katasztrófa több milliárdos számláját. A károk megtérítése a kárt okozó kötelessége, azaz először azt kell megállapítani, hogy ki a felelős a gát átszakadásáért, illetve a vörösiszap-áradat által okozott károkért. Sok múlhat azon, hogy milyen eredményre vezet az iszaptározó megrongálódásával kapcsolatos végleges és hivatalos vizsgálat, ugyanis alapvetően az dönti el, hogy kötelesek-e fizetni a biztosítók, pl. ahhoz mérten, hogy természeti hatásra történt a katasztrófa vagy az üzemeltető cég gondatlansága okozta azt. Az objektív – veszélyes üzemi - felelősségből adódóan természetesen csupán az elháríthatatlan külső okra történő hivatkozás jelenthetne mentesülést, amit az esőzésekkel összefüggésben nagyon nehéz lesz/lenne bizonyítani a bíróság előtt... Amennyiben mégis elháríthatatlan természeti katasztrófa okozta a gátszakadást, akkor a cégnek, illetve biztosítójának nem kell fizetnie, a lakásbiztosítóknak azonban igen, amennyiben pedig gondatlanságról van szó, akkor épp fordított (lehet) a helyzet. Amennyiben a cég gondatlansága okozta a tározó megrongálódását, akkor is lesznek, akiket biztosan kifizet a biztosító; akinek ugyanis úgynevezett "all risk", vagyis minden kockázatot fedező biztosítása van, noha ez igen ritka Magyarországon. A tényyszerűség kedvéért érdemes megjegyeznünk, hogy az üzemeltető társaság, a Magyar Alumínium Termelő és Kereskedelmi Zrt. (MAL Zrt.) Aegon Biztosítónál kötött felelősségbiztosítása mindössze 10 millió forintos kárösszegig térít, ami "eltörpül a várható kártérítési igények mellett".<sup>47</sup> A probléma érdemi voltát támasztják alá a nemzetközi példák is: ilyen és ehhez hasonló esetekben az államok általában ódzkodnak attól, hogy belépjenek a károkozó helyébe és teljes vagy ahhoz közeli mértékű kártérítést fizessenek.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Kántás i. m. 75. o.

<sup>47</sup> Nagy István Zsolt: A helyzet változatlan. In: *Figyelő* 2010/41. 12. o.

<sup>48</sup> Senkit nem vontak felelősségre, és a károsultak által elképzelnél jóval kisebb kártérítést is csak két év pereskedés után fizették ki az USA-ban a 125 ember halálát okozó és négyezer embert otthontalanná tevő Buffalo Creek-i iszapkatasztrófa után. Az 1972-es iszapömlés sokkal súlyosabb volt, mint az Ajka melletti katasztrófa, de sok a hasonlóság is: a cégvezetők ott is az esőt okolták, a helyiek ott is azt állították,

#### 4.4.2.1. Minimális összegre kötik a cégek a biztosítást

Magyarországon nincs megfelelően szabályozva a veszélyes anyagokkal foglalkozó társaságok felelősségbiztosítási rendszere, ezért fordulhat elő, hogy egy különösen veszélyes anyaggal dolgozó vállalat a bekövetkezett milliárdos kárt okozó balesethez képest jóval alacsonyabb kártérítést nyújtó biztosítással rendelkezik. Az Európai Unió egyik 2009-es direktívája előírja, hogy a felelősségnek nem csak a kiömlött veszélyes anyagok eltakarítását kell magában foglalnia, de az állat és növényvilágban, földterületben, vízkészletekben és más területeken okozott közvetett károkat is. A hazai vállalatok gondolkodásában – rövid távon - csak a törvényi változás hozhat változást és bírhatja rá őket a megfelelő felelősségbiztosítások megkötésére. A magyarországi vállalatok átlagos felelősségbiztosítása ugyanis ma lényegesen kisebb, mint mondjuk szlovák, cseh, vagy akár lengyel társaiké. Egy megfelelő biztosítás ugyanis 50-100 millió forintba kerülne évente, de törvényi előírás hiányában a "minél olcsóbb" szemlélet maradhat az uralkodó. A probléma gyökere ma abban keresendő, hogy jelenleg csak a felelősségbiztosítás létét kell igazolni, ennek mértéke és az esetleges kárösszeg adott tevékenység körében lehetséges mértéke közti korrelációt senki nem vizsgálja.

### 5. A jövőre vonatkozó tanulságok levonása – az állam erkölcsi felelőssége

#### 5.1. A diszfunkciók leépítése

A kormányzat vagy annak valamely szegmense (alrendszere) által előidézett - esetleg csak széles körben annak tulajdonított – válságok és katasztrófák gyakran jelennek meg a „közpolitikai kudarc” összefoglaló elnevezés alatt.<sup>49</sup> Azokban az esetekben, melyekben a konkrét katasztrófa – esetünkben a környezeti katasztrófa – közvetlen előidézője nem az állam vagy annak valamely egyedi szerve, ám az állam felelőssége felvethető, szükségesnek mutatkozik olyan átfogó fogalmak bevezetése is, melyek éppen a mögöttes vagy járulékos, esetleg más típusú felelősség pontosabb, kifejezőbb megragadására adnak lehetőséget. Ilyen

---

számítottak problémákra. Reggel nyolc óra öt perckor kezdődött, és délelőtt 11-re vége is lett annak a katasztrófának, amely az USA Észak-Virginia államában történt 1972 februárjában. Ott egy szénbányának egy patakra (Buffalo creek) épített szürkeiszap-tározójának a gátja szakadt át, miután a több napon keresztül hulló folyamatos eső miatt átázott. A gátat alig négy nappal a katasztrófa időpontja - 1972. február 26. - előtt megfelelően nyilvánította egy ellenőrzés - ebben is kísérteties a hasonlóság.... Ugyanígy, a korabeli beszámolók szerint a helyi lakosok előzőleg több repedést is észleltek a gát falán, amire figyelmeztették is a bánya üzemeltetőjét, a Pittstone bányaiipari vállalkozást.

<sup>49</sup> Hajnal György: Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2008. 19. o.

kifejezésként jelölhetjük meg – egyebek mellett a kormányzati diszfunkció fogalmát is. A kormányzat diszfunkcióinak köre igen széles spektrumban jelenik meg: az adminisztratív vagy politikai elszámoltathatóság hiányától a bürokrácia vagy a politikai intézmények nem kellő elszámoltathatóságán át a döntéshozatalban mutatkozó szisztematikus torzító hatásokig stb. terjed.<sup>50</sup> E kormányzati diszfunkciók különféle típusai és a közpolitikai kudarc közötti fő különbség azok közvetlen társadalmi következményeiben áll: míg az utóbbiak önmagukban is – további körülményektől vagy következményektől függetlenül – rombolóan hatnak, addig a kormányzati diszfunkciók önmagukban még a kormányzás belső problémáinak tekinthetők, vagyis nem konstituálnak közvetlen társadalmi kárt.

A két fogalom között azonban szoros kapcsolat is van; a közpolitika valamely kudarcra mindig a kormányzat működésében – az érintett szervezetek, szabályok, normák létében és/vagy hiányában, illetve a szereplők magatartásában - rejlő okokra vezethető vissza. A kolontári katasztrófa esetében is a releváns kérdések egyike, hogy az állam szerveinek döntéshozatali rendje, a személyes felelősség megjeleníthetőségének biztosítása stb. szempontjainak erősítése, hangsúlyosabb megjelenítése miként teszi lehetővé a későbbi hasonló zavarok megelőzését.<sup>51</sup>

## 5.2. Érdekfeltárás és érdekegyeztetés

A demokratikus jogállamban a jogszabályok tartalmának arra a közérdekre kell orientálnia (lásd még a 4.2.1. alfejezetben), amely a demokratikus akaratképzési és érdekvényesítési folyamat során, amely egy többé-kevésbé intézményesített közvetítő rendszer közbeiktatásával alakul ki. A szervezett érdekegyeztetéshez intézményesült, formalizált feltételek szükségesek, amelyeket elsősorban jogi szabályozással alakítanak ki.<sup>52</sup> A jog által biztosított lehetőségek közül elsősorban az érdekszervezeteknek a jogalkotási eljárás során biztosított részvételi, közreműködési jogosítványai emelendők ki: a kezdeményezési, az észrevételezési, a javaslattételi jogok, valamint a tájékozódáshoz való jog.<sup>53</sup> Ezek a jogosítványok, lehetőségek azonban csupán akkor tekinthetők érdeminek és a jogalkotást legalább távlatilag befolyásolónak, ha a vélemény kifejtését az arra adott kötelező válasz, visszacsatolás is követi.

---

<sup>50</sup> Hajnal György i. m. 30. o.

<sup>51</sup> Uo.

<sup>52</sup> Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2004. 290. o.

<sup>53</sup> Drinóczi – Petrétei i. m. 291. o.

A környezeti oktatás elhanyagolása hatással van a jogalkalmazói gyakorlatra is: ha elfogadjuk, hogy a jogalkalmazó – pl. a közérdek értelmezése során - csupán felszínre hozza, deklarálja, megfogalmazza azt, ami rajta kívül mint érték, mint társadalmi objektiváció létezik,<sup>54</sup> úgy azt is állítjuk, hogy a közérdek mindenkori tartalmát jelentősen befolyásolhatja a közvélekedés, és a konkrét kérdésekhez való általánosabb viszonyulás.

A tudatos joghasználat és a környezettudatosság összefüggése is kimutatható abban a tényben, hogy bár a helybéli – devecseri és kolontári – lakosok előtt ismert volt a gáton mutatkozó repedések és szivárgások tények, ezen „tudások” nem transzformálódtak a hatóságokhoz intézett beadványokká, bejelentésekké, javaslatokká – miközben a magyar jogrendszer – egyebek mellett - már az 1977. évi I. törvénnyel, majd pedig az azt felváltó 2004. évi I. törvény vonatkozó rendelkezéseivel megteremtette a lehetőséget a hatósággal való érdemi kapcsolatfelvételre – ilyen és ehhez hasonló ügyekben. Természetesen csak egy külön vizsgálat lenne képes feltárni a mögöttes okokat (pl. félelem, mint a hatalommal szembeni szervült reagálási attitűd, érdektelenség, tudatlanság stb.) és azok súlyát az okhalmazon belül.

### 5.3. A legitimáció „technikai” oldala

A legitimáció-építés politikai és kulturális eszközein túl a jog döntően stabil, letisztult rendszere révén tud hozzájárulni az új társadalmi közmegegyezések tárgyi megalapozásához. Nem új keletű megállapítás, hogy Magyarországon hiányzik a közpolitika utolsó szakasza; a közpolitikai folyamatok elkezdődnek, de gyakran nem „futnak ki”, nincs értékelő szakaszuk és lezárásuk.<sup>55</sup> E folyamatokban döntő szereppel bírnak a hatásvizsgálatok, különösen az utólagos hatásvizsgálatok, pontosabban azok elmaradása.<sup>56</sup> A jogszabályok hatásvizsgálatának elsődleges célja a jogalkotó döntési helyzetének megalapozása, amennyiben a vizsgálat kibővíti azoknak a tényezőknek a halmazát, amelyek mérlegelése elengedhetetlen a több oldalról átgondolt, megalapozott döntéshez.<sup>57</sup> Ez valamennyi lényeges szempont és alternatíva feltárását jelenti, mind a szabályozási szükséglet, mind pedig a lehetséges megoldások tekintetében, legyen szó akár előzetes, akár utólagos hatásvizsgálatról.

<sup>54</sup> Kántás i. m. 77. o.

<sup>55</sup> Pesti Sándor: Közpolitika szöveggyűjtemény. Rejtjel, Budapest, 2001. 203-204. o.

<sup>56</sup> Lásd részletesebben: A Közigazgatás Korszerűsítésének kormánybiztosa által készített szempontok. „Részletes útmutató a hatályos jogszabályok utólagos és jogszabálytervezetek előzetes felülvizsgálatához.” 1995. április 14. 5. o.

<sup>57</sup> A jogalkotásról szóló – s csupán 2010 végéig létező - 1987. évi XI. törvény 18., 19., 20., 44. és 45. §-ai szólnak elsősorban a hatásvizsgálat intézményéről. Ezek áttekintésekor látható, hogy a hatásvizsgálat mint jogszabályhatékonyság-javító eszköz nem pontosan definiált, és az elemzés köre is csak nagy vonalakban meghatározott.

A hatásvizsgálat másodlagos, közvetett célja a jogszabályok hatékonyságának növelése, a minőségi jogalkotás elősegítése, ezáltal szilárdabb, átláthatóbb és ugyanakkor az igényekhez jobban igazodó jogrend megteremtése. Utóbbi elősegíti a hatékony deregulációt is, hiszen a jogszabályok „átfésülésének” hiánya hozzájárulhat a jog káros túlburjánzásához, illetve csökkentheti a rendelkezések tényleges időtállóságát, illetve az azokkal szembeni közbizalmat.<sup>58</sup>

A jog folyamatos változásának szükségességéből kiinduló és a hatékonyabb jogalkotás szándékától vezérelt jogtudományi munkák a jog változását *elsődlegesen* a társadalmi célok megvalósítására irányuló erőfeszítésnek tekintik. Amint arra Sajó is felhívja a figyelmet, „különösen a jog hatékonyságáról elszaporodott írásokban figyelhetjük meg, amint a különféle feltételezett társadalmi célokhoz méricskélik a meglehetősen önkényesen körülhatárolt társadalmi hatást. (...) Komoly veszély ez, mivel a jelenkori társadalomban az igazi változástól való félelem hivatalos értékévé és követelménnyé emelte az újhoz való alkalmazkodást”.<sup>59</sup> Az így értelmezett alkalmazkodás az új betagolását, „régizé” történő igazítását jelenti. „Ha változásként kezeljük a hatalmi rendszer minden kísérletét, mellyel a változó viszonyokhoz (vagy akár a már jó ideje nem változó, de az idő múltával immár figyelmen kívül hagyhatatlan erőviszonyokhoz) alkalmazkodna, ezzel elmoszuk a lényegi különbséget a változás és a konzerváló alkalmazkodás között”.<sup>60</sup> *Ha nem különítjük el a tényleges társadalmi változási folyamatokat azoktól az esetektől, ahol a jog változása következik be, úgy könnyen kialakulhat az a helyzet, hogy a jog változása, átalakulása a társadalmi változás megnyilvánulása, biztos jele lesz, sőt maga lesz a társadalmi változás.*<sup>61</sup> A nemzetközi szakirodalomban is erőteljes az a hang, amely – gyakran kifejezetten a kelet-közép európai átalakulásokkal összefüggésben – elhibázottnak tartja azt a társadalompolitikát, amely a joguralom kialakításának, illetve helyreállításának kizárólagos eszközeként tekint a jogintézmények, és jogtechnikai megoldások átvételére, adott területen történő meghonosítására; ahelyett, hogy a kulturális minták, szokások megváltoztatása révén kívánna hathatós eredményeket elérni, a jogi instrumentumokat csupán másodlagos jelentőségű (párhuzamos) eszköznek tekintve.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Dialóg Campus Kiadó, 2005. 25. o.

<sup>59</sup> Sajó András: Társadalmi-jogi változás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 7. o.

<sup>60</sup> Uo.

<sup>61</sup> Sajó i. m. 9. o.

<sup>62</sup> Amy J. Cohen: Thinking with Culture in Law and Development. Buffalo Law Review (2009), Vol. 57. 512. o.

#### 5.4. A társadalmi és egyéni motiváció, mint a morál alapkategóriája

Etzioni és Frey azt állítják, hogy a különböző intézményi elrendezések más és más motivációkat mozgósítanak, ami időnként *kontraintuitív* eredményekkel járhat – nem azért, mert az emberek nem elég racionálisak, hanem mert az összetett motivációs rendszerük elemei különös összjátékot produkálhatnak. Frey pl. provokatív kizsorítási hatás-elméletében azt állítja, hogy a külső, pl. pénzügyi motiváció vagy szankció bizonyos esetekben ahelyett, hogy megerősítené a belső, etikai motivációt, gyengíti vagy lerombolja azt, és a végeredmény a teljesítmény avagy a várható eredmény csökkenése. Például azokban az országokban, ahol fizetnek a véradóknak, általában kevesebb vért adnak az emberek, sőt, ahol a vérhiány miatt bevezették a térítést, ott sem nőtt, hanem csökkent a véradások száma. Ezt a jelenséget egyéb helyzetekben is tesztelték, és azt találták, hogy az egyéni, anyagi motiváció bevezetése gyakran csökkenti a közérdekű cselekvés valószínűségét, növeli a normasértés esélyét és rontja az egyéni teljesítményt.<sup>63</sup>

Mit jelenthet ez jelen témánk, a környezetvédelmi jogterület szabályozásával összefüggésben? Elsősorban arra a veszélyre érdemes felhívni a figyelmet, amit a nem kellőképpen kifinomult szabályozás okozhat: ilyen és ehhez hasonló helyzetekben az óvatlan jogalkotó szívesen nyúl a radikális szigorítás, a súlyosabb büntetések eszközéhez. A nemzetközi és hazai szakirodalom azonban egységesen azt mutatja, hogy az ebben rejlő lehetőségek rendkívül korlátozottak. A konkrét vizsgálatok eredménye az összes feltárt területen (így a környezet-, illetve természetvédelmin is) az volt, hogy a közigazgatás jelenlegi (közelmúltbéli) ellenőrzési-bírságotlasi gyakorlata mellett kifejezetten „megéri” a jogsértés; „a racionálisan cselekvő egyén – néhány speciális kivételtől eltekintve – jogsértő módon fog eljárni”.<sup>64</sup> Sőt, - amint azt egy nemrégiben megjelent tanulmány állítja: ... ha egy területre ki van állítva egy tábla, hogy „szemét lerakása hatóságilag tilos és 100.000 forintig terjedő bírsággal sújtható, aki a szabályt megszegi”, akkor az emberek nagyobb valószínűséggel fogják elhelyezni a lakásfelújításból származó sítet, háztartási, illetve veszélyes hulladékot éppen azon a helyen, mint bárhol máshol...<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Boda – Scheiring i. m. 55-56. o.

<sup>64</sup> Gajduschek György: Rendnek lenni kellene. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008. 132. o.

<sup>65</sup> Gajduschek i. m. 5. o.

### 5.5. Az állam felelőssége az új környezetvédelmi megoldások meghonosítása terén

Az állam erkölcsi felelőssége leginkább abban ragadható meg, hogy nem ösztönözte eléggé a hulladék-újrahasznosítást a tárolás helyett. "Valószínűleg a megelőzés jóval kevesebbe került volna az államnak, mint amennyibe az utólagos kárelhárítás fog" – állította a szakterület egyik legelismertebb képviselője, Bándi Gyula egy médianyilatkozatában. Magyar kutatók 2004 körül egyedülálló technológiát dolgoztak ki a timföldgyártásból származó vörösiszap komplex felhasználására. Az alapkoncepció lényege, hogy a massa alkotóelemeit szétválasztják, majd külön-külön értékesíthető terméket állítanak elő belőle; a vörösiszapban lévő vasoxidot vasgyári alapanyagként lehetne hasznosítani, a nátriumhidroxid visszavezethető a timföldgyártásba, az alumínium kinyerhető, tehát lényegében minden hasznosítható. A folyamat azonban – s megvalósítását eddig ez akadályozta meg - tetemes beruházásokat igényel. Évi 50 ezer tonna vörösiszap feldolgozására képes berendezés ára mintegy 9 millió dollár, azaz nagyjából 1,8 milliárd forint volt 2004-es áron. Bár az iszap feldolgozásával előállított termékeket el lehet adni, s a befolyt összeg pedig idővel megtéríti a befektetéseket, kétségtelen tény, hogy a kidolgozott terv csak állami részvétellel valósulhatna meg, ehhez egyedül még a MAL Zrt. is kicsi.