

TERMÉSZETI ÉS IPARI KATASZTRÓFÁK

Jogi aspektusok a 2010-es ajkai
vörösiszap-katasztrófa fényében

*Készült
a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola gondozásában.*

*Doktori Iskola elnöke:
Dr. Jakab Éva
egyetemi tanár*

TERMÉSZETI ÉS IPARI KATASZTRÓFÁK

Jogi aspektusok a 2010-es ajkai
vörösiszap-katasztrófa fényében

Szerkesztette:
MEZEI Péter

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Szeged, 2012

Jelen kutatási eredmények megjelenését
„Az SZTE Kutatóegyetemi Kiválósági Központ tudásbázisának kiszélesítése
és hosszú távú szakmai fenntarthatóságának megalapozása
a kiváló tudományos utánpótlás biztosításával”
című, TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0012 azonosítószámú projekt támogatja.
A projekt az Európai Unió támogatásával,
az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Borítókép © Digital Globe

Felelős kiadó:
Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
Műszaki szerkesztés:
Sigillum 2000 Bt.
Nyomdai munkák:
Wallitrade Copy Kft.

ISBN 978 963 306 134 3

TARTALOM

JAKAB Éva	
Előszó	7

1. FEJEZET MAGÁNJOGI FELELŐSSÉGI KÉRDÉSEK

AUER Ádám	
Felelősség a gazdasági társaság egzsztálása alatt. Hiányzó tényállás vagy fortélyos bírói gyakorlat?	9
BAKOS Eszter	
A hírszolgáltatás során megvalósuló jogsértések a személyhez fűződő jogok tekintetében	17
NAGY Éva	
A vörösiszap-katasztrófa magánjogi felelősségi kérdései	32
HEGYES Péter	
A vis maior események agrárjogi szabályozásának aktuális kérdései	40
Bibliográfia	47

2. FEJEZET AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS KÉRDÉSEI

FARKAS Zsuzsanna – JUHÁSZ Zoltán	
Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége a katasztrófavédelmi kezelésével összefüggésben az általános ombudsman katasztrófavédelmi projektjének tükrében	50
KERTÉSZ Judit	
Katasztrófavédelem a vörösiszap-katasztrófa tükrében	63
Bibliográfia	73

3. FEJEZET

AZ EGÉSZSÉGHEZ VALÓ JOG A VÖRÖSISZAP KATASZTRÓFA TÜKRÉBEN

Samantha Joy CHEESMAN

The Right to Health: The State's International Obligations 74

NÉMETH László

Az egészséghez és az egészséges környezethez való jog 83

Bibliográfia 93

4. FEJEZET

SZABADALMI JOGI KÉRDÉSEK

KAPRINAY Eszter

„Nem veszélyes” vörösiszap / Veszélyes jogszabályi háttér 94

VASS László Ádám

A szabadalmi kényszerengedélyezés összehasonlító jogi vizsgálata 102

Bibliográfia 114

5. FEJEZET

A VÖRÖSISZAP KATASZTRÓFA A NEMZETKÖZI JOG ÉS POLITOLÓGIA FÉNYÉBEN

CSATLÓS Erzsébet

Környezeti katasztrófák: az Arktisz a gazdasági fejlődés oltárán? 115

BOTYÁNSZKI Alexandra

Technológiai katasztrófák és a politika – Csernobil és a glasznoszty. 127

TÖRŐ Andrea

Bűnügyi együttműködés a környezetvédelemben – különös tekintettel az Európai
Nyomozási Határozatra 143

Bibliográfia 154

ELŐSZÓ

2010. október 4-én átszakadt a MAL Zrt. tulajdonában lévő Ajkai Timföldgyár egyik tárolójának fala, és lúgos, mérgező iszapáradatot zúdított a környező falvakra (Kolontár, Devecser, Somlóvásárhely). A rozsdavörös színű, sűrű folyadék szétmarta az útjába kerülő növényeket, házakat döntött romba és emberéleteket oltott ki. A lankás, ligetes tájon az iszapáradat nyomában óriási sebek tátongtak, amelyek „begyógyítása” (pl. talajcsere útján) óriási költségekkel még mindig folyik. A pokoli pusztítás kiegészítve, vöröslő sávja a magasból (például a Somló-hegyi kilátóból) szemlélve 20–30 km távolságon át követhető – még ma is.

Az ország, a társadalom, a kormány első reakciója a segítségnyújtás, a szerencsétlenül járt életek mentése volt. A jogász azonban jogalanyokban és jogviszonyokban gondolkodik: a mindennapok tragikus, megdöbbentő képei mögött az absztrahált dogmatikai megoldásokat keresi. A sajtóban „ipari vagy természeti katasztrófa” gyanánt emlegetett káresemény jogi minősítése nem tekinthető evidensnek.

Felmerül a kérdés, hogy a felelősségtan aspektusából hogyan definiálható a gátszakadás: *vis maior* jellegű eseménnyel állunk szemben vagy inkább emberi mulasztás, az általában elvárható gondosság elmulasztása vezetett a kár bekövetkezééhez?

Vis maior alatt a klasszikus római jogban (az én kutatási területemen) a dolog vétlen (senkinek sem felróható) pusztulását vagy megrongálódását értjük. Az ókori Róma jogásza a *vis maior* jellegű káresemények katalógusába a vihar, villámcsapás, földrengés, tűzvész, kalóztámadás vagy az ellenség betörése által okozott károkat értették. A *vis maior* olyan külvilágból eredő csapás, amelynek ellenállni nem lehet (*vis cui resisti nemo potest*).

A *vis maior* klasszikus civilista felfogásába azonban az ajkai káresemény nem sorolható be, hisz nem a külvilágból eredő ellenállhatatlan behatás, hanem a gát túlterhelése vezetett annak bekövetkezéséhez. A rómaiak nem a *vis maior*, hanem a *periculum* fogalmánál differenciáltak a kívülről jövő kockázat és a dologból magából eredő kockázat között. Kétségtelen, hogy a gátszakadás az üzem működtetésével összefüggésbe hozható kockázati esemény. A római szabályok szerint ez az üzemben tartó kockázati szférájába tartozna, azaz a kárt neki kellene viselnie.

A fenti eszmeifuttatás természetesen pusztán hipotézis, hisz a vizsgálat még folyik a felelősség tisztázása érdekében. De már ez a rövid bevezetés is mutatja, hogy jogászai berkekben egy ilyen tragikus esemény azonnal argumentációt és elméleti vitákat gerjeszt. Ez a közismert reakció vezette a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának doktoranduszait arra a döntésre, hogy 2011 tavaszán, mintegy fél

évvel a katasztrófa bekövetkezése után, konferenciára készüljenek, a téma jogi aspektusait sokszínűen feldolgozva.

A kutatások eredményeként értékes tanulmányok születtek, amelyeket a Doktori Iskola gyűjteményes kötetként ajánl az olvasó figyelmébe. A dolgozatok izgalmas olvasmányt ígérnek minden jogásznak. Sőt, a jogtudományban kevésbé jártas érdeklődő is okulhat a szélesebb publikum számára is érthetően fogalmazó, tanulságos tanulmányokból.

Dr. Jakab Éva
egyetemi tanár
az SZTE Állam- és Jogtudományi
Doktori Iskolájának elnöke

FELELŐSSÉG A GAZDASÁGI TÁRSASÁG EGZISZTÁLÁSA ALATT

Hiányzó tényállás vagy fortélyos bírói gyakorlat?

AUER Ádám
PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék

1. BEVEZETÉS

A gazdasági társaság egy olyan jogi fikció, amelyet többalanyú jogügylet keletkeztet, és önálló jogképes jogalanynak minősül (cégvédelem elve), ebből következően a gazdasági társaság elkülönül az őt alkotó tagoktól.¹ A társasági jog egyik legnagyobb vívmánya, egyik legjellegzetesebb tulajdonsága, hogy a jogi személyiségű gazdasági társaságok tagjai a társaság tartozásaiért, a törvényben meghatározott kivételekkel,² nem tartoznak felelősséggel. A bírói gyakorlatban, a jogirodalomban időről időre felmerül annak kérdése, hogy a tagok felelőségét mely esetekben, milyen feltételek teljesülése esetén lehet, illetve szükséges kiterjeszteni a társaság tartozásaiért?³

A témaválasztás indoka, hogy a 2010. október 4-én bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa után a sajtóban többször felmerült az Ajkai Timföldgyár tulajdonosának a MAL Zrt. tagjainak felelősége. A tanulmány tárgya az egyes felelőségi alakzatok közül a jogi személy gazdasági társaságok elkülönült jogalanyiségével való visszaélés kérdése, mert álláspontunk szerint ebben az esetben ezen „jogintézmény” alkalmazása merülhet fel. A hatályos társasági törvény öt gazdasági társaságra vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, ezek közül a továbbiakban a ma is alapítható jogi személyiségű gazdasági társaságokkal kapcsolatos kérdéseket tárgyaljuk.

2. FELELŐSSÉG A GAZDASÁGI TÁRSASÁG LÉTSZAKASZAIBAN

A tanulmányhoz szükséges olyan felelőségi rendszert felállítani, amelyben viszonyítási pontként a cégbíróóság cégbejegyzési, törlési végzéseit állítjuk. Így a gazdasági társasággal kapcsolatos felelőségi rendelkezések három szakaszban merülhetnek fel: a gazdasági társaság egzisztálása előtt, az egzisztálás alatt, és azután. A felelőség szintjeiben megkülönböztetjük a tagi és a szervezeti felelőséget.⁴ Utóbbit gyűjtőkategóriaként ke-

1 PAPP 2010, 37. p.; Szegedi Ítéletábra 2/2005. (VI. 17.) sz. kollégiumi ajánlása.

2 Például: 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról, 13.§ (4) bekezdés, 20.§ (7) bekezdés. (A továbbiakban: *Gt.*)

3 A korlátozott felelőség dogmatikai, történeti elemzését lásd: NOCHTA 2005, 43–102. p.

4 Ehhez kapcsolódóan a társasági jogviszonyon belül: a tulajdonosi, szervezeti és alap jogviszonyt érintheti. Lásd: PAPP 2010, 41–42. p.

zeljük: ennek oka, hogy a szervezeti felelősségbe a gazdasági társaság több kötelezően vagy fakultatív módon létrejövő szervezete tartozhat: operatív szerv (ügyvezető, igazgatóság, igazgatótanács), felügyelőbizottság, könyvvizsgáló, egyéb szervek (audit bizottság, vagy a *Gt.* felhatalmazása alapján létrejövő egyéb szervek, például: javadalmazási bizottság). A továbbiakban a felelősségi rendszerben csak az elsődleges és adott esetben a mellettes tagi felelősséget mutatjuk be. A mellettes felelősséget alapvetően nem tartjuk indokoltnak ebben a rendszerben elemezni, csakis akkor, amennyiben egy másik károkozó magatartás miatt lesz a felelősség mellettes (egyetemleges).⁵

2.1. Felelősség a gazdasági társaság egzisztálása előtt

A gazdasági társaság a cégbíróóság konstitutív, ex tunc hatályú bejegyzésével jön létre. A tagok minden gazdasági társasági forma esetében felelősséggel tartoznak az apport értékeléséért: a nem pénzbeli hozzájárulást szolgáltató tag (részvényes) a hozzájárulás szolgáltatásától számított ötéves jogvesztő határidőn belül helytállni tartozik a gazdasági társaságnak azért, hogy a társasági szerződésben megjelölt érték nem haladja meg a nem pénzbeli hozzájárulásnak a szolgáltatás idején fennálló értékét.⁶ A tag felelőssége ebben az esetben elsődleges, szubjektív jogalapú, korlátlan és adott esetben egyetemleges is lehet, például közös tulajdon esetében.⁷ Továbbá ugyancsak generális jelleggel terheli felelősség a tagokat az apport túlértékelésének rosszhiszemű elfogadásáért, akik, ha valamely tag nem pénzbeli hozzájárulását tudomásuk ellenére a szolgáltatáskori értéket meghaladó értékkel fogadták el.⁸ Ebben az esetben a tagok felelőssége szubjektív jogalapú, a nem vagyoni szolgáltatást teljesítővel mellettes (egyetemleges).⁹

A felelősség szempontjából itt a tagi felelősség differenciált abból a szempontból, hogy a leendő társaság előtársasági létszakaszba lép-e,¹⁰ vagy többalanyú speciális kötelmi jogi szerződésként funkcionál. Az előtársaság felelősségére irányadónak tekintjük Papp Tekla elméletét, a kötelmi felelősségre pedig, ahol nincsen speciális elem, a Polgári Törvénykönyv¹¹ szabályai irányadóak. Speciálisan a nyilvánosan működő részvénytársaság alapítása során merülhet fel az alapítói felelősség a tájékoztatóba foglalt adatokért,¹² a forgalomba hozatal szabályainak betartásáért,¹³ a jegyzési eljárás során az alul- és túljegyzéssel kapcsolatban¹⁴ valamint az alakuló közgyűlés megtartásáért.¹⁵

5 Kívül esnek ezen a körön azok a felelősségi alakzatok, amikor nem károkozó, hanem egyéb szempont (például hitelezővédelem) lesz az adott felelősség mellettes.

6 *Gt.* 13.§ (4) bekezdés.

7 PAPP 2010, 342. p.

8 *Gt.* 13. § (4) bekezdés.

9 PAPP 2010, 342. p.

10 Függetlenül attól, hogy a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény szabályai alapján az előtársaság vesztett jelentőségéből.

11 1959. évi IV. törvény.

12 2001. évi CXX. törvény a tőkepiacról, 29.§ (1) bekezdés. Vö. TÖRÖK 2007, 173. p.

13 TÖRÖK 2007, 172. p.

14 *Gt.* 290.§ (2) bekezdés és 291.§ (3) bekezdés.

15 *Gt.* 292.§ (2) bekezdés.

2.2. Felelősség a gazdasági társaság egzisztálása alatt

A gazdasági társaság bejegyzése után lép az egzisztálási szakaszba. Ebben az esetben a gazdasági társaságba újonnan belépő tag felelőssége felmerülhet az apport túlértékeléséért és az apport túlértékelésének rosszhiszemű elfogadásáért.¹⁶ A legfőbb szerv határozatának rosszhiszemű elfogadásáért valamennyi gazdasági társaság esetén irányadó, hogy azok a tagok (részvényesek), akik olyan határozatot hoztak, amelyről tudták, vagy az általában elvárható gondosság mellett tudhatták volna, hogy az a gazdasági társaság jelentős érdekeit nyilvánvalóan sérti, felelősséggel tartoznak.¹⁷ Ebben az esetben a tagok felelőssége szubjektív jogalapú, korlátlan, és ha több tag valószínűsítette meg a tényálláselemeket mellettes (egyetemleges).¹⁸ Speciálisan a kft., egyesülés, rt., kv. esetében megvalósulhat a jogi személy elkülönült jogalanyiségával való visszaélés, amelynek részletes kifejtésére a 3. pontban került sor.

2.3. Felelősség a társaság egzisztálása után

A gazdasági társaság egzisztálása utáni tagi felelősség általunk vizsgált szempontjai fényében a felelősségátvitel intézményéről szükséges beszélni. A *Gt.* 50.§ (1) bekezdése alapján a kft. és az rt. jogutód nélküli megszűnése esetén nem hivatkozhat korlátolt felelősségére az a tag (részvényes), aki ezzel visszaélt. A kft. és az rt. azon tagjai (részvényesei),¹⁹ akik korlátolt felelősségükkel, illetve a társaság elkülönült jogi személyiségével a hitelezők rovására visszaéltak, korlátlanul és egyetemlegesen felelnek a megszűnt társaság ki nem elégített kötelezettségeiért.²⁰ A tag felelőssége ebben az esetben szubjektív, elsődleges (több tag magatartása esetén mellettes) és korlátlan.²¹ A *Gt.* alapján a tagok (részvényesek) ezen felelőssége különösen akkor állapítható meg, ha a társaság vagyonával sajátjukként rendelkeztek, a társasági vagyont saját vagy más személyek javára úgy csökkentették, hogy tudták, illetve az általában elvárható gondosság tanúsítása esetén tudniuk kellett volna, hogy ezáltal a társaság a kötelezettségeit harmadik személyek részére nem lesz képes teljesíteni, továbbá az apport túlértékeléséért, vagy annak rosszhiszemű elfogadásáért.²²

3. A JOGI SZEMÉLY ELKÜLÖNÜLT JOGALANYISÁGÁVAL VALÓ VISSZAÉLÉS

A jogi személy elkülönült jogalanyiségával való visszaélés generális jelleggel nyújthat alapot a társaság felelősségének áttöréséhez, ezáltal a tag korlátlan felelősségének megállapításához, a gazdasági társaság működése, egzisztálása alatt. Ennek intézményes akadályát ma a közvetlen törvényi tényállás hiánya jelenti. Az alábbiakban bemutatjuk, hogy

16 Lásd: 2.1. pont.

17 *Gt.* 20.§ (7) bekezdés.

18 PAPP 2010, 342. p.

19 Megfelelően alkalmazva a bt. kültagjára is. Lásd: *Gt.* 50.§ (3) bekezdés.

20 *Gt.* 50.§ (1) bekezdés.

21 PAPP 2010, 309. p.

22 *Gt.* 50.§ (2) bekezdés.

bár a jogszabályhely rendelkezésre áll, azonban a törvényi generálklauzula megalkotása minden bizonnyal további segítséget nyújthatna a judikatúra számára.

Milyen tényállásokkal kapcsolatban merült fel a jogi személy felelősségének áttörése, és a tag korlátlan felelősségének a megállapítása? A közzétett eseti döntések²³ közül kiemeljük az alábbiakat:

- a kft nagyösszegű banki kölcsönt vett fel, eleve azzal a szándékkal, hogy nem fizetik vissza, ráadásul a kft. ebben az időszakban veszteségesen működött;²⁴
- a kft.-t azért működtették, hogy a korlátolt felelősséggel visszaélve bűncselekményeket kövessenek el;²⁵
- a kft. olyan a „sor végén is maradónak garanciát nyújtó önszegélyező rendszert hozott létre”, amely piramisjáték szervezésére irányult.²⁶

Itt a jogi személyeket illetően két elv határán mozgunk. A *szigorú elválasztás* elve alapján a jogi személy és a résztvevő tagok felelősségét szigorúan el kell választani egymástól: a két külön jogalany egymás kötelezettségeiért nem felel. A *betudás* elve értelmében viszont a jogi személy tagjának a tagsági jogviszonyával, vezető tisztségviselőjének a jogkörében történő eljárását a jogi személynek kell betudni.²⁷ A jogi személy elkülönült jogalanyiségével való visszaélés ezen két klasszikus elv határait érinti. A jogesetek megítélését árnyalhatja, hogy a tagok, vezető tisztségviselők cselekményei az esetek többségében kimerítették valamely bűncselekmény törvényi tényállását is.²⁸ A bíróságok ezekben az esetekben a két szélsőértéket ítélték meg: vagy megállapították a bűncselekménnyel együtt az elkövető felelősségét a *Ptk.* 339.§ alapján is;²⁹ vagy pedig a jogi személy tagjának felelősségét nem állapították meg, ugyanis a jogi személy kötelezettségeiért főszabály szerint nem felel. Ezen hibákra tekintettel Kemenes István hangsúlyozza: a büntetőjogi felelősség megállapítása nem jelenti egyúttal a polgári jogi felelősség fennállását is, ugyanis a tényállásszerű, jogellenes és bűnös cselekmény nem jelenti egyben azt, hogy a magatartás polgári jogi felelősséget megalapozó jogi tény lenne.³⁰ A tényállás megítélésénél a két jogág különbségeire is tekintettel kell lenni, ezért nem alkalmazható a fentebbi két szélsőséges álláspont.

Azonban a bírói gyakorlat – itt elsősorban a SZÍT 2008-at kell kiemelni³¹ – kimunkálta azokat az elveket, feltételeket, amelyek mentén a jogi személy tagjának a felelőssége megállapíthatóvá válik.

A SZÍT 2008 az ilyen esetekben a felelősség jogalapjaként, mint fentebb hangsúlyoztuk: külön törvényi tényállás hiányában, a *Ptk.* alapelvi rendelkezéseit jelöli meg. A *Ptk.* 4.§ (1) bekezdését, amely szerint a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. Ehhez kapcsolódóan a *Ptk.* 4.§ (4) bekezdése rögzíti, hogy saját fel-

23 BDT 2002. 83., 2003. 93., 2006. 180., 2008. 99. II., 2008. 1802., 2008. 840., ÍH 2005.82., EBH 1999. 118.

24 EBH 1999. 118.

25 BDT 2006. 180.

26 BDT 2002. 83.

27 Szegei Ítéltábla Polgári Kollégium 2/2008. (XII. 4.) számú kollégiumi véleményével módosított, egységes szerkezetbe foglalt 1/2005. (VI. 17.) számú kollégiumi véleménye a jogi személy elkülönült felelősségéről és a felelősség „áttöréséről”. Továbbiakban: SZÍT 2008.

28 Például: piramisjáték esetében csalás, lopás. Az elhatárolási kérdésekről lásd: KEMENES 2001, 12–19. p.

29 Például: BDT 2002. 83., 2003. 93., 2006. 180.

30 KEMENES 2001, 17–18. p.

31 Ezzel összefüggésben lásd: KEMENES 2000, 315–330. p.; KEMENES 2001, 12–19. p.

róható magatartására előnyök szerzése végett senki sem hivatkozhat. A *Ptk.* 5.§ (1) alapelveként, generális jelleggel szabályozza a joggal való visszaélés tilalmát.

A jogi személy gazdasági társaság tagjának, vezető tisztségviselőinek, alkalmazottjainak ilyen magatartása sérti a jóhiszeműség és tisztesség polgári jogi alapelvét, és a joggal való visszaélés tilalmába ütközik, a tag magatartása ugyanis arra irányul, hogy a jogi személy elkülönült jogalanyiségéből, elkülönült vagyonából és felelősségéből adódó jogszabályi előnyöket kihasználja, a magánvagyonát érintő közvetlen polgári jogi felelősség alól mentesüljön.³²

A SZÍT 2008 szerint ilyen tényállásnak minősül különösen, ha a jogi személyt olyan célból működtetik, amely a jogrenddel ellentétes, a harmadik személyek (hitelezők) kifejezett megkárosítását célozza; ha a tag külsőleg azt a látszatot kelti, hogy a jogi személy nevében és érdekében jár el, ténylegesen azonban a vagyoni előnyöket a magánvagyonára javára vonja el.³³ A joggal való visszaélés következménye, hogy a tag a jogi személy elkülönült felelősségére nem hivatkozhat, ezáltal a jogi személy elkülönült felelőssége áttörségre kerül, és megállapítható a tag korlátlan felelőssége.³⁴

3.1. Milyen feltételek mellett állapítható meg a tag korlátlan felelőssége?

A tag, vezető tisztségviselő, alkalmazott eljárásánál a *Ptk.* 339.§ (1) bekezdésének sérelme önmagában nem lenne elegendő,³⁵ mert a SZÍT 2008 alapján a tag nem önálló deliktualis tényállást valósít meg, hanem a természetes személy magatartása a jogi személy szerződésszegését, vagy konkrét deliktum elkövetését valósítja meg, azaz a természetes személy és a jogi személy jogellenes magatartása – a betudás elve alapján – egy és ugyanaz lesz.³⁶ A bírói gyakorlat ezekben az esetekben többletmagatartást követel meg: nem elég a jogellenes, felróható és vagyoni hátrányt okozó magatartás, hanem „*olyan minősített jogellenes és felróható magatartás valósul meg, amely a jogi személy leple alatti a tag saját vagyona javára történő szándékos, csalárd és célzatos magatartásnak minősül*”.³⁷ A felelősségre vonás szempontjából a *Ptk.* 339.§ (1) bekezdésének felróhatósági konstrukciója szempontjából fogalmilag kizárt ennek a többletmagatartásnak az értékelése. A többletmagatartás ebben az esetben a jogi személyiségből fakadó rendeltetészerű joggyakorlás súlyos sérelme, a joggal való visszaélés tilalmának tényállása lesz, amely nem önálló felelősségi jogalap, hanem a jogi személy elkülönült felelősségének áttörését eredményezi.³⁸ A joggyakorlatban ezek alapján esetről esetre változik, hogy a tag milyen jogcímen fog felelni.³⁹

A SZÍT 2008 alapján a tag ezután a *Ptk.* 339.§ (1) bekezdés törvényi feltételei szerint tartozik felelősséggel, a jogi személlyel egyetemlegesen. A mellettes felelősség véle-

32 SZÍT 2008, 1–2. p.

33 *Uo.*

34 *Uo.*

35 Önmagában a vezető tisztségviselőnél sem, mert a társasági törvény az ilyen tisztséget betöltő személytől elvárható gondosságot követeli meg [*Gr.* 30.§ (2) bekezdés]. Lásd: KEMENES 2001, 17. p.; SZÍT 2008, 8. p.

36 SZÍT 2008, 4–5. p.

37 SZÍT 2008, 7. p.

38 SZÍT 2008, 6. p.

39 Például: a piramisjáték szervezése esetében szerződés érvénytelensége címén. Vö.: KEMENES 2001, 16. p.

ményem szerint generális jelleggel nem vitatható, ugyanis a társaság számára rendelkezésre áll a törvényes működés biztosítékainak eszköze, így fokozottabban elvárható, hogy a társaság tagjainak magatartását megelőzze, vagy legalábbis felismerje, és a megfelelő lépéseket megtegye. Elfogadható ez egyszemélyes gazdasági társaság esetében is, ahol a felelősségrevonás szempontjából a vagyoni viszonyok nem különülnek el markánsan. Azonban véleményünk szerint egyes esetekben ez nem lenne feltétlenül indokolt, mert a tagi-szervezeti kontroll eszközeinek hatékonysága több esetben kérdéses is lehet. Ilyen kivételt képezhetnek a tisztán tőkeegyesítő társaságok, vagy akár a vezető tisztségviselő esete is (például ha vezérigazgató látja el ezt a tisztséget). Ilyen eset lehet az is, ha a jogi személy ügyvezetése az egységes rendszer szerint működik, így lényegében az egyetlen kontroll⁴⁰ a – főszabály szerint – évente összehívott taggyűlés.⁴¹ Álláspontunk szerint az egyetemleges felelősség mellett lehetővé kell tenni az elsődleges felelősséget: elkerülve azt, hogy a visszaélésszerű magatartást folytató tag jogkövetkezményeit szükségtelenül alkalmazni kelljen. Ennek megállapítása természetesen esetről esetre történhet, a bírói mérlegelés hatáskörébe utalva a kérdés szakszerű eldöntését.

Ennek a struktúrának a jogirodalmi megítélése ma vitatott. Wellmann György nem tartja alkalmazhatónak, mert nincsen közvetlen törvényi felhatalmazás a jogintézmény alkalmazására,⁴² Török Tamás pedig alapvetően a konszernjogra korlátozza azt.⁴³ Kemenes István,⁴⁴ Papp Tekla⁴⁵ és Vezekényi Ursula⁴⁶ azonban használhatónak tartja a jelenlegi szabályozási struktúra alapján is.

3.2. Újabb bírói szempontok az elhatárolási kérdésekben?

A jogi személy elkülönült jogszerűségével való visszaélés elhatárolása elsősorban a felelősségátviteltől indokolt. Az alapvető különbségek, hogy (1) a jogi személy elkülönült jogszerűségével való visszaélés a társaság egzisztálása alatt állapítható meg, míg a felelősségátvitel a jogutód nélkül megszűnt kft., rt., bt. esetében; (2) előbbi személyi hatálya kiterjedhet minden jogi személyre, utóbbi csak a kft., rt. tagjával és bt. kültagjával szemben alkalmazható; (3) a jogi személy elkülönült jogszerűségére nincsen közvetlen törvényi szabályozás, a felelősségátvitelt a *Gt.* 50.§-a szabályozza. Azonban egy közzétett eseti döntés további elhatárolási ismérvet tartalmaz.

A kialakult bírói szempontot az alábbi jogeset szemlélteti. A Fővárosi Ítéltábla (FÍT) 10.Gf.40.442/2010/3. számú döntésének perbeli tényállása alapján az alperes kft. tagja vezető tisztségviselőként, a társaság nevében és képviselőként eljárva gépjármű vásárlásának finanszírozása érdekében lízingszerződéseket, illetve kölcsönszerződést kötött a felperesi jogelőd részvénytársaságokkal, amelyekből eredően közel 16 millió Ft kölcsön- és lízingdíj-tartozása keletkezett, amely kötelezettségeinek nem tett eleget.

40 Ide nem értve a pénzügyi, számviteli típusú visszaéléseket, ahol az audit bizottság, könyvvizsgáló intézménye szerepet játszhat bizonyos fokú prevencionális eszközök érvényesítésében.

41 A könyvvizsgáló felelőssége álláspontunk szerint a szervezeti felelősség körébe tartozik.

42 WELLMANN 2008, 8. p. Ezzel összhangban lásd: KISS 2010.

43 TÖRÖK 2007, 79. p.

44 KEMENES 2000, 315–330. p.; KEMENES, 2001, 12–19. p.

45 PAPP 2010, 230–231. p.

46 VEZEKÉNYI 2005, 315. p.

A felperesek felszólították a társaságot fizetési kötelezettsége teljesítésére. Ennek eredménytelenségére tekintettel 2004. február 11-én azonnali hatállyal felmondták a lízing- illetve a kölcsönszerződéseket, majd engedményezték a követeléseiket. Az alperes kft.-t 2006. augusztus 17. kezdődő időponttal felszámolták, amely eljárásban felperesek igényeiket nem jelentették be. A felszámolást elrendelő hirdetmény közzététele után felperes felszólította alperest a perbeli lízingszerződésekből, illetve kölcsönszerződésből eredő, rá engedményezett tartozása 8 napon belüli megfizetésére, polgári peres eljárás megindításának kilátásba helyezése mellett. A levél a kft. székhelyéről „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza.

Az indokolásból a továbbiakban a témánk szempontjából releváns részeket emeljük ki. „Ítélete indokolásában az elsőfokú bíróság az 1997. évi CXLIV. tv. (régi Gt.) 29. § (1) és (3) bekezdésében, továbbá 56. § (2), (3) és (4) bekezdésében foglaltakra utalva, e rendelkezéseket értelmezve kifejtette, a jogi személyiségű gazdasági társaság tagja által tagsági viszonyával összefüggésben a gazdasági társaság tevékenységi körében eljárva harmadik személynek akár bűncselekménnyel okozott vagyoni érdeksérelem megtérítése iránti igény taggal szembeni közvetlen érvényesítésére csak kivételesen, abban az esetben van jogszabályi lehetőség, ha a tag a társaság elkülönült jogi személyiségével és korlátlan felelősségével visszaél, így például akkor, ha többlétevényállási elemként megállapítható, hogy a tag eljárása sérti a *Ptk.* 4. § (1) bekezdése szerinti jóhiszeműség és tisztesség követelményét, illetve a *Ptk.* 5. § (1) bekezdése szerinti joggal való visszaélés tilalmába ütközik. Abban az esetben tehát, ha a tag a jogi személyiségű gazdasági társaság elkülönült jogalanyiságából, elkülönült vagyonából és felelősségéből adódó jogszabályi előnyöket kihasználva a társaság vagyonát magáncélból hasznosítja, azt magánvagyonára javára elvonja, ezen magatartásával a társaság hitelezőinek okozott kárért közvetlenül köteles helytállni a hitelezőkkel szemben.”⁴⁷

A felelősségátvitel tényállásának alapjaként a bíróság tehát a *Ptk.* alapelveinek sérelmét állapította meg. A FÍT indokolásában kifejtette, hogy a tag ezen jogellenes és felróható magatartása alapján is „teljes és közvetlen kártérítési felelősség terheli a megszűnt társaság felperes jogelődeivel szemben keletkezett kiegyenlítetlen tartozásaiért”.⁴⁸ A bíróság tehát közvetlenül a felelősségátvitel jogintézményére alapítva is megállapíthatónak tartotta a tag felelősségét, amely tényállás mögött a *Ptk.* alapelveinek sérelme húzódik meg. Azonban a bírói indokolásból még egy momentum kiemelendő: nem követeli meg az alapelv kirívó, súlyos és minősített jogellenes sérelmét.⁴⁹ Ha a tényállás elemeit megvizsgáljuk, megállapítható, hogy a perbeli cselekmény alapján a felelősségre vonásra a társaság egzisztálása alatt is sor kerülhetett volna. A jogutód nélküli megszűnésnek ebben az esetben azért van jelentősége, mert ezáltal megnyílhat a felelősségátvitel alkalmazásának lehetősége. Azonban a visszaélés fokában a bírói ítélet markáns különbséget tesz, amikor eltérő mércét alkalmaz.⁵⁰ Véleményünk szerint ez a jogeset mutatja a közvetlen törvényi szabályozás hiányának a hátrányait.

47 *Uo.*

48 *Uo.*

49 SZÍT 2008, 7. p.

50 Ellenkező álláspontra helyezkedett a Szegedi Ítéletábró, amikor a többlétevényállás hiányában nem tartotta megállapíthatónak a tag felelősségét. Vö.: SZÍT Gf.1.30.387/2007/6.

4. ÖSSZEGZÉS

Az eddig felmerült gyakorlati esetekben nem volt speciális közös elem, csak a jogi személy elkülönült jogszerűségével való visszaélés. Ezek alapján úgy véljük, hogy generális jelleggel tiltva a visszaélést, lehetőség lenne az egzisztálás alatti visszaélések konzekvens jogi minősítésére, és nem merülne fel külön mérce alkalmazása a törvényi hiátus miatt.

Az angolszász országok bírói gyakorlata a tagi visszaélés megállapítására a „*piercing the corporate veil*” intézményén belül több jogkövetkezményt is kialakított.⁵¹ A német bírói gyakorlat is külön jogszabályi rendelkezés nélkül alakította ki a *Haftungsdurchgriff* intézményét, amely differenciáltan reagál a tagi visszaélésekre.⁵²

A jelenleg is folyó Polgári Törvénykönyv Kodifikációjának korábbi szakaszaiban reagáltak a bírói gyakorlat hiányára, és szabályozták a tagi visszaélés ezen formáját. A Szakértői Javaslat „Felelősség az alkalmazott, a tag és a megbízott károkozásáért” cím alatt a felelősség áttörésének intézményét törvényi kivétel körébe utalta.⁵³ A hatályba nem lépett 2009. évi CXX. törvény a Polgári Törvénykönyvről szintén előírta, hogy a tag és a vezető tisztségviselő egyetemlegesen felel a jogi személlyel akkor, ha a kárt szándékos magatartással a tagsági vagy vezető tisztségviselői viszonytal visszaélve okozta.⁵⁴

A jogalkotói, szakértői szándék ezek alapján egyhangúnak látszik, és beépíti a jogi személy elkülönült jogszerűségével való visszaélésének ezen formáját, azonban a mellettes felelőségről tett fentebbi megállapításainkat fenntartjuk. A jogintézmény elemzése így mutathatja a magánjogi jogalkotás előremutató jellegének hiányát, és a bírói jog igazi „kútfővé” válásának újszerű bizonyítékát.

A HÍRSZOLGÁLTATÁS SORÁN MEGVALÓSULÓ JOGSÉRTÉSEK A SZEMÉLYHEZ FÜZŐDŐ JOGOK TEKINTETÉBEN

BAKOS Eszter
PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék

1. BEVEZETÉS

Az emberek eltérő érdeklődéssel, de a mai napig igényt tartottak és tartanak a gazdasági, politikai események, a természeti és emberi katasztrófák hírszolgáltatáson keresztül történő megismerésére. Mára a nemzeti, nemzetközi történések híre pillanatok alatt eljut a világ bármely pontjába, azonnal megismerhető válik. A különböző médiaközlegeknek köszönhetően, mint a nyomtatott sajtó, a rádió, a televízió és az internet, az emberek akarva-akaratlanul hallanak az eltérő hírértékű eseményekről, amelyek között magas arányt képviselnek az erőszakos, agresszív és megrázó elemeket tartalmazó tudósítások a személyeket ért tragédiákkal összefüggésben. Ezt bizonyítja az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) 2009 első félévét vizsgáló kutatása is,¹ amely rávilágít arra, hogy a megrázó hírek egynegyede erőszakos, sokkoló képsorokkal került vetítésre, amely a személyeket ért agresszió esetén különösen a sebesült emberek ábrázolását jelentette, kevesebb alkalommal pedig az elhunytak holttestének látványát. A hírforrások széles palettájának köszönhetően a balesetekről, a természeti szerencsétlenségekről és a személyek ellen elkövetett bűncselekményekről egy nap akár többször, több formában is hallhatunk vizuális képek kíséretében. A hivatkozott kutatás rámutatott arra is, hogy a televíziós híradások, amelyek jellegüknél fogva hang-és képhatásokkal igyekeznek a híreket sokszor katasztrófafilmekké alakítani, átlagosan 96%-ban mozgóképekkel szemléltették az eseményeket és az erőszakos beszámolók felébe áldozatokkal, hozzátartozókkal készített interjúkat is beépítettek. Elmondható továbbá, hogy az emberi tragédiák központi helyen szerepelnek a tájékoztatások során és a televízióban az áldozatokra vonatkozó információk közlése számottevő.² Az esetek negyedében felismerhetővé tették őket elsősorban nemük és koruk alapján. Mindez kétségeket vet fel az elhunytak, a sérültek, a pánikba esett vagy rettegő emberek emberi méltósága és annak egyes részjogosultságai érvényesülését és tiszteletben tartását illetően. Ennek bizonyítására tanulmányomban törekszem példával szolgálni a személyhez fűződő jogok megsértésére a hírszolgáltatásra vonatkozó jogszabályi és egyéb rendelkezések bemutatása tükrében, illetve javaslatokat megfogalmazni, amelyek garantálhatják a szakma nagyobb empátiáját és mértékletességét a személyhez fűződő jogokat érintő eseményekről való tájékoztatás során.

1 *Brutalitás a hírműsorokban*, 2009, 1. p.

2 78% volt a kutatás szerint a vizsgált időszakban.

2. A HÍRSZOLGÁLTATÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ EGYES SZEMÉLYHEZ FÜZŐDŐ JOGOK ÉS VÉDELMI RENDSZERÜK A POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYV TÜKRÉBEN

A hazai jogszabályi környezetben az egyes, törvény által védett személyhez fűződő jogokat és azok megsértésének polgári jogi szankcióit a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben (*Ptk.*) találhatjuk. A törvény nem határoz meg taxatív kört e jogok tekintetében, de általános kötelezettséget ír elő kettős értelemben. Egyrészt a személyhez fűződő jogok védelmét nem szűkíti le egyes személyiségi jogokra, hanem védelmet nyújt minden személyiségi jogsértéssel szemben. Másrészt a személyhez fűződő jogok tiszteletben tartása minden emberrel szemben támasztott követelmény és ugyanígy minden embert megillet a személyiségi jogainak tiszteletben tartása.³

A *Ptk.* a tanulmány témájával összefüggő olyan releváns kérdéseket is szabályoz, mint hogy mennyiben lehet a személyhez fűződő jogokat korlátozni, lehet-e velük rendelkezni. A jogszabály alapján kizárólag arra van lehetőség, hogy a személyek, amennyiben ezzel nem sértenek vagy veszélyeztetnek társadalmi érdeket, kifejezetten hozzájáruljanak olyan magatartáshoz, amely sérelmes valamely személyiségi jogokra.⁴ Egy ilyen hozzájárulásnak számos indoka lehet, egy természeti vagy emberi katasztrófa esetén is, például a következmények bemutatása, figyelemfelhívás. Ezzel párhuzamosan viszont nem lehet megfelekedni arról, hogy e jogok védelme miatt a hozzájárulások elfogadhatósága körültekintést igényel, mert „a személyhez fűződő jogok védelmének hatékonyságához – az általános emberi jogok érvényesülése szempontjából is – fontos érdek fűződik”.⁵ Ezt a védelmet az sem vonhatja kétségbe, hogy a *Ptk.* nem minden jog tekintetében rögzíti a megsértés esetköreit, illetve a törvény általános védelmet nyújt e jogoknak. Mindebből az következik, hogy a személyhez fűződő jogok megsértése esetről esetre mérlegelendő, és a jogsértés legkülönbözőbb típusai merülhetnek fel a gyakorlatban.

A jogszabály által nevesített jogok közül elsősorban az Alkotmányunk által is védett *emberi méltóság tiszteletben tartását* említendő,⁶ amely az alkotmánybírói gyakorlatban a 8/1990. (IV.23.) AB határozat megszületése óta általános személyiségvédelmi funkcióval bír, és „általános személyiségi jognak” minősül. Emellett felmerül az egészség, kifejezetten a *lelki egészség védelme*, amely különösen az emberi életet veszélyeztető vagy követelő balesetekről, bűncselekményekről vagy katasztrófákról történő tudósításkor kíván meg körültekintő eljárást az eseményeket átélő személyek vagy hozzátartozók lelkileg megviselt állapotára tekintettel. A tragédiákról való tájékoztatás során kiemelt figyelmet érdemel a *képmás és hangfelvétel védelme* is, amelyekkel kapcsolatban bármely visszaélés megvalósítja a személyhez fűződő jogok megsértését. A *Ptk.* 80.§ (1) bekezdése ezek nyilvánosságra hozatalához megköveteli az érintett hozzájárulását a nyilvános közszereplés kivételével, azaz „az érintett személy kizárólagos jogosultsággal rendelkezik képmásának nyilvánosságra hozatala kérdésében”.⁷

3 *Magyarázat*, 2007, 256. p.

4 *Ptk.* 75.§ (3) bekezdés.

5 *Magyarázat*, 2007, 262. p.

6 Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 54.§ (1) bekezdés: „[a] Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

7 *Magyarázat*, 2007, 296. p.

E nevesített jogok tekintetében az esetek döntő részében a visszaélészerű készítés, felhasználás vagy nyilvánosságra hozatal valósítja meg a jogsértést.

E magatartási formák lehetősége a technika fejlődése, a nyomtatott és elektronikus média, és főként az internet révén igen tág, így például a felvételek eljuthatnak a tervezettnél nagyobb közönséghez vagy akár bármely más időpontban, az esemény megtörténte után hosszabb idő elteltével is megtekinthetők maradnak. Ugyanakkor az, hogy mi minősül visszaélésnek, a körülmények gondos mérlegelését kívánja meg a fogalom konkrét definiálásának lehetetlensége, nehézsége miatt.

Végül, az eddig megnevezett jogok mellett a *magánélethez való jog* is összefüggésben van a hírszolgáltatási tevékenységgel, habár a *Ptk.* nem nevesíti azt külön. Ezt a Legfelsőbb Bíróság egy döntése is alátámasztja, mely szerint a magánélet is jogosultság, amelyet a *Ptk.* mindenkivel szemben védelemben részesít, és emiatt az e jogba történő önkényes, indokolatlan és szükségtelen beavatkozás e jog megsértését eredményezi.⁸ Ennek alapján a hírszolgáltatás során a szenzáció, az eladott példányszámok vagy a nézettség növelése nem vezethet a magánélet határainak figyelmen kívül hagyásához, ezért az információk nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tétele elé korlátokat szükséges állítani.

A *Ptk.* a jogok mellett azok megsértésének elsősorban személyesen érvényesíthető⁹ polgári jogi következményeit is rögzíti, amelyek mellett természetesen más jogterületek védelmi eszközei is alkalmazhatók.¹⁰ A *Ptk.* által nevesített jogkövetkezmények közül a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítása, a jogsértés abbahagyásának és a jogsértő további jogsértéstől való eltiltásának követelése, az elégtételadás, illetve annak megfelelő nyilvánosság követelése, a sérelmes helyzet megszüntetése, a jogsértést megelőző állapot helyreállítása, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítése, illetve jogsértő mivoltától megfosztása, mint objektív jellegű hátrányos jogkövetkezmények, a jogsértő felróhatósága hiányában is követelhetők. Ezzel szemben a kártérítésre kötelezés csak abban az esetben vehető igénybe, ha a jogsértő felróhatósága megállapítható, azaz e szankció szubjektív jellegű. A kártérítés mind vagyoni, mind nem vagyoni kártérítés formájában felmerülhet, természetesen a polgári jog szabályaival összhangban, a *Ptk.* által támasztott feltételek fennállásakor.

A katasztrófák áldozatainak, az elhunytak hozzátartozóinak személyhez fűződő és kegyeleti jogainak megsértésével párhuzamosan indokolt lehet a nem vagyoni kártérítés is, mert egy-egy túlbuzgó hírszerkesztő, tudósító igen könnyen megsértheti a személyhez fűződő jogokat az emberek által érzett fájdalom, lelki sérelem figyelmen kívül hagyásával. Annak ellenére, hogy e sérelmek nem vezetnek vagyoni hátrányhoz, nagyobb fájdalmat, megrázkódtatást okozhatnak. Ezért helytállónak tűnik az a megállapítás, miszerint a „személyhez fűződő jogában sértett személy – még ha esetleg vagyoni kárának megtérítését nem is igényli – aligha fosztható meg a nem vagyoni kár igénylésének lehetőségétől”.¹¹

8 LB Ofv. IV. 21 028/2000.

9 *Vö.: Ptk.* 85.§ (1)-(3) bekezdés.

10 Így például a hatályos Médiatörvényünkben meghatározott, a médiatartalom-szolgáltatókkal szemben kiszabható szankciók vagy az egyes szolgáltatók által önkéntesen vállalt kötelezettségek megszegésekor az adott szolgáltatótól érvényesíthető jogkövetkezmények. Lásd: A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Továbbiakban: *Médiatörvény*) 186–189.§§.

11 *Magyarázat*, 2007, 313. p.

2. A HÍRSZOLGÁLTATÁS JOGSZABÁLYI HÁTTERE A SPECIÁLIS SZABÁLYOK SZERINT

Az emberek a sajtótermékektől kezdve a rádión, televízión át az internetes oldalakig megannyi platformon juthatnak hírekhez. A *hírszolgáltatás* a médiaszolgáltatások¹² (rádió, televízió) és a sajtótermékek, azaz a médiatartalmak¹³ kötelezettsége a Médiaalkotmány alapján.¹⁴ Ezen kötelezettséggel összefüggésben a tájékoztatással szemben megfogalmazott elvárás a sokoldalúság, ténszerűség, időszerűség, tárgyilagosság és a kiegyensúlyozottság.¹⁵ A megfelelő információhoz jutás garantálásával párhuzamosan a médiatartalom-szolgáltatóknak tiszteletben kell tartaniuk az emberi méltóságot a médiatartalmak készítése során és az általuk közzétett szolgáltatásokban sem lehet jelen e jogot sértő elem. Ez az elvárás számos további követelményt ró a szolgáltatókra, nevezetesen a következőket:

- Tilos a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek médiatartalomban történő, öncélú és sérelmes bemutatása.¹⁶
- Tilos visszaélni a médiatartalom-szolgáltatónak adott, nyilvános közlésre szánt nyilatkozat közzétételébe történt beleegyezéssel.¹⁷
- A médiatartalom-szolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége során nem sértheti az emberi jogokat.¹⁸
- A médiatartalom nem lehet alkalmas személyek, nemzetek, közösségek, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére.¹⁹
- A médiatartalom nem lehet alkalmas személyek, nemzetek, közösségek, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport kirekesztésére.²⁰
- A médiatartalom nem lehet alkalmas a magánélet megsértésére²¹ és természetesen az egyéb személyhez fűződő jogokat is tiszteletben kell tartania.

Ezen, minden médiatartalomra vonatkozó szabályok mellett a médiaszolgáltatások által nyújtott tartalmakra, az általuk közölt hírekre további követelményeket találunk a ha-

12 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól (a továbbiakban: *Médiaalkotmány*), 1.§ 1.: „*Médiaszolgáltatás*: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 56. és 57. cikkében meghatározott, önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági szolgáltatás, amelyért egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséget visel, amelynek elsődleges célja műsorszámoknak tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a nyilvánossághoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.”

13 *Médiaalkotmány*, 1.§ 8.: „*Médiatartalom-szolgáltató*: a médiaszolgáltató, illetve bármely médiatartalom szolgáltatója.”

14 „Mindenkinek joga van arra, hogy megfelelően tájékozottassák a helyi, az országos és az európai közelet ügyeiről, valamint a Magyar Köztársaság polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről. A médiarendszer egészének feladata a hiteles, gyors, pontos tájékoztatás ezen ügyekről és eseményekről.” Lásd: *Médiaalkotmány*, 10.§.

15 *Médiaalkotmány*, 13.§.

16 *Médiaalkotmány*, 14.§ (2) bekezdés.

17 *Médiaalkotmány*, 15.§ (1) bekezdés.

18 *Médiaalkotmány*, 16.§.

19 *Médiaalkotmány*, 17.§ (1) bekezdés.

20 *Médiaalkotmány*, 17.§ (2) bekezdés.

21 *Médiaalkotmány*, 18.§.

tályos Médiatörvényben. Ennek a hírszolgáltatásokkal összefüggő, jelen téma kapcsán releváns elvárásai a következők.

- Az erőszakos vagy más módon a nyugalom megzavarására alkalmas képi vagy hanghatások médiaszolgáltatásban történő bemutatása előtt a nézők vagy hallgatók figyelmét erre a körülményre fel kell hívni.²²
- A közszolgálati médiaszolgáltatás céljai egyike a kiegyensúlyozott, pontos, alapos, tárgyilagos és felelős hírszolgáltatás, valamint tájékoztatás.²³

Az ismertetett általános és speciális törvényi kötelezettségek ellenére a médiaközégek által nyújtott hírszolgáltatás nem mentes a személyhez fűződő jogok megsértésétől, ahogy azt a következő részben bemutatott példák is mutatni fogják.

3. A HÍRSZOLGÁLTATÁS SORÁN MEGVALÓSULT SZEMÉLYHEZ FŰZŐDŐ JOGI JOGSÉRTÉSEK

3.1. A nyomtatott média által elkövetett jogsértés

2004 januárjának tragikus eseménye volt Fehér Miklós labdarúgó halála, amelyet a *Blikk* című napilap is közölt, egyenesen a címlapján közzétéve a földön fekvő, haldokló focistát ábrázoló sokkoló képet, amelyen a sportoló a szemével a semmibe tekintett. Az újság főszerkesztője ezt nem tartotta sem a kegyeleti, sem a személyiségi jogok megsértésének, és azzal védekezett, hogy ezzel csak a helyzet drámaiságát kívánták bemutatni. Ezzel szemben az akkori adatvédelmi biztos a képeket „a személyiségi jogok lábbal tiprásának” minősítette, amely meglátása szerint „sérti a jóérzésű emberek kegyeleti érzéseit is”.²⁴ Péterfalvi Attila hangsúlyozta, hogy az elhunyt személyiségi jogainak megszűnése nem eredményezheti az adataival, képmásával való szabad rendelkezést, az újságíróknak a személyek halála után is tiszteletben kell tartaniuk azok emberi méltóságát. Ez olyan elsődleges kötelesség, amely a sajtószabadságnak is korlátot szab. A személyhez fűződő jogok tehát nem sérülhetnek a piaci érdekek miatt. A *Blikk* által közzétett képek bemutatását még az sem indokolhatta, hogy a tragédia éppen egy mérközésen történt, amelyet egyébként a portugál televízió élő adásban közvetített és ott valószínűleg a nézők ténylegesen végigkövették Fehér Miklós életének utolsó perceit. Ugyanakkor hazánkban, a tragikus esemény után már szükség lett volna a hozzátartozók engedélyére a kifogásolt képek újságban történő megjelenéséhez, miután azok nyilvánosságra hozatalára a sportoló halálát követően került sor. E hozzájárulás hiányában a *Blikk* a hozzátartozók kegyeleti jogát sértő helyzetet teremtett. Ugyanakkor már az újság által közölt képek készítése megalapozta a személyhez fűződő jogok megsértését a *Ptk.* 80.§ (1) bekezdése alapján, amely általános jelleggel mondja ki a képmáshoz való jog megsértését az azzal kapcsolatos bármely visszaéléssel összefüggésben. A visszaélés tág fogalmába beletartozik, hogy a képek készítésére akkor került sor, amikor Fehér Miklós egyértelműen nem volt olyan állapotban, hogy beleegyezését tudta volna adni élete utolsó másodperceinek megörökíté-

²² *Médiatörvény*, 14.§.

²³ *Médiatörvény*, 83.§ (1) bekezdés m) pont.

²⁴ Lásd: Az adatvédelmi biztos Közleménye a *Blikk* című napilap 2004. január 27-ei számában megjelent Fehér Miklós válogatott labdarúgó tragikus haláláról tudósító cikkel kapcsolatban.

séhez. Így, az ilyen körülmények között készített fotók későbbi, már az elhunyt hozzátartozóinak engedélye nélküli nyilvánosságra hozatala csak tovább fokozta a jogsértést. Mindezek alapján a kegyeleti jog jogosultjainak lehetősége lett volna bírósághoz fordulni az elhunyt személy méltóságának megsértése miatt és kérhették volna a jogsértés megállapítását vagy kártérítést követelhetek volna, hiszen a halál tényével a személyhez fűződő jogok ugyan nem érvényesíthetőek, de az elhunyt méltóságát, emlékét védelmezni kell.

A fenti esetnek jelzésértékűnek kellene lennie az újságírók számára, hogy nagyobb empátiával járjanak el és kerüljék a személyes tragédiák közlésekor a megengedhetetlen, a sérültek, az elhunytak és a hozzátartozók jogait, és a jó ízlést sértő képek, tartalmak használatát. Habár az adatvédelmi biztos tiltakozását fejezte ki, bírósági eljárás mégsem indult a Blikkel szemben, annak ellenére sem, hogy a jogsértés szankcionálása bizonyára nem maradt volna el. Fehér Miklós „agóniáját” megörökítő címlapfotót Koltay Gábor a „legfelháborítóbb példájának” minősítette a bulvársajtó büntetlenül maradásának.²⁵

3.2. Televíziós híradóban elkövetett jogsértés.²⁶

A Határozat a Magyar Televízió Zrt. m1 csatornája ellen emelt állampolgári panasz tárgyában, a csatorna által 2008. december 17-én sugárzott, az emberi méltóság és a személyhez fűződő jogok feltétlen tiszteletét megsértő Híradó című műsorral összefüggésben született.

A jelzett időpontban hatályos médiatörvény²⁷ 3.§ (1)-(2) bekezdése kimondta, hogy a műsorszolgáltatás a törvény keretei között szabadon gyakorolható és a műsorszolgáltatás tartalmát szintén a törvény keretei között a műsorszolgáltató önállóan határozza meg, amelyért felelősséggel tartozik. A „törvény keretei között” kitétel magában foglalja, hogy a műsorszolgáltató nem sértheti az emberi jogokat, hiszen az emberi méltóság és a személyes adatok védelme Alkotmányunk alapján is mindenkit megillető jogosultság.

A személyhez fűződő jogok megsértésére és annak elsősorban személyesen érvényesíthető szankcióira tekintettel kérdéses lehet, hogy az ORTT milyen alapon volt jogosult személyhez fűződő jogok megsértése miatt eljárni és szankcionálni. Az Alkotmánybíróság a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatában rögzítette, hogy az ORTT az *Rttv.* jogkövetkezményeit alkalmazva szankcionálhatja a műsorszolgáltatást az *Rttv.* rendelkezéseinek megsértésekor. Ez alapján az emberi jogokkal kapcsolatos kötelezettségek nem-teljesítése is alapot adhat az ORTT eljárására. Az eljárás lefolytatására való jogosultság indoka és szükségessége abban gyökerezik – ahogy az Alkotmánybíróság 1006/B/2001. határozata is megfogalmazza –, hogy ebben az esetben a médiahatóság nem az egyes jogalanyokat ért sérelmekről dönt, az egyes alanyok igényérvényesítését nem helyettesíti és akadályozza, hanem a műsorszolgáltató tevékenységét vizsgálja, amely keretén belül jogosult megállapítani, hogy emberi jogok tiszteletben tartásával összhangban működik-e vagy sem. Az alkotmányos alapjogok intézményes védelmét az állampolgári jogok országgyűlési biztosa

25 KOLTAY 2007, 622. p.

26 Vö.: Az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) 952/2009. (IV. 29.) sz. határozata. (Továbbiakban: *Határozat*.)

27 A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. tv., továbbiakban: *Rttv.*

is az ORTT jogává és egyúttal kötelességévé nyilvánította egy 2004-es jelentésében.²⁸ Továbbá a Fővárosi Ítéltábla²⁹ és a Legfelsőbb Bíróság is³⁰ ugyanilyen álláspontot képvisel az emberi jogok médiaügyekben történő vizsgálatával összefüggésben.

Mindezen jogosultság alapján az ORTT Műsorelemző osztálya a Híradó következő, véleménye szerint figyelemfelkeltő, vezető hírek szánt beszámolóját vizsgálta, mely a második belpolitikai blokk elején, a hazai történésekkel foglalkozó szegmens utolsó egységéként került felkonferálásra az alábbiak szerint:

„Társai aláztak egy 16 éves fiút Kalocsán, és az egészet egyikük felvette mobiltelefonjuk kamerájával, ez is jön mindjárt”

A kifogásolt Híradóban a hírolvasó az alábbiakat közölte:

„Mobiltelefonnal felvették egy fiatal fiú megalázását Kalocsán. A 16 éves fiúnak megparancsolták, hogy térdeljen le, imádkozzon Allahhoz, és a bandának mondja azt, hogy ők a világ urai, aztán megcsókoltatták vele a cipőjüket. A banda egyik tagja az egészet felvette a telefonjával – ezt látják most. Azt már nem rögzítették, ahogy a fiút rugdossák is. A rendőrök néhány perc múlva elfogták a támadókat”.

Mindezzel egy időben a Híradó telefonnal rögzített, a térdelő áldozatot ábrázoló képeket is bejátszott, ahogy az kétszer megcsókolta valakinek a cipőjét.

Ezek alapján az ORTT megállapította az áldozat személyhez fűződő jogainak megsértését. Tette mindezt annak ellenére, hogy a műsorszolgáltató a rendőrségtől kapott felvételek hírértékére hivatkozással próbált védekezni, illetve azzal, hogy a felvétel bemutatásával az állampolgárokat kívánta visszatartani a bűncselekmények elkövetésétől és nem a kalocsai fiút akarta nevétségessé tenni.

Az ORTT mindezen érvek ellenére a jogsértést elsősorban abban látta megvalósulni, hogy a képsorok egyértelműen figyelmen kívül hagyták a fiú emberi méltóságát, amely tény csak tovább súlyosbított, hogy még az áldozat arcát sem takarták el, így az felismerhető maradt. Ezzel pedig a műsorszolgáltató a képmáshoz való jog védelmével kapcsolatos kötelezettségeit sem teljesítette. Sőt a Testület megítélése szerint a műsorszolgáltató által megvalósított jogsértést tovább súlyosbította, hogy egyrészt nem vette figyelembe az ORTT 2003-ban kiadott Ajánlását a kiskorúak bűncselekmények áldozataként vagy elkövetőjeként való szerepeltetésével összefüggésben,³¹ másrészt pedig az, hogy mint közszolgálati műsorszolgáltató követte el a jogsértést, amit még a közérdekű eseményekről való tájékoztatási kötelezettsége sem indokolhatott. Az ORTT a jogsértés

28 Lásd: OBH 2203/2004. sz. jelentése. Elérhető: www.obh.hu/allam/jelentes/200402203.rtf (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. április 20.)

29 Lásd: 2.Kf.27.044/2004/7. sz. határozata.

30 Például: Kf.IV.37.230/2002/9. sz. határozata vagy a Kf. IV.38.474/2000/3. sz. határozata.

31 „(III. 2.) Fő szabály ezekben az esetekben a gyermek jövőjének és hosszú távú érdekének védelme miatt, hogy a bűncselekmények áldozataivá, elkövetőivé, gyanúsítottjaivá vált vagy ezen ügyekben tanúként meghallgatott, illetve a bűncselekménnyel bármilyen más módon kapcsolatba került 18 éven aluli fiatalok és gyermekek neve, arcképe, laccíme, illetve személyazonosságuk megállapítására alkalmas más adat közzététele tilos. (...) Ez az elv akkor is követendő, ha a gyermek szülője, törvényes képviselője, illetve gyámja hozzájárul a gyermek médiumokban történő bemutatásához. A fentiek alól csak az jelenthet kivételt, ha a gyermek személyazonosságának közzététele a gyermek érdekét szolgálja, vagy azt bírósági határozat rendelte el.” Lásd: Ajánlás a magyarországi elektronikus médiumok számára a fiatalok és gyermekek médiabeli megjelenítésének, szerepeltetésének vonatkozásában, Budapest, 2003. április 15. Lásd: http://www.mediatanacs.hu/elvihet.php?menu_id=40&elvhat=35 (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. július 14.)

szankciójaként 30 perc hosszan felfüggesztette a csatorna műsorszolgáltatási jogosultságát azzal a tájékoztatási kötelezettséggel, hogy a műsorszolgáltatás nem műszaki hiba miatt szünetel. A Határozat alapján a műsorszolgáltatónak a képernyőn meg kellett jeleníteni egy, a jogsértés tartalmára utaló feliratot is.

3.3. A vörösiszap katasztrófa áldozatainak személyhez fűződő jogai

A vörösiszap katasztrófáról szóló hazai hírszolgáltatásokkal szemben ez idáig nem merült fel olyan igény, amely az áldozatok kétségbeesésének, nyilatkozatainak híradásokban történő visszaélészerű, személyhez fűződő jogokat sértő megjelenítése miatt keletkezett volna. Így kifogásolt hírelemek hiányában a tanulmány készítése során magam törekedtem olyan, a különböző médiaeszközök által közölt tartalmakat keresni, amelyek véleményem szerint sértik a személyhez fűződő jogokat megkérdőjelezve azok minden körülmények közötti prioritását és érvényesülését. Vizsgálódásom során igyekeztem a nyomtatott sajtóban, a televíziós híradásokban és az interneten megjelent képeket, videókat, interjúkat görcső alá venni. Kifogásolásukat arra alapoztam, hogy megtekintve őket kérdéses volt számomra, hogy a cikkeket, híradókat kíséző fényképeken, képsorokon szereplő áldozatok élethelyzetüknél és lelki állapotuknál fogva képesek voltak-e megfontolt nyilatkozatot adni a tekintetben, hogy akár saját maguk, akár gyermekeik képmása megjelenjen a nyilvánosság előtt.

A tíz ember halálát követelő tragikus eseményről, a „vörös pokol” színhelyéről a Délmagyarország című napilap napi rendszerességgel közölt a tragédiát átélő, kétségbeesett embereket, házaikat, menekülésüket bemutató, képekkel illusztrált cikkeket. Ezek elemzése során arra a következtetésre jutottam, hogy a katasztrófa következményei a legtöbb esetben a hírszolgáltatókat az áldozatok személyhez fűződő jogainak és magánéletének megsértésére, indokolatlan zavarására „késztették”, de néhány alkalommal ennek ellenkezőjére is volt példa. A Délmagyarország 2010. október 5-ei és 6-ai fotóval ábrázolt cikkeiről elmondható, hogy a nyilvánosságra hozott képek nem sértik a drámai esemény áldozatainak képmáshoz való jogát és a cikkek sem tesznek felismerhetővé egyetlen személyt sem. Tehát ezek tiszteletben tartják az érintettek személyes adatait és az elhunytak hozzátartozóinak kegyeleti jogát.³²

Mindezzel ellentétben véleményem szerint a képmással, annak készítésével való visszaélés határát súrolják a napilap 2010. október 7. és 16. napján megjelent számában látható képek. Az október 7-ei szám 2. oldalán látható kép a „Reménytelenül” címet viseli.

32 A 2010. október 5-ei cikkben felhasznált fotó a munkagép segítségével történő menekítést ábrázolja. Ugyan a gépen a tűzoltók mellett láthatók idős emberek, de arcuk nem felismerhető, a hangsúly azon van, hogy az iszap által elárasztott földön csak hatalmas gépekkel lehet közlekedni és csak azokon lehet az embereket kimenekíteni a lakhatatlanná vált házaikból. Ez a cikk két ember haláláról és számos sérültről, köztük gyermekekről is tudósít, de csak számukat említi és nem ad semmi közelebbi információt róluk. A másnapi cikk is a menekítés pillanatait mutatja be, amint éppen egy ház ablakán, védőmaszkokat viselő emberek segítenek az ott lakóknak menekíteni ingóságait. Nyilvánvaló, hogy esetleg a környéken élőknek a ház és ezáltal az egyébként háttal ábrázolt tulajdonosa felismerhető lenne, de a Délmagyarország terjesztési területén nem. A cikkben olvasható, mély kétségbeesést tükröző mondatok is a falu lakói összességének fájdalmas szavai – „Kolontár halott falu”, „Nem a nulláról, hanem a mínusz egyről kell indulnunk” – az interjúalanyok neveinek megemlítése nélkül.

A fotón egy helybéli férfi ül egy széken a vörösiszappal elöntött háza előtt és arcáról leolvasható, miként a tragédia okaira keresi a választ fájdalmasan beletörődve az áldozatokra váró nehézségekbe. Véleményem szerint a jogsértés megvalósulását az indokolja, hogy a képmás, a fényképek nyilvánosságra hozatala, azaz az ember külső megjelenésének ábrázolása a törvény védelme alatt áll és a felvételek készítése, illetve mások számára érzékelhetővé tétele nem valósulhat meg visszaélészerűen. Az áldozatok kétségbeesésének kihasználása a tragédia súlyos következményeinek és drámaiságának nyilvánosság felé közvetítése érdekében visszaélészerűnek minősíthető, mert az ember külső megjelenítése kifejezi a személy belső sajátosságait, érzelmi világát, társadalmi szerepét és ezáltal az egyén azonosításának nélkülözhetetlen feltétele, amely szükségessé teszi a jogi védelmet.³³

A 2010. október 16-ai szám 1. oldalán egy idősebb nő látható összedőlő házában romjai közé tekintve. Bár a kép oldalról ábrázolja a szinte mindenét elvesztő asszonyt, de arca felismerhető és véleményem szerint a kép őt, reményvesztett érzését és nem az összedőlő házát hangsúlyozza, amely felveti a kérdést, hogy az áldozat hozzájárult-e a fénykép készítéséhez vagy, amennyiben bele is egyezett abba, volt-e olyan pszichés állapotban, hogy átgondoltan tudott volna dönteni. E képnél is kérdésesebbnek tűnik számomra a napilap 9. oldalán látható, három kisgyermeket ábrázoló fénykép, amelyről kétségbeesett szempárok tekintenek az olvasóra.

A katasztrófáról beszámoló televíziós híradások online, mai napig megtekinthető változatainak egyike rendkívül sokkoló képekkel igyekezett a helyzet drámaiságát ábrázolni – az áldozatok emberi méltóságának a lehető legnagyobb figyelmet kívül hagyásával.³⁴ Az nem vitatható, hogy a technikai fejlődés és elsősorban az internet, mely lehetővé teszi a tartalmak globális terjesztését és időben korlátlan megtekintését, a kommunikáció eszközeit lényegesen megváltoztatták. Ugyanakkor ez a körülmény nem érintheti hátrányosan az emberi méltóság tiszteletben tartását, azaz „az emberi méltóság (...) ugyanolyan érvényt kíván meg, mint húsz-harminc évvel ezelőtt”.³⁵ Ez a világháló miatt fokozottan indokolt, hiszen „az internet az a médium, ahol a cenzúra szinte kivitelezhetetlen és amint megjelenik valami a weben, nem lehet hatékonyan megakadályozni, hogy bárki által hozzáférhetővé váljon”.³⁶

A fokozott védelmi kötelezettség ellenére a TV2 2010. október 4-ei híradásának a mai napig online megtekinthető képanyaga véleményem szerint minden jó érzésű emberben szánalmat és megbotránkoztatást kelt. Nyilvánvaló, hogy a hírműsor az emberek egészségét, életét fenyegető katasztrófa elleni küzdelmet kívánta bemutatni, hiszen a képsoron az látható, ahogy egy tűzoltóautó vízcsövét próbálják lemosni az emberekről a veszélyes hulladéknak számító, maró hatású vörösiszapot. A felvételen egy anyuka egy idősebb, de valószínűleg még kiskorú lánygyermekét kíséri a tűzoltókhoz, hogy őt is lemosassák. Ehhez a lánynak le kellett volna vetkőznie, amitől megijedt és még a kezét sem volt hajlandó a víz alá tartani. A hírműsor egy alsónadrágra vetkőzött férfi „megtisztítását” is teljes egészében mutatja, mialatt arca is felismerhető. Természetesen egészség-

33 GELLÉRT 1992, 195. p.

34 http://wn.com/TV2-Kolont%C3%A11r-Devecser-V%C3%B6r%C3%B6siszap_katasztrofa (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. május 3.)

35 GÁLIK 2007, 58. p.

36 BAYER 2003, 101. p.

ügyileg mindenképp szükséges és indokolt volt, hogy az emberek bőréről lekerüljön a vörösizsap, de a felvételek egy egész ország, sőt világ számára történő nyilvánosságra hozása meglátásom szerint nem lett volna indokolt, a helyzet súlyosságát személyek azonosítása nélküli szóbeli kommentárral is be lehetett volna mutatni. Míg talán a férfi esetében pszichésen nem jelentett oly mértékű megrázkódtatást az azonos nemű tűzoltók segítségével, de a kamaszlány számára minden bizonnyal kiszolgáltatott helyzetet teremtett volna a levetközés, amelyet tovább fokoztak volna a kamerák, fényképezőgépek figyelmen kívül hagyva a fiatal áldozat szuverén, belső világának érinthetetlenségét. Így, ha nem is személyesen, de a nézők közül bárkinek jogosultsága lett volna és van a mai napig panasszal élni a televíziós híradás miatt, akár az eredeti közvetítést láttán, akár egy későbbi időpontban az internetre felkerült változat miatt. Ezt látszik alátámasztani a szakirodalom is, mely rögzíti, hogy „a jelenlegi bírói gyakorlat a médiatörvény alkalmazása során bevezette a konkrét személytől független személyhez fűződő jog fogalmát, amikor definiálta, hogy a személyhez fűződő jog megsértése közigazgatási eljárásban is megállapítható függetlenül attól, hogy az érintett ezt kezdeményezte-e vagy sem”.³⁷ A televíziós csatorna elmarasztalása a személyhez fűződő jogokat sértő képsorok internetről való eltávolítása következményével kell, hogy járjon, ha maga a képsorokat kíséző szóbeli kommentár nem is jogsértő. Egy ilyen kompromisszumos megoldás előnyös voltát az is alátámasztja, hogy ez lehetővé teszi egy múltbeli, közérdeklődésre számot tartó esemény későbbi, mélyebb, folyamatában történő megismerését, „hiszen az internet időt és teret nélkülöző természete még jobban megkönnyíti a régi anyagokhoz való hozzáférést is, (...) néhány gombnyomással előnyerhetjük a keresett régebbi tartalmat”.³⁸ Ugyanakkor az emberi méltóságot sértő képek eltávolítása mindenképp indokolt a képek online platformon való megtekintésének újbóli lehetőségei miatt, miután a későbbi megtekintések révén a képek veszíthetnek jelentőségükből és az emberek később már csak az eseményre koncentrálnak megfelelően az emberi életet fenyegető helyzet súlyosságáról, a tragédiát megélők problémáiról és jogairól.

4. JAVASLATOK – HOGYAN BIZTOSÍTHATÓ A SZEMÉLYHEZ FÜZŐDŐ JOGOK TISZTELETBEN TARTÁSA A HÍRSZOLGÁLTATÁS SORÁN?

Vitathatatlan, hogy „a rádió és a televízió a sajtóhoz hasonlóan a tömegkommunikáció nélkülözhetetlen eszközei, (...) és ezekkel az eszközökkel szerzik a polgárok korunk eseményeiről, az állam ügyeiről és a társadalom életéről való információikat”.³⁹ A tájékozódást az Internet még inkább megkönnyíti lehetővé téve bárki számára, hogy a világ eseményeit akár hosszabb idő elteltével is megismerje a nyomtatott és elektronikus média online változatának és az eredetileg is internetes tartalmaknak köszönhetően. Egy demokratikus társadalomban a sajtószabadság megfelelő szintű érvényesülése a társadalmat érintő kérdésekről való tájékozódás érdekében mindenképp szükséges, de ez nem jelentheti mások emberi méltóságának és az abból levezethető jogosultságoknak a megsértését. Az emberi, természeti katasztrófákról történő tájékoztatás, az áldozatok megjele-

37 GÁLIK 2007, 55. p.

38 BAYER 2003, 111. p.

39 TRÓCSÁNYI 2008, 2. p.

nítése olyan területre sodorja a cikkírókat, fényképkészítőket és a hírszerkesztőket, ahol indokolt egy megfelelő szintű önmérséklés, kiemelt figyelmet fordítva a túlélők lelki állapotára, személyhez fűződő jogaira és az elhunytak méltóságára, illetve hozzátartozóik érzéseire és jogosultságaira. A sajtószabadság és az emberi méltóság, mint alkotmányos értékek közötti konfliktus esetén mérlegelni kell, és „egyfelől azt az intenzitást kell figyelembe venni, amellyel a műsor beavatkozik a személyiség területébe, másfelől vizsgálni kell azt a közérdeklődést, amelynek kielégítését a műsor szolgálja és azt, hogy e cél elérésére alkalmas-e”.⁴⁰

A tragédiák és balesetek döntően az áldozatok fényképeken, hírműsorokban történő szerepeltetésével „színezt” közvetítése nem fogadható el az események drámaiságának bemutatásaként a társadalom sajtó, televízió iránti érdeklődésének fenntartása céljából. A kétségeesett, az elhunyt emberek nyilatkozatainak, fotóinak felhasználása nem minősíthető etikusnak, bár amennyiben nem visszaélésszerű és hozzájárulás birtokában történt, jogszabály nem tiltja. Ugyanakkor, ahogy már szó volt róla, a visszaélés fogalma igen tág, amely megvalósulása csak esetről esetre dönthető el, miután például a *Ptk.* sem szól a hozzájárulás megadásának módjáról. A képek, nyilatkozatok nyilvánosságra hozása természetesen csak akkor lehet jogszerű, ha az érintett önként, befolyásolástól mentesen adta beleegyezését. A hozzájárulás kérésének és megadásának kereteit rögzíteni kell szakmai etikai kódexekben, különösen a tragédiák áldozataival, azok hozzátartozóival összefüggésben, akik sokkos állapotok miatt nem minden helyzetben tudnak megfontoltan véleményt formálni. Az információigény kielégítését a személyhez fűződő jogok megsértése, a magánszférába történő indokolatlan, esetenként már-már gátlástalan beavatkozás nélkül kell biztosítani.

E cél elérését szolgálná a hírszolgáltatást összehangoló *magatartási kódex* elfogadása és egy „*hírombudsman*” megbízása, amely tisztség az újságírói szakma számára nem ismeretlen és a közszolgálati hírügynökségek is alkalmazták már, például Franciaországban.⁴¹ Mindezek szükségességét igazolja, hogy a nyomtatott és az elektronikus sajtón, illetve az interneten keresztül történő hírszolgáltatás az embereket érintő szűkebb-tágabb gazdasági, politikai és társadalmi ügyekről kiemelt szereppel bír. Másrészt a fentebb bemutatott jogszabályi rendelkezések részletezése a szakma igen fontos feladata, mert a hírek megbízhatósága, az etikai szempontok érvényesülése meghatározó a média megítélése, az iránta „érzett” bizalom kialakulása tekintetében.

4.1. Magatartási kódex elfogadása

A hírszolgáltatásra vonatkozó, átfogó magatartási kódex lényege abban gyökerezik, hogy ez a terület igényli a jogi szabályokon túl az etikai szempontokat is tükröző részletesebb rendelkezéseket az eseményekről tájékozódni kívánók és az eseménnyel érintett személyek oldaláról egyaránt. A hírek társadalom irányába történő közlése nem nélkülözheti a morális kötelezettségvállalásokat és a lelkiismeretet. Habár a média, mint üzlet, nyilvánvalóan a lehető legmagasabb nézettségre és bevételre törekszik, „a médianak van egy mélyebb társadalmi szerepvállalása: elsőszámú feladata a nyilvánosság érdekét szol-

40 TRÓCSÁNYI 2008, 3. p.

41 BAYDAR 2011, 72. p.

gálni”⁴² és a lehető legtöbb információt a lehető legpontosabban és tisztességesen terjeszteni. A pontatlanság, a ténybeli hibák, a hírek tárgyainak tisztességtelen kezelése, az őszinteség és a kiegyensúlyozottság követelményének megsértése és a hírszolgáltatás területén felmerülő egyéb problémák végső soron a hírek szereplőinek és az azok iránt érdeklődőknek a sérelméhez vezet. Ennek elkerülése indokolja egy rugalmasan alkalmazható, de megfelelő szakmaiságot képviselő, a hírközlő szervekre vonatkozó magatartási (etikai) kódex és egy annak betartását felügyelő független „hirombudsman” létét.

A magatartási kódexnek mindenekelőtt deklarálnia kellene a *szerkesztői értékeket*: bizalom, igazság és pontosság, pártatlanság, szerkesztői integritás és függetlenség, a közérdek szolgálata, tisztesség, átláthatóság és felelősségre vonhatóság. A jelen téma szempontjából ugyancsak fontos érték a magánélet tiszteletben tartása, annak indokolatlan zavarásától való tartózkodás, valamint a sérelmek és a jogsértések elszenvedői hírekben történő szerepeltetése. Ezen értékeknek a kódex tartalmi szabályait kell áthatniuk. Azaz a kódex lényege abban állna, hogy a szakma a hírszolgáltatás során megjelenített politikai, gazdasági, társadalmi eseményeket oly módon közvetítse a nyilvánosság felé, hogy azok a szerkesztői értékek megvalósulását tükrözzék az események feldolgozására és azoknak a közönséggel történő megismertetésére vonatkozó részletes szabályokon keresztül. A kódexnek tartalmaznia kellene a közérdeklődésre szánt helyi, nemzeti és nemzetközi politikai és gazdasági hírek, a világ bármely pontján élőket érintő természeti katasztrófák, emberi életet veszélyeztető vagy követelő balesetek és bűncselekmények jogi és etikai kereteket tiszteletben tartó, hiteles, pontos kommunikálását szolgáló szabályokat. Ezek lefektetése a szakma és a hirombudsman közös feladata lenne, annál is inkább, mert a cél az, hogy minél több hírközlő szerv, médiatartalom-szolgáltató vegyen részt ebben a társszabályozásnak mondható rendszerbe. Ha az érintettek támogatásával, közös megegyezéssel fogadják el a rendelkezéseket, azok betartására is nagyobb hajlandóság mutatkozik, így a magatartási kódex megsértése elkerülhető vagy a hirombudsman felhívása által a kifogásolt magatartást tanúsító szervek belülről orvosolható a kompetens állami szervek általi kikényszerítés nélkül.

Jelen téma szempontjából, azaz a hírszolgáltatás során az áldozatok személyéhez fűződő jogai tiszteletben tartása, az ezzel kapcsolatos jogsértések elkerülése végett a kódexnek a következő kérdéskörök rendezése is feladata lenne.

4.1.1. Tájékoztatáson alapuló beleegyezés a tartalomban történő szereplés előtt.

Tájékoztatáson alapuló beleegyezésről akkor beszélhetünk, ha az érintett tudatában van mindannak, amely szükséges a tartalomban történő részvétellel kapcsolatban hozott indokolt döntéshez. A megalapozott döntéshez többek között ismerni kell a részvétellel való felkérés okát, a tartalom kontextusát, a megjelenési helyét és egyéb aspektusát, a szerepléssel összefüggő jogokat és kötelezettségeket.⁴³ Véleményem szerint az emberi életet fenyegető balesetek, katasztrófák esetén az áldozatok vagy hozzátartozóik nem jelenít-

42 BAYDAR 2011, 73. p.

43 Lásd: BBC Editorial Guidelines, Section 6: Fairness, Contributors and Consent, Contributors and Informed Consent. Lásd: <http://www.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/page/guidelines-fairness-contributors-informed-consent/> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. július 14.)

hetők meg anélkül, hogy erről tudomásuk lenne vagy ehhez hozzájárulásukat adták volna. A kódexnek a tájékozott hozzájárulás megszerzésének módját is rendeznie kellene, amelyre minden esetben bizonyítható formában kell sort keríteni. Az áldozatok és családtagjaik lelki állapota (és sokszor kiszolgáltatott helyzete) a későbbi viták elkerülése érdekében indokolja a személyesen megadott írásbeli hozzájárulást, mert ez a terület sok esetben különböző érdekek harcának színtere.

4.1.2. A magánélet védelme

A magánélet tiszteletben tartásának kötelezettsége, valamint az érintettek ezzel kapcsolatos elvárásai számos kérdést vetnek fel a gyakorlatban a hírszolgáltatás területén. A magánélet védelme személyes és társadalmi érdek, „az individualitás védelme mégiscsak *evidens követelmény*, de kontinensenként, országonként, megyénként, családonként *eltérő tartalommal*”.⁴⁴ A szakmának a szabályok rögzítésekor és még inkább azok gyakorlati alkalmazásakor figyelemmel kell lennie arra, hogy szinte változó, hogy mit kell elrejtetni a kíváncsi szemek elől. Továbbá azt is mérlegelni kell, hogy ugyanolyan védelem illeti-e meg egy nyilvános helyen lévő személyt és a saját otthonában tartózkodót vagy egy jogsértést elkövető, antiszociális magatartást tanúsító embert és a katasztrófák, balesetek áldozatait? Természetesen ezen események általában valamilyen közérdekű alapon indokolják a nyilvánosság tájékoztatását, de az esemény által közvetlenül érintett hozzájárulása hiányában a személye felfedése és a magánszférájába történő indokolatlan beavatkozás nélkül. Ez azt jelenti, hogy a hírszolgáltatóknak a *Ptk.* mellett figyelemmel kell lenniük az adatvédelmi törvény⁴⁵ által előírt kötelezettségeire is, amely szerint személyes adat csak az érintett hozzájárulásával hozható nyilvánosságra,⁴⁶ másrészt a magánszféra tiszteletben tartásának kötelezettségére, végül arra, hogy ez utóbbi csak a közérdekkel arányosan indokolt mértékben szenvedhet el kivülálló részéről beavatkozást. A közérdek fogalmára nem adható egy egységes definíció, az magában foglalhat számos indokot, mint például az emberi egészség és biztonság védelme, a nyilvánosság valamely eseménnyel, ténnyel kapcsolatos megtevesztésének elkerülése. Ugyanakkor az emberi szenvedést bemutató tartalomközvetítésnek egyensúlyban kell tartani a közérdeket és az egyének magánélethez való jogát. Így az áldozatoktól vagy hozzátartozóiktól származó, rájuk vonatkozó, megfelelő keretek között megszerzett személyes információk közlése körültekintő bánásmódot igényel, különösen online megjelenésük esetén. A közönség oldaláról felmerülő panaszok elkerülése végett ezek megszerzésének körülményeit is indokolt lehet jelezni.

4.1.3. A tragédiák következményeinek kommunikálása.

A balesetek, katasztrófák, a bűncselekmények vagy akár a politikai indíttatású terror- és háborús cselekmények nyilvánosság felé közvetítésekor az áldozatok, a hozzátartozók sérelmeinek vagy a halál tényének közlése kiemelt figyelmet igényel az események hely-

44 MAJTÉNYI 2005, 32. p.

45 A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény.

46 *Uo.* 2.§ 1. pont és 3.§ (4) bekezdés.

színének és következményeinek ismertetése során. Különösen a nyomtatott sajtóban vagy a hírműsorokban történő képi megjelenítés vehet fel problémákat – ahogy azt láthattuk Fehér Miklós halála kapcsán is. A helyszínen tartózkodó hírszerkesztők általában készletet éreznek a lehető legtöbb részlet felvételére, így az olvasók és a nézők a balesetet elszenvedők, a katasztrófát átélők és magántulajdonaik fotóit, ad hoc nyilatkozatait is megismerhetik. Ugyanakkor a sérültekről, a halottakról történő képkészítés vagy a nyilatkozatok megszerzése nem történhet nyomásgyakorlással, zaklatással. Az élőközvetítés vagy egy szakmai szempontból jelentős fotó, nyilatkozat megörökítése nem vezethet a személyhez fűződő jogok megsértéséhez, azaz a kódexnek kifejezetten rendeznie kellene a halál, szenvedés áldozatainak közelképi felvételét, a sokkos állapotban adott nyilatkozatok kérdését és megfelelően kell mérlegelni, hogy mi az, ami magáról az eseményről, annak a közönség szempontjából lényeges aspektusairól történő közvetítést illetően még indokoltnak tűnhet.

4.2. Hírombudsman

Az ombudsman a nyomtatott, az elektronikus média és az online világ hírszolgáltatóinak, cikkíróinak, fotósainak, hírszerkesztőinek munkáját fogná össze, hogy az a jogszabályi követelmények mellett az átláthatóság, a felelősségre vonhatóság és az etikai elvárások betartása mentén valósuljon meg. Ezzel egyrészt hozzájárulna a magasabb szakmaiság, megfelelő működés kialakulásához, másrészt növelné a társadalom tagjainak a hírszervezetek, hírközlők iránti bizalmát. Mindemelllett a „hírombudsman” számos szerepet töltene be – mint a hírszolgáltatás minőségének javítása, a hírközlő szervek és a közönség egymás felé közelítése növelve a szakma hihetőségét, emelné a hírszakemberek tudatosságát a társadalmat érintő problémák tekintetében, időt takarítana meg a szolgáltatóknak a panaszkezelési eljárása révén, amellyel egy esetleges bírósági eljárás is elkerülhető. Az ombudsman kizárólag szabálytalanság vagy tisztességtelen magatartás esetén lépne fel és legfőbb hatásköre az olvasóktól, hallgatóktól, nézőktől bármely hírrel összefüggésben érkezett panasz kivizsgálása lenne. A „hírombudsmanok” a hírközlő szervek munkatársai tudomására kellene hoznia a beérkezett panaszokat heti jelentések vagy megbeszélések keretein belül, amellyel a szerkesztők munkáját segítené azzal, hogy felhívja a figyelmüket a hírgyártás mechanizmusának megreformálására. Ezt indokolja, hogy „a (hírszervezetek) alkalmazottait naprakészen kell tartani a panaszok típusait illetően, hogy megértsék, hogy az olvasók kritikai érzékenysége hol húzódik”.⁴⁷

Az ombudsman a panaszkezelés mellett folyamatos, a vállalt jogi és etikai normák érvényesülését elősegítő monitoring tevékenységet is végezne, hogy a hírműsorok, a cikkek és az ezeket kísérő képek, a szóbeli, a vizuális és grafikai hírelemek minőségiek legyenek. E tekintetben fel kell hívnia a figyelmet a legkisebb hiányosságra is javaslatokkal szolgálva a változtatásra.

Mіндеzen jogköreivel, a panaszkezeléssel és a felügyeleti tevékenységével összefüggésben garantálni kellene számára a befolyástól mentes, szabad működést, a jogosultságot, hogy bármikor az általa megfelelőnek tartott módon kivizsgálja a panaszokat,

47 BAYDAR 2011, 78. p.

annak eredményét a panaszos tudomására hozza és kezdeményezze a sérelem orvoslását, illetve állandó monitoringot lásson el a hírközlő szervek felett.

A közönség panaszai és az ombudsman saját maga észlelt hiányosságok tekintetében felmerül a szankcionálás kérdése. Magától az ombudsman intézményétől idegen a szankcionálás jogosultsága. Így az, amit a „hírombudsman” is megtehetne és meg is kell tennie, az az érintett hírközlő szerv vezetőjének – vagy eredménytelenség esetén a felettes szervének – az értesítése a panaszról/hiányosságról a lehető legtöbb információval. Ettől a személytől, szervtől kellene meghatározott határidő tűzésével kérnie a megfelelő intézkedés megtételét, már csak annak érdekében is, hogy a panasz ne kerüljön esetleg bírósági fórumra és a panaszos is mihamarabb orvosolva érezze sérelmét.

Természetesen az általam fentebb bemutatott rendszer csak abban az esetben működhetne megfelelően, amennyiben a magatartási kódex hozzáférhető, megismerhető a közönség tagjai számára, például az egyes lapok és rádiós, televíziós társaságok vagy internetes tartalomszolgáltatók weboldalain, illetve, amennyiben a „hírombudsman”, segítői és természetesen maguk a hírközlő szervek munkatársai is a lehető legkönnyebben elérhetők a közönség által. Ez utóbbi megvalósítható az ombudsman és „emberei”, a cikkírók, a fotósok és a hírszerkesztők telefonos vagy elektronikus, esetleg postai úton történő elérhetőségének nyilvánosságra hozatalával. A hírszolgáltatásban közvetlenül résztvevők adatainak közzétételi kötelezettségének az sem változtat, hogy a fogyasztók nyilvánvalóan az ombudsmanhoz fordulnának, hiszen számukra jelentős könnyebbséget jelentene, ha lenne egy, a lehető legtöbb médiaplatformot és hírszolgáltatót összefogó intézmény, amely közvetlenül, a drágább bírósági utat megelőzően vagy a nélkül biztosítaná a panaszok orvoslását.

5. BEFEJEZÉS

Tanulmányomban törekedtem a hírszolgáltatásra vonatkozó jogszabályi háttér és a terület által érintett személyhez fűződő jogok rövid bemutatására. E jogok védelmének a hírszolgáltatási gyakorlat általi megsértését már felmerült példákkal igyekeztem alátámasztani, amely mellett önálló kutatási munka keretén belül vizsgáltam a vörösiszap katasztrófáról tudósító cikkeket, hírműsorokat és az ezeket kísérő képeket, amelyek között található személyhez fűződő jogokat tisztelők és sértők egyaránt. A hivatkozott, csak néhány emberi méltóságot és az abból származó további jogokat figyelmen kívül hagyó tartalom mind indokolja az általam javasolt, a lehető legtöbb platform hírszolgáltatását szabályozó magatartási kódex és az ennek megvalósulását felügyelő, panaszkezelő és a hírközlő szervek felett monitoring tevékenységet ellátó „hírombudsman” létét, amelyek a sajtószabadság, a tájékozódáshoz való jog érvényesülésével egy időben az emberi méltóság és a személyhez fűződő jogok legteljesebb érvényesülését is garantálnák.

A VÖRÖSISZAP-KATASZTRÓFA MAGÁNJOGI FELELŐSSÉGI KÉRDÉSEI

NAGY Éva
PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Római Jogi Tanszék

1. BEVEZETŐ

A jelen tanulmány a 2010. október 4-i magyarországi vörösiszap-katasztrófa polgári jogi felelősségi vetületét teszi vizsgálat tárgyává. A polgári jogi felelősségre vonás elsődleges célja a károsultak kárainak megtérítése, így egy ilyen jellegű katasztrófa esetén a magánjogi felelősség kérdésének mielőbbi tisztázása elengedhetetlen.

Elsőként rövid összehasonlítást kívánok tenni a *vis maior* jellegű ókori káresemények és az újkor katasztrófái között. A hatályos polgári jogi felelősségi formák közül a fokozott veszéllyel járó tevékenységgel okozott károkért való felelősség kategóriájából kell kiindulni, így tanulmányomban ennek kérdéskörét vizsgálom részletesebben. Elsődleges kérdésem, hogy mennyit változott a *vis maior* fogalma, és felmerülhet-e a vörösiszap-katasztrófa kapcsán a *vis maior*, mint kimentési ok.

2. KATASZTRÓFÁK AKKOR ÉS MOST – KATASZTRÓFÁK FAJTÁI

A *katasztrófa* (καταστροφή) görög eredetű szó, jelentése: megsemmisülés, megrázó hirtelen esemény, fordulat, csapás, az emberi élet, az anyagi javak, természeti értékek pusztulása.¹ A katasztrófák az emberiség kezdete óta részét képezik az életnek. Jó példa erre az ókori Róma történetének egyik legjelentősebb katasztrófája, a Vezúv Kr. u. 79-es kitörése, mely eltemette Pompeii, Herculaneum és Stabiae városát.² Ezt sok hasonló esemény, a legtöbb esetben természeti elemek elháríthatatlan erejű pusztítása követte a középkorban, majd az újkorban is szerte a világon.

Az egyes történelmi korok természeti katasztrófái mellett a 18. században – az ipari forradalomnak köszönhetően – olyan technikai újítások láttak napvilágot, melyek következményeként a gazdaságban, majd rövidesen az emberek mindennapi életében is új veszélyforrások jelentek meg.

Ennek az azóta is tartó folyamatnak köszönhetően ma már egy differenciáltabb katasztrófa-fogalmat kell adnunk. A hatályos katasztrófavédelmi törvényünk a következő meghatározással él:

1 Lásd: http://katasztrofa.hu/fogalmak_katved_altalanos.htm (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. május 31.)

2 Részletes leírás a katasztrófáról Plinius leveleiben (VI. 20.), lásd: HAHN 1966, 219–220. p.

„katasztrófa a szükséghelyzet vagy a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetőleg a minősített helyzetek kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet (pl. természeti, biológiai eredetű, tűz okozta), amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli”.³

A katasztrófa kialakulásának eredője szerint két nagyobb jelenkori katasztrófacsoportot különböztethetünk meg: természeti katasztrófák⁴ és ún. „civilizációs” katasztrófák. Az utóbbiak között is differenciálhatunk, miszerint léteznek társadalmi (háború, hosszantartó sztrájk, stb.), biológiai (járványok, oxidálószeres, gyúlékony, mérgező anyagok szennyezése, stb.) és technikai (nukleáris, vegyi, stb.) katasztrófák.⁵ A vörösiszap-katasztrófa egyike a modern kor legsúlyosabb hazai civilizációs, ipari katasztrófáinak.

3. MAGÁNJOGI FELELŐSSÉG SZERZŐDÉSEN KÍVÜL OKOZOTT KÁROKÉRT

A 2010. október 4-ei katasztrófa kapcsán a polgári jogi dogmatika alapján egy szerződésen kívüli káreseménnyel állunk szemben.

A *Kvtv.*⁶ és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló kormányrendelet⁷ alapján az ajkai üzem nem minősül veszélyes ipari üzemnek. A hulladékok jegyzékéről szóló jogszabály szerint pedig a vörösiszap nem minősül veszélyes hulladéknak.⁸ A veszélyes üzemi jelleget azonban mindig a konkrét esetre vetítve kell döntés tárgyává tenni.⁹

Hatályos Polgári Törvénykönyvünk (*Ptk.*) 345.§ (1) bekezdése szerint: „Aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni”. A MAL Zrt. által az ajkai üzemben folytatott ipari tevékenység jellege, a hulladék tárolásának módja és a bekövetkezett tisztítás alapján veszélyes üzemiként kell kezelni a jogalany polgári jogi felelősségét.

3 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről, 3.§ e) pont. (A továbbiakban: *Kvtv.*)

4 A természeti katasztrófák az azokat okozó elemi erő szerint csoportosíthatóak, így beszélhetünk geológiai (földrengés, vulkánkitörés, stb.), hidrológiai (árvíz, jeges ár, belvíz, stb.), meteorológiai (jégeső, hófúvás, stb.) és természeti jellegű (gázkitörés, sűjtőlégrobbanás, stb.) katasztrófákról, lásd: www.agr.unideb.hu/ktvbc/s/dl2.php?dl=17/12_eloadas.ppt (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. május 21.)

5 *Uo.*

6 *Kvtv.*, 3.§ w) pont.

7 18/2006. (I. 26.) Kormányrendelet, 1.§.

8 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet, 1. sz. melléklet.

9 BH1977.491.; GELLÉRT, 2001, 1123. p.

3.1. A római magánjog felelősségi rendje és a *vis maior* kérdése

Mivel a magánjogi felelősség dogmatikája a jog történetében először az ókori Rómában nyert precíz kidolgozást,¹⁰ érdemes megemlíteni a felelősség római jogi történeti hátterét. A veszélyes üzem, mint speciális felelősségi kategória és az ókori felelősségi szabályok két kapcsolódási pontja igényel kiemelés.

Az egyik a felelősség jogalapjához kapcsolódik. A veszélyes üzemi felelősség objektív jogalapú, azaz a károkozó magatartás felróhatóságának vizsgálata kívül esik a jogi vizsgálódás körén, csak a károkozás tényén alapul a jogalany felelőssége.¹¹ A római jogi felelősséget az archaikus korban ugyancsak az objektivitás jellemezte. Fejlődése során fokozatosan előtérbe került a vétkesség, azonban mindvégig jelen voltak a felelősség dogmatikájában azok az esetek, melyek objektív jogalapon nyertek elbírálást.¹²

A másik kapcsolódási pont a *vis maior* kérdésköre. A *praetori pactumok* közé sorolható *receptum* jogalkalmazói szabályozásánál figyelhető meg a felelősség körében először a *vis maior* kifogása (*exceptio vis maioris*). A hajós, a vendéglős és a fogadós felelős volt azokért a károkért, „amelyek a hajón utazókat, a fogadóban megszállókat, az istállót igénybe vevőket ott érték, amennyiben a hajós, a fogadós, az istállótulajdonos az utasok, vendégek vagyontárgyainak őrizetét kifejezetten elvállalta,”¹³ illetve később már akkor is, ha csupán átvette őrzésre a vagyontárgyakat.¹⁴

Kezdetben teljesen objektív felelősség jellemezte e formátlan megállapodást, majd a klasszikus kor elejétől a *vis maiorért* való helytállástól eltekintettek.¹⁵ A *casus minorig* terjedő, azaz a vétkességen túllépő custodia-felelősség feltehető jogpolitikai indoka nagy hasonlóságot mutatott a veszélyes üzemi felelősség modernkori elméleti indokolásával. A helyi viszonyokkal tisztában lévő hajósok, fogadósok, istállótulajdonosok ismerték a környékbeli tolvajokat, illetve a rendészeti szervekkel is kapcsolatban álltak, így felkészültek voltak vendégeik vagyontárgyainak megóvásában. Az általuk végzett tevékenység jellege, és az annak révén elért gazdasági előnyök megkívánták és indokolták a fokozott felelősséget.

Részletes és precíz kidolgozottságot a klasszikus korban kapott a *vis maior* fogalma. Labeo például – Ulpianus forrásai alapján – ilyennek minősítette a földrengést, árvizet, folyó- vagy tengerárt, tűzvészt,¹⁶ a fogalom az emberi erővel elháríthatatlan károk kritériumát foglalta magában.¹⁷ A veszélyes üzemi felelősség hazai hatályos szabályai tárgyalásánál látni fogjuk, hogy bár a fogalom ma is magában foglalja az ehhez hasonló

10 SÓLYOM 1977, 53. p.

11 BESENYEI 2009, 201. p.

12 Ilyen volt például az állattartók felelőssége (vö.: MOLNÁR, 1993, 123–124. p.) illetve a *praetori* kvázi deliktális kötelmek köre (lásd: MOLNÁR – JAKAB 2010, 332–333. p.).

13 D. 4,9,6 és 8 Ulp., lásd: BRÓSZ – PÓLAY 1986, 448. p.

14 MOLNÁR – JAKAB 2010, 310. p.

15 Uo.

16 *Labeo quidem scribit de damno dato non posse agi, si qid forte terrae motu aut vi fluminis aliove quo casu fortuito acciderit* (D. 39,2,24,3 Ulp.); *...ut fluminis aut maris aut tempestatis aut ruinae incendii aut terrae motus vim sustinere possit?* (D. 39,2,24,4 Ulp.) Lásd: MOLNÁR 1993, 189. p.

17 *...cui humana infirmitas resistere non potest...* (D. 44,7,1,4 Gai.), lásd: BRÓSZ – PÓLAY 1986, 351. p. Lásd még például: D. 4,2,2 Paul., D. 4,9,3,1 Ulp.

természeti eseményeket, de részben kibővült az elháríthatatlannak minősülő okok köre, részben viszont szűkebb lett.

3.2. A vörösiszap-katasztrófa magánjogi felelősségi aspektusai – veszélyes üzemi felelősség a hatályos jogban

3.2.1. A veszélyes üzemi felelősség története

Az európai államok 19–20. századi magánjogi törvényhozása a pandektisztika hatására magáévá tette a római jogban kifejlődött vétkességi alapú felelősségi rendszert. Az ipari fejlődés kezdetével azonban szerte Európában elméletek születtek arra, hogy miként kerekedhet felül a felelősség a vétkességi elven olyan esetekben, amikor a jogalany az általánosanál kockázatosabb tevékenységet folytat. Ilyen volt például az ún. „érdekelmélet” (az aktív interesse elve), melynek lényege, hogy aki saját érdekében cselekszik, viselje az ebből származó károkat is. Ezzel áll szoros kapcsolatban a „finalitás-elmélet”, az „akarat-elmélet és az „individuális elmélet”. Ez utóbbiak lényege, hogy mindenki köteles helyállni az olyan károkért, melyek az ő tevékenységének a céljából, az ő akaratából, vagy az ő egyéniségéből erednek.¹⁸

Ezek továbbfejlesztése a „túlnyomó érdek elve”, mely szerint a veszélyes üzemek a gazdasági fejlődés érdekében ugyan fenntartandók, de az ezzel összefüggésben kárt szenvedő magánérdeknek is kielégítést kell nyernie.¹⁹ Megemlítendő az ún. „okozási elv” is, miszerint olyan kárért, melynek bekövetkezésében vétkesség senkit nem terhel, az köteles viselni a kárt, „akinek cselekvésével vagy mulasztásával, személyével vagy dolgával, akaratával annak bekövetkezése akár csak közvetett okozati összefüggésben van”.²⁰

A konkrét jogalkotási történet a 19. századi Németországba kalauzol minket. A veszélyes üzemet jelentő gépek, különösen a vasút megjelenésével az új kockázati elemnek köszönhetően az addigi szabályozási koncepció eltávolodott a vétkességtől az objektivitás irányába. Így született meg 1838-ban a porosz vasút törvény, a „*Preußisches Eisenbahnpflichtgesetz*”, amely kimondta, hogy „a társaság köteles mindazon kárt megtéríteni, mely a vasúti való szállításnál a szállított személyeken és dolgokon²¹ vagy más személyeken és azok dolgain keletkezik, és ez alól a kötelezettség alól csak annak igazolásával mentheti ki magát, hogy a kárt vagy a károsult önhibája, vagy valamilyen más elháríthatatlan eset (Zufall), tényező okozta”.²²

E törvényt hasonlóak követték, így az osztrák és a svájci törvények, majd a német „*Reichshaftpflichtgesetz*” az egyes ipari üzemek kártérítési kötelezettségéről, később pedig a BGB, majd a francia és a szovjet polgári törvénykönyvek, avagy az angol magánjogi törvények is magukévá tették a speciális károkozó objektív felelősségét.²³

18 MÁZI András: *A veszélyes üzemi kárfelelősség magyarországi fejlődése a polgári korszakban*, 2. p. <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/49#axzz1NfjMxKk> (2011. 04. 25.)

19 *Uo.*

20 *Uo.*

21 Güter = áruk, értékek, vagyoni dolgok.

22 MÁDL 1964, 355. p.

23 MÁDL 1964, 365. és 383. pp.

A német példát követve Magyarországon is megjelent a vaspályák által okozott halál vagy testi sértés iránti felelősségről szóló 1874. évi XVIII. törvénycikk. E törvény általános indokolása kimondta, hogy a *vis maior*, mint kimentési ok „magában foglalja mindazon események fogalmát, melyek sem előre nem láthatók s ennek folytán ki nem kerülhetők, sem emberi erő és óvatosság által meg nem akadályozhatók”.²⁴ A bíróságok kiterjesztően értelmezték ezt a jogszabályt, valamint a későbbi, 1893-as ipari és gyári felelősségről szóló törvényt, és rövidesen alkalmazni kezdték őket dologi károk, illetve minden más veszélyes üzem esetében is.²⁵ Érdekesség, hogy a légiközlekedésről szóló 10.270/1922. számú ME rendelet 19.§-a légi jármű okozta balesetek esetén teljes objektív felelősséget alkalmazott, azaz még a *vis maior* bizonyítása sem mentesítette a felelős jogalanyt.²⁶

Az 1928-as magánjogi törvényjavaslat minden veszélyes üzemre, valamint a személyi károk mellett a dologi károkra is kiterjesztette a veszélyes üzem tárgyi felelősségét.²⁷ A kodifikálási munkálatok egyes állomásai és a szélsőséges szakmai álláspontok után a *Ptk.*-ba a ma is hatályos szöveg került bele.

3.2.2. Fogalmi elemek a vörösiszap-katasztrófa szemszögéből

3.2.2.1. *Jogellenesség.* – A polgári jogi felelősség általános szabálya alapján minden károkozás jogellenes, mely nem minősül jogszerűnek,²⁸ így a veszélyes üzem működéséből eredő kárra is ez az irányadó.

3.2.2.2. *Fokozott veszéllyel járó tevékenység.* – A fokozott veszéllyel járó tevékenység kategóriáját kezdettől fogva a bírói gyakorlat alakítja,²⁹ így csak esetszortok sorolhatók fel, melyeket ilyennek minősítenek. Ezek – a teljesség igénye nélkül – például a gépi erővel hajtott jármű vezetése, vízlépcső, vízerőmű használata, robbanóanyagok, mérgezőanyagok előállítás, tűzveszélyt okozó eszközök használata és gépi erővel működő üzemek a gazdasági élet bármely területén.³⁰ A *Ptk.* szerint a fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó felelősségi szabályokat kell alkalmazni – többek között – akkor is, ha „valaki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz”,³¹ a környezet védelmének általános szabályairól szóló és a természet védelméről szóló törvények pedig utaló normákat tartalmaznak erre vonatkozóan.³²

24 MÁZI 2001, 88. p.

25 MÁZI 2001, 91. p.

26 MÁZI 2001, 92. p.

27 1741.§, lásd: MÁDL 1964, 390. p.

28 *Ptk.* 339.§ (1) bekezdés; UJVÁRINÉ 2002, 106. p.

29 GELLÉRT 2001, 1123. p.

30 UJVÁRINÉ 2002, 109–110. p.

31 *Ptk.* 345.§ (1) bekezdés.

32 1995. évi LIII. törvény, 103.§ (1) bekezdés: „a környezet igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenységgel vagy mulasztással másnak okozott kár környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kárnak minősül és arra a Polgári Törvénykönyvnek a fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályait (*Ptk.* 345–346.§-ai) kell alkalmazni.” Lásd továbbá: 1996. évi LIII. törvény 81.§ (1) bekezdés: „az, aki a természet védelmére vonatkozó jogszabályokat, egyedi hatósági előírásokat megszegve kárt okoz, a kárt a Polgári Törvénykönyv 345–346.§-aiban foglalt szabályok szerint köteles megtéríteni.”

3.2.2.3. *Kár.* – „Aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni”.³³ A polgári jog szemszögéből a kár mindig vagyoni kárt jelent, és három csoportja különböztethető meg. Az első a *tényleges kár*, mint például egy, a vörösiszap-katasztrófa által érintett családi házban bekövetkezett rongálódás; a második az *elmaradt haszon*, ilyen lehet például egy érintett mezőgazdasági ingatlan terményének a károsodása miatti jövedelem-kiesés; és végül az *indokolt költségek*, mint például a sérültek kórházi költségei, vagy a halottak eltemetetésének költségei.³⁴

A hatályos *Ptk.* ismeri a *nem vagyoni kárt*³⁵ is, mely elsődlegesen a káresemény nyomán bekövetkezett személyiségi jogi sérelmet hivatott orvosolni,³⁶ azonban erre csak vagyoni kár mellett van lehetőség,³⁷ ami problematikus, hiszen sok devecseri, illetve kolontári lakos vagyoni kár nélkül is hátrányos helyzetbe került. Az *új Ptk.* tervezete már nem rendelkezik a nem vagyoni karról, hanem a személyiségi jogok megsértéséért az ún. *sérelemdíj* szankcióját alkotta meg.³⁸

A fentebb említett kiterjesztő szabályozás alapján az emberi környezetben és a természetben bekövetkezett károkért is felelős a jogalany. A tragédia az előntött területek élővilágában is hatalmas pusztítást végzett. A természetvédelmi törvény külön meg is nevezi a károk fajtáját, melyeket a felelős jogalanyak meg kell térítenie, és nevesíti a nem vagyoni kár megtérítésére vonatkozó kötelezettséget is.³⁹ Megemlítendő, hogy az *új Ptk.* tervezete beépítette szövegébe különálló esetként a környezeti károkért való felelősséget is.⁴⁰

3.2.2.4. *Üzembentartó.* – A felelős jogalany az üzembentartó. Azt kell üzembentartónak tekinteni, „aki a veszélyes üzemet fenntartja, tartósan üzemelteti, és akinek felügyelete, irányítása, ellenőrzése és a veszélyforrás elleni különleges védekezésre való kötelezettsége mellett a veszélyes üzemi tevékenység megvalósul”.⁴¹ A MAL Zrt. jogi személyként tulajdonosa és üzemeltetője az ajkai timföldgyárnak, a fenti definíció alapján ő minősül felelős jogalanyak.

3.2.2.5. *Okozati összefüggés.* – Csakúgy, mint az ókori Rómában, a hatályos szabályok is megkövetelik az okozati összefüggést az objektív jogalapú felelősség esetében is. Itt azonban az is feltétel, hogy a kár a tevékenységnek azzal a mozzanatával legyen okozati összefüggésben, amely révén a tevékenység fokozottan veszélyesnek minősül.⁴² A hatalmas mennyiségű vörösiszapot tároló kazetta fenntartása volt a katasztrófa veszélyforrása, így a bekövetkezett káresemény fényében az okozati összefüggés megállapítható.

3.2.2.6. *Kimentési okok.* – A fokozott veszéllyel járó tevékenységgel okozott károkért való felelősség bár objektív, de nem feltétlen, mert az üzembentartó kimentheti magát, „ha bizonyítja, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó

33 *Ptk.* 345.§ (1) bekezdés. (Kiemelés tőlem: N.É.)

34 *Ptk.* 355.§ (4) bekezdés.

35 „Nem vagyoni kár (...) alatt értjük az ember immateriális (szellemi, erkölcsi, egyéniségi) javainak sérelmét”. Lásd: MARTON 1942, 395. p.

36 GELLÉRT 2001, 1216. p.

37 BESENYEI 2009, 210. p.

38 2:91.§, <http://www.ujptk.hu/dok/szoveg/PTK-MK165-091120.pdf> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. május 29.)

39 1996. évi LIII. törvény, 81.§ (2) bekezdés.

40 5:38 – 5:42.§§.

41 BH1988. 273.; GELLÉRT 2001, 1129. p.

42 EÖRSI 1998, 288. p.; GELLÉRT 2001, 1139. p.

tevékenység körén kívül esik”.⁴³ A külső elháríthatatlan oknak két konjunktív feltétele van: emberi erővel elháríthatatlannak kell lennie és kívül kell esnie a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén.⁴⁴

Ha az elháríthatatlan külső ok lehetséges fajtáit nézzük, bővült a kör, mert a jogirodalom ilyenek tekinti nem csak az erőhatalmat, azaz a római jogi értelemben vett *vis maiort*, hanem a károsult elháríthatatlan közrehatását, a harmadik személy elháríthatatlan cselekményét, és más külső erőt is, mely elháríthatatlan, bár nem minősül erőhatalomnak.⁴⁵

Az erőhatalom fogalmi eleme ma is az objektív elháríthatatlanság.⁴⁶ Azonban ma már az a lényeges, hogy a technika adott szintjén megvolt-e a lehetősége az üzembentartónak az elhárításra, azaz a fogalom relativizálódott, a technika fejlődésével egyre szűkül.⁴⁷

Az ajkai katasztrófával kapcsolatos közleményeiben a MAL Zrt. és jogi képviselője természeti erőkre, nevezetesen a katasztrófa előtti időszakban lehulló nagy mennyiségű csapadékra, valamint a környezetvédelmi előírásokra és az ezeket kiállító szervekre hivatkozott több közleményében is.⁴⁸ Azt nyilatkozták, hogy az illetékes szervek által állított kötelezettségeknek eleget téve épült ún. résfal a tározók körül, és erre hatott kedvezőtlenül a sok csapadék. Arra hivatkoztak, hogy a jogelőd által építtetett tározó hibája, illetve az alatta lévő talaj minősége és összetétele volt az eredője a csapadék által kiváltott katasztrófának. Ezekről a minőségi, általuk „rejtett hibáknak” nevezett hiányosságokról ők – elmondásuk szerint – nem tudtak, és a vállalat 1997-es privatizációjakor semmilyen információt nem kaptak e tényekről, ezért a közleményben úgy fogalmaztak, hogy ők „jóhiszeműek” voltak.⁴⁹

A felelősség szempontjából ez az állított jóhiszemőség teljesen közömbös, mivel objektív jogalapról van szó veszélyes üzem esetén. Az a tény, hogy központi szervek utasítására kellett résfalat építeni a tározó köré szintén nem mentesítheti a MAL Zrt.-t. Az, hogy a vállalat állítása szerint az „illetékes állami hatóságok folyamatosan ellenőrizték és minden esetben rendben találták a tározók működtetését”⁵⁰ ugyancsak elégtelen kifogás, hiszen mint üzembentartónak, a MAL Zrt.-nek a kötelezettsége, hogy hatósági ellenőrzés mellett is megbizonyosodjon a gyár egyes egységeinek a zavartalan működéséről, és elhárítsa a lehetséges kár bekövetkezését.⁵¹ A résfalak már majdnem 15 éve állnak a tározók

43 *Ptk.* 345.§ (1) bekezdés.

44 GELLÉRT 2001, 1142. p.

45 Például állat támadása, lásd: EÖRSI 1998, 289. p.; UJVÁRINÉ 2002, 114. p.

46 Lásd például: BH2002. 748.; BH2003. 321.

47 EÖRSI 1998, 289. p.

48 http://www.mal.hu/engine.aspx?page=showcontent&content=kormanyhatarozat_HU (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. május 30.)

49 *Uo.*

50 *Uo.*

51 „A környezethasználónak a környezetszennyezés megelőzése, illetőleg a környezet terhelésének csökkentése érdekében az elérhető legjobb technika alkalmazásával intézkednie kell:

- a kibocsátás megelőzéséről, illetőleg az elérhető legkisebb mértékűre történő csökkentéséről;
- a hulladékképződés megelőzéséről, illetőleg a keletkező hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentéséről, a hulladék hasznosításáról, ártalmatlanításáról;
- a környezeti hatással járó balesetek megelőzéséről, és ezek bekövetkezése esetén a környezeti következmények csökkentéséről;

körül, így a vállaltak lett volna ideje szakértői vélemény kikérésére és a megelőző munkálatok elvégzésére.

3.3. A kártérítés módja

Amennyiben a MAL Zrt. felelőssége megállapítást nyer, kötelessége a bekövetkezett károkat megtéríteni. A reparáció elsődleges célja, hogy a károsultak olyan helyzetbe kerüljenek, mint amilyenben lennének, ha a katasztrófa nem állt volna be.⁵² Ez háromféleképpen valósulhat meg: amennyiben lehetséges, az eredeti állapotot kell helyreállítani.⁵³ Lehetőség van a természetbeni kártérítésre is, azonban a bírói gyakorlat igen ritkán alkalmazza ezt. Ehhez hasonlóan az eredeti állapot helyreállításának szankciója is ritkán érvényesül, mivel egyrészt a károsodott dolog kijavítását jelenti elsősorban, illetve a károkozó saját tevékenységeként valósítandó meg,⁵⁴ másrészt a károsultak igényei legnagyobb arányban a pénzübeli kártérítést preferálják.⁵⁵

Bár rohamléptekben halad Kolontáron és Devecserben a károsultak új lakóotthonokhoz jutását segítő lakóparkok építése, ez az ottani Önkormányzati Kárrendezési és Újjáépítési Csoport tevékenységének és szerződési partnereiknek köszönhető.⁵⁶ A MAL Zrt. felelősségre vonása esetén ezen építkezések költségeinek megtérítése ugyancsak pénzübeli kártérítésnek számít majd.

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

A fent vázolt kép jól mutatja, hogy a jelen kor kockázatos gazdasági tevékenységet végző jogalanyainak felelőssége hogyan és miért érte el az objektív szintet. A jelen tanulmány arra is igyekezett rávilágítani, hogy a vörösiszap-katasztrófa kapcsán a MAL Zrt. nyilatkozatai nem támasztanak alá semmilyen valós, elháríthatatlan körülményt, mely mentesítené őt a polgári jogi felelősség alól. Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy a társaság felelősségéről majd több tucat egyedi ügyben – bizonyítási eljárások lefolytatása után – a bíróságok fognak dönteni.

– a tevékenység felhagyása esetén a környezetszennyezés, illetve környezetkárosítás megakadályozásáról, valamint az esetlegesen károsodott környezet helyreállításáról...”

Lásd: MAL Zrt. tevékenységének egységes környezethasználati engedélye, 5.02 pont.

<http://kdtktvf.zoldhatosag.hu/index.php?p=h&id=80> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 7.)

52 EÖRSI 1998, 307. p.; UJVÁRINÉ 2002, 183. p.

53 *Ptk.* 355.§ (1) bekezdés.

54 EÖRSI 1966, 182. p.

55 BESENYEI 2009, 263. p.

56 <http://vorosiszap.bm.hu/?p=1312> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 20.)

A VIS MAIOR ESEMÉNYEK AGRÁRJOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

HEGYES Péter
tanársegéd

Szegedi Tudományegyetem, Agrárjogi és Környezetvédelmi jogi Tanszék

1. BEVEZETÉS

Vis maior (elháríthatatlan erő) vagy más elnevezéssel casus maior (nagyobb véletlen) a római jogban a véletlen egyik fajtájaként került kidolgozásra a jogtudósok által.¹ A vis maior a római jogban olyan véletlen, aminek emberi erővel ellenállni nem lehet, olyan véletlen esemény, amely elháríthatatlan. Ide tartoztak a károsító természeti események (földrengés, szökőár, árvíz, aszály, tűzvész stb.), továbbá az elháríthatatlan emberi magatartások (háború, garázdálkodás stb.).

A MAL Zrt. Ajka melletti iszaptározójának tavaly október 4-én történt átszakadása eredményeként kiömlő mintegy egymillió köbméternyi vörösiszap közel 1000 hektárnyi mezőgazdasági termőföld szennyezett be. A vörösiszappal való borítás átlagosan 5–10 cm-t ért el (minimum 3 cm – maximum 45 cm). Természetesen az érintett termőföldeken a közeljövőben semmiféle mezőgazdasági tevékenység folytatása nem lehetséges, továbbá terméskorlátozás és takarmány-felhasználási tilalom is elrendelésre került.

Jogsabályi rendelkezésekkel alátámasztható, hogy a vörösiszapömlés a mezőgazdasági üzemi termelés tekintetében vis maiornak minősíthető. A jelen tanulmány aktualitását ezen felül az adja, hogy a 2010-es évben a vis maior események az átlagoshoz képest jelentősen nagyobb károkat okoztak a mezőgazdasági ágazatban. A 2011 elején elévített kárbecslés szerint 2010-ben az árvíz, belvíz és jég okozta kár nagysága körülbelül 150–180 milliárd forint volt. A Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) adatai szerint például a belvízzel borított terület nagysága elérte az országban a 378 ezer hektárt, melyből 237 ezer hektár szántó volt.²

Ugyancsak alátámasztja a téma aktualitását, hogy a jelentős kárt okozó vis maior események sora 2011-ben is folytatódik.³

E tanulmányom két témát kíván bemutatni: egyrészt, hogy miként kezelik a vis maior események következményeit az agrártámogatásokra vonatkozó jogsabályi rendelkezések (2. fejezet), másrészt, hogy milyen anyagi jogi rendelkezések érvényesülnek, illetőleg hogyan alakul a joggyakorlat a termelők és a felvásárlók közötti polgári, illetve ag-

1 Vö.: NAGY Éva: *A vörösiszap-katasztrófa magánjogi felelősségi kérdései* című tanulmányával, 1.3. fejezet.

2 Forrás: <http://umvp.eu/?q=sajtoszemle/jelentes-kar>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. augusztus 2.)

3 Elegendő utalnunk a május eleji kései fagyra (2011. május 6-án pénteken –8, –6 fok volt), amelynek következtében mintegy 13 ezer hektár gyümölcsös és ezer hektár szőlő fagyott meg, elsősorban Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében.

rárjogi szerződések teljesítése során bekövetkező vis maior események kapcsán (3. fejezet).

2. AZ AGRÁRTÁMOGATÁSBAN RÉSZESÜLŐ TERMELŐKET SÚJTÓ VIS MAIOR ESEMÉNYEK

Célkitűzésemnek megfelelően az alábbiakban rövid áttekintést nyújtok arra vonatkozóan, hogy milyen jogszabályi rendelkezések érvényesülnek abban az esetben, ha egy támogatásban részesülő termelő mezőgazdasági üzemét vis maior esemény éri.

A támogatásban⁴ részesített mezőgazdasági termelőknek a jogszabályokban és a támogatási szerződésekben meghatározott kötelezettségeket kell teljesíteniük. Erre példa a *kölcsönös megfeleltetés követelményrendszere*. A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó hatályos rendelkezéseket a 73/2009/EK rendelet⁵ II. címének 1. fejezete tartalmazza. E rendelkezések alapján a közvetlen kifizetésben részesülő mezőgazdasági termelő köteles teljesíteni a jogszabályokban⁶ foglalt gazdálkodási követelményeket és a helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó feltételeket.

Gazdálkodási követelményeket a közösségi jogszabályok a következő területeken állapítanak meg:

- a) köz-, állat- és növényegészségügy;
- b) környezet;
- c) állatjóllét.

A helyes mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó minimumkövetelményeket a tagállamok határozzák meg nemzeti vagy regionális szinten.

Magyarországon az irányadó jogszabályi rendelkezéseket az 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet határozza meg.⁷

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból⁸ (EMVA) finanszírozott támogatások közül az alábbi, 2. tengelyhez („A környezet és vidék fejlesztése”) tartozó támogatásokhoz kapcsolódik a *kölcsönös megfeleltetés követelménye*:

- a) a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatát célzó intézkedések közül:
 - a hegyvidéki mezőgazdasági termelőknek a természeti hátrány miatt nyújtott kifizetések;

4 A támogatási rendszer összefoglalásáról lásd SZILÁGYI 2007, 722–725. p.; MIKÓ 2009, 242–243. p.; HALMAI 2007, 74–77. p.

5 A Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.) a közös agrárpolitika keretében tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről; *Official Journal L 030, 31/01/2009 o. 0016 – 0099*.

6 A jogszabályok felsorolását a rendelet II. melléklete tartalmazza.

7 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet az egységes területalapú támogatások és egyes vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fenntartásához szükséges feltételrendszer, valamint az állatok állategységre való átváltási arányának meghatározásáról

8 Irányadó jogszabály: A Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról; *Official Journal L 277, 21/10/2005 o. 0001 – 0040*.

- a hegyvidéki területeken kívüli hátrányos helyzetű területek mezőgazdasági termelőinek nyújtott kifizetések;
 - Natura 2000 kifizetések⁹ és a 2000/60/EK irányelvhez¹⁰ kapcsolódó kifizetések;
 - agrár-környezetvédelmi kifizetések;
- b) az erdészeti földterületek fenntartható használatát célzó intézkedések közül:
- a mezőgazdasági földterület első erdősítése;
 - Natura 2000 kifizetések;
 - erdő-környezetvédelmi kifizetések.

A kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése esetén alkalmazandó szankciókat a két rendelet hasonlóképpen szabályozza: (1) közvetlen támogatás esetén a mezőgazdasági termelő számára folyósított vagy folyósítandó közvetlen kifizetések teljes összegét csökkenteni kell, vagy az érintettet ki kell zárni a támogatottak köréből; (2) vidékfejlesztési támogatások a kedvezményezettjei tekintetében csökkenteni vagy törölni kell annak a kifizetésnek a teljes összegét, amelyre abban a naptári évben jogosultak, amelyben a követelményeket nem tartották be.¹¹

Mindkét felelősségi alakzat esetén a felelősség megállapításának feltétele, hogy az előírások megsértése a támogatásban részesülőnek közvetlenül felróható cselekmény vagy mulasztás eredménye legyen. A vidékfejlesztési támogatás csökkentésének vagy törlésének további feltétele, hogy az előírások be nem tartása az egész gazdaság tekintetében érvényesüljön.

A támogatáscsökkentésre, illetve a támogatás köréből való kizárásra vonatkozó részletes szabályokat a tagállamok állapítják meg. A szankcióalkalmazás során figyelembe kell venni az előírások megsértésének súlyát, mértékét, továbbá tartós, illetve ismétlődő jellegét, valamint, hogy a jogsértés szándékos vagy gondatlan volt-e.

A mezőgazdasági szektor specifikumainak megfelelően a támogatásokra vonatkozó anyagi és eljárási jogszabályok nevesítve foglalkoznak azzal az esettel, mikor a termelő a kötelezettségeit vis maior esemény következményeként nem képes teljesíteni.

A hatályos magyar joganyagban törvényi szintű rendelkezést találunk a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvényben. A törvény 77.§ (3) bekezdése szerint „*nem tekinthető jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak, ha az ügyfél kötelezettségének elháríthatatlan külső ok miatt igazoltan nem tud eleget tenni.*”

Ha a gazdálkodó elháríthatatlan külső okra hivatkozik, annak fennállását az irányadó jogszabályban meghatározottak szerint kell igazolnia.¹²

A Rendelet 2.§-a szerint *elháríthatatlan külső ok (vis maior)* minden olyan különleges körülmény, cselekmény vagy esemény, amely előre nem látható, és amelynek következményeit az adott helyzetben elvárható gondosság tanúsítása esetén sem, vagy csak aránytalan áldozat árán lehetett volna elhárítani.

Ilyen esetek elsősorban:

9 Vidékfejlesztési támogatási forma. Lásd: Tanács 1698/2005/EK rendelete, 38. cikk.

10 Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról; *Official Journal HL L 327, 2000.12.22. 1 – 72. o.*

11 A kölcsönös megfeleltetéshez kapcsolódó ellenőrzési szabályokról lásd bővebben: FARKAS CSAMANGÓ 2009.

12 Lásd: Az elháríthatatlan külső ok (vis maior) esetén alkalmazandó egyes szabályokról szóló 44/2007. (VI. 8.) FVM rendelet (a továbbiakban: Rendelet).

a) az ügyfél halála;

b) az ügyfél hosszú távú munkaképtelensége;

c) a mezőgazdasági üzem jelentős részének vagy a mezőgazdasági üzemhez tartozó földterület kisajátítása, vagy jogszabály alapján történő átminősítése, amennyiben ez a kötelezettségvállalás, illetve a kérelem benyújtása időpontjában nem volt előrelátható;

d) a mezőgazdasági üzem földterületét, vagy az erdősíttett területet sújtó természeti csapás, illetve szélsőséges időjárási körülmény (földrengés, árvíz, szélvihar, aszály, belvíz, tüzeset, jégkár, fagykár stb.);

e) a mezőgazdasági üzem részét képező, állattartást, illetve egyéb mezőgazdasági tevékenységet szolgáló építmények elháríthatatlan külső ok következtében történő megsemmisülése;

f) az ügyfél állatállományának egy részét vagy teljes egészét sújtó járványos, fertőző megbetegedés;

g) az ügyfél gondossága ellenére az állatállománya egészének vagy egy részének elhullása vagy kényszervágása;

h) zárlati, vagy a Magyar Köztársaság területén még nem honos károsító, illetve károsító ellen hozott hatósági intézkedés.

A vis maior főszabály szerint a bekövetkezéstől számított tizenöt napon belül be kell jelenteni a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervhez.

A Rendeletet tavaly év közepén módosította a VM,¹³ melynek köszönhetően egyszerűsödött az említett bejelentési rendszer. Míg korábban a gazdálkodónak két helyen, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalnál (MVH) és a Mezőgazdasági és Szakigazgatási Hivatalnál is jeleznie kellett a vis maior, addig a módosító rendelet hatályba lépésével meghatározott vis maior események, mint pl. a *természeti csapások*, illetve *szélsőséges időjárási körülmények* tekintetében a bejelentés egy ablakossá vált, így azt kizárólag az MVH-nál kell megtenni.

Az MVH az elháríthatatlan külső ok meglétét intézkedésenként egyedileg, és a következménnyel okozati összefüggésben vizsgálja, és dönt annak elfogadásáról, egyidejűleg az igazolás kiállításáról, amely igazolással rendelkező gazdák nem vonhatók felelősségre olyan, a támogatási szerződésben rögzített kötelezettség nem teljesítése miatt, amelynek elmulasztása okozati összefüggésben volt a bekövetkezett vis maiorral.

3. A TERMELŐK ÉS A FELVÁSÁRLÓK KÖZÖTTI POLGÁRI, ILLETVE AGRÁRJOGI SZERZŐDÉSEK TELJESÍTÉSE SORÁN BEKÖVETKEZŐ VIS MAIOR ESEMÉNYEK

A 2010-es évben kialakult, vis maior események okozta rendkívüli helyzet felszínre hozta a mezőgazdasági termények piacán érvényesülő szerződéses rendszer ellentmondásait is. A mezőgazdasági termelőket a gazdasági és a piaci körülmények számos esetben – jobb meggyőződésük ellenére – olyan termény értékesítéséről szóló szerződések aláírására kényszerítették, amelyekben fedezeti vásárlásokra kötelezik őket olyan esetben is,

13 8/2010. (VII. 30.) VM rendelet az elháríthatatlan külső ok (vis maior) esetén alkalmazandó egyes szabályokról, valamint egyes agrár tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 44/2007. (VI. 8.) FVM rendelet módosításáról.

amikor a szerződött terménymennyiség vagy annak egy része a termelőnek fel nem róható okból nem is termett meg. E szerződéses kikötések – esetleges alkalmazásuk esetén – azon túl, hogy az elháríthatatlan külső ok miatti teljes kockázatot a termelőkre hárítják, sok esetben együtt járhatnak a mezőgazdasági termelők gazdasági ellehetetlenülésének meszterészes előidézésével is.

A Vidékfejlesztési Minisztérium a felvásárlók és termelők között kialakult kiéleződött helyzet kezelése érdekében két alkalommal, így 2010. augusztus 3-án, illetve 2010. szeptember 7-én tájékoztatót tett közzé,¹⁴ amelyben rögzítette az időjárású viszontagságok miatt kialakult helyzettel kapcsolatos álláspontját.

E szerint a vis maior igazolással rendelkező gazdákat, gazdálkodókat, valamint az igazolásokban megjelölt területeket nemcsak a támogatások igénybevételével összefüggő, hanem más eljárásokban – ide értve a polgári jogviszonyokat – is vis maior esemény által sújtott gazdának, gazdálkodónak, valamint területnek szükséges tekinteni. A tárca álláspontja szerint a vis maioroknak minősülő káresemények súlya és jelentősége olyan mértékű volt, amely az érintett termelőknél a termés megsemmisülése esetén megalapozhatja a teljesítés lehetetlenné válására vonatkozó rendelkezések alkalmazását.

Szükségesnek tűnik megvizsgálni, hogy az említett kikötések ellen a *Ptk.*-ban találunk-e olyan rendelkezést, amelyre a termelő eredményesen hivatkozhat a vis maior következtében bekövetkezett nem teljesítés esetén.

A *Ptk.* a „vis maior” kifejezést nem tartalmazza, benne az elháríthatatlan külső ok intézménye található meg, méghozzá mint felelősséget kizáró körülmény a veszélyes üzem működéséből eredő károk;¹⁵ a szállodában megszálló vendég dolgainak elvesztése, elpusztulása vagy megsérülése folytán bekövetkező károk;¹⁶ valamint a fuvarozó késedelméből eredő károk tekintetében.¹⁷ Emellett a haszonbérleti szerződésre vonatkozó rendelkezések között találhatunk olyan szabályozást, amely a vis maior jogintézményi létének elismerését sugallja. Eszerint: „a haszonbérlető arra az évre, amelyben elemi csapás vagy más rendkívüli esemény okából az átlagos termés kétharmada sem termett meg, méltányos haszonbérmezséklést, illetve haszonbér elengedést igényelhet”.¹⁸

A *Ptk.*-ban használt „elháríthatatlanság” a joggyakorlat szerint akkor állapítható meg, ha a technika adott fejlettségi szintjére és a gazdaság teherbíró képességére is figyelemmel objektíve nem áll fenn a védekezés lehetősége. Ezt a körülményt mindig a konkrét ügyben, az adott társadalmi viszonyok közepette kell értékelni, szem előtt tartva, hogy az egyensúly megteremtése mellett is a végső cél az, hogy a kár elkerülhető legyen.¹⁹

Az említett szabályok a vizsgált szerződéses kikötés vonatkozásában nem alkalmazhatók, mivel a mezőgazdasági termények kikötött későbbi időpontban történő tulajdonba adása céljából a felvásárlók három féle szerződést kötnek a termelőkkal: mezőgazdasági termékértékesítési, adásvételi, vagy szállítási szerződést.

14 Lásd: <http://www.vm.gov.hu/main.php?folderID=2290&articleID=16282&ctag=articlist&iid=1> illetve <http://www.vm.gov.hu/main.php?folderID=2290&articleID=16414&ctag=articlist&iid=1>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. május 20.)

15 *Ptk.* 345.§ (1) bekezdés.

16 *Ptk.* 467.§ (1) bekezdés.

17 *Ptk.* 500.§ (1) bekezdés.

18 *Ptk.* 455.§ (2) bekezdés.

19 KÖLES – SÁGHY 2006, 192. p.

Amibe esetlegesen kapaszkodhatunk az az, hogy ezen szerződések tárgya jellemzően zártkörűen fajlagosként kerül meghatározásra, amely feltétel a „maga termelte”, vagy a „meghatározott terület” előírásaival tovább szűkül, illetve elkülönül. Erre figyelemmel már alkalmazható lehet a *Ptk.* 289.§-a, miszerint „ha valaki fajta szerint meghatározott maga termelte dolog szolgáltatására kötelezi magát, de azt egészben vagy részben nem képes szolgáltatni, nem köteles a hiányzó dolgot a teljesítés céljára mástól beszerezni.”

Felhívhatjuk esetlegesen még a *Ptk.* 312.§ (1) bekezdését, miszerint „ha a teljesítés olyan okból vált lehetetlenné, amelyért egyik fél sem felelős, a szerződés megszűnik.”

Felülírni látszik ezeket azonban a *Ptk.* 200.§ (1) bekezdése, amely a kötelmi jogi rendelkezések diszpozitív jellegét rögzíti. Eszerint „a szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja.”

Kijelenthetjük tehát, hogy amennyiben a felek a szerződésben rögzítik a termelő fedezeti vásárlásra, illetve beszerzésre vonatkozó kötelezettségét, úgy nincs olyan rendelkezés a *Ptk.*-ban, amelyre eredményesen hivatkozhatna a termelő, ha elháríthatatlan külső ok következtében a teljesítésre a maga termelte termény szolgáltatása révén nem képes.

A problémára a jogalkotó az agrárpiacon rendtartásról szóló 2003. évi XVI. törvény módosításával²⁰ reagált. A módosítással beiktatott 8/A.§ alapján „semmis az olyan szerződés kikötés, amely szerint a maga termelte mezőgazdasági termény szolgáltatására elháríthatatlan külső ok (*vis maior*) miatt egészben vagy részben nem képes termelő a hiányzó mezőgazdasági terményt teljesítés céljára mástól beszerezni, vagy helyette más szolgáltatást nyújtani köteles.”

A törvénymódosítás során a jogalkotó abból a közfelfogásból indult ki, hogy az elháríthatatlan külső ok miatti kockázatokat, veszteségeket a terménypiac összes szereplőjének viselnie kell, ezen kockázatok kizárólag egyik félre történő áthárítása a társadalom által elítélendő, és így a jó erkölcsbe ütközik, ami viszont megalapozza e kikötés semmissé nyilvánítását.²¹

A kérdés csak az, hogy alkalmas-e a bevezetett semmisségi ok a termelők védelmére?

Első ránézésre igen, azonban ismét fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a termények vétele céljából a felvásárlók a mezőgazdasági termékértékesítési szerződésre vonatkozó egyes speciális szabályok megkerülése érdekében leginkább adásvételi, vagy szállítási szerződést kötnek. E szerződéstípusoknak nem törvényi eleme a „maga termelte” kitétel, így abban az esetben, ha felek sem rögzítik kifejezetten a szerződésben, hogy az adásvétel, vagy a szállítás a termelő által megtermelt terményre vonatkozik, úgy álláspontom szerint kétséges lehet a semmisségi ok felhívása egy bíróság előtti jogvitában.

Erre a felvetésre látszólag megoldást kínál a módosító törvény hatályosító rendelkezésének azon – az integrátori szervezeteket védő – kiterjesztő szabálya, miszerint a törvény alkalmazása során maga termelte mezőgazdasági termény szolgáltatására irányuló szerződésnek kell tekinteni azt az esetet, ha a terményt a termelőtől továbbértékesítés céljából *termeltetési szerződés* keretében vásárolják fel.

Ennek a rendelkezésnek az alkalmazhatósága azért ütközhet nehézségbe, mert a jogszabály hatálya kifejezetten csak a termeltetési szerződés keretében felvásárolt terményekre terjed ki. A termeltetési szerződés fogalma törvényi szinten nem került rögzítésre,

20 2010. évi CL. törvény az agrárpiacon rendtartásról szóló 2003. évi XVI. törvény módosításáról.

21 2010. évi CL. törvény Általános indokolása.

fogalom meghatározást kizárólag a 41/2008. (IV. 3.) FVM rendeletben találhatunk. A rendelet 1.§ e) pontja szerint a termeltetési szerződés a *Ptk.* 417–422.§§-ai alapján kötött mezőgazdasági termékértékesítési szerződés, amelyben a szerződő felek tevékenységeiket összehangolják.

Jól látható tehát, hogy az adásvételi és szállítási szerződések keretében történő felvásárlásokra a vizsgált semmisségi ok nem minden aggály nélkül alkalmazható.

Hivatkozhatunk arra természetesen, hogy a szerződéseket tartalmuk szerint kell megítélni. Jó tudni azonban, hogy az adásvételi, a mezőgazdasági termékértékesítési és a szállítási szerződés egymástól való elhatárolása jelentős nehézségekkel jár, a jogtudományban²² is elterjedt álláspont szerint az elhatárolás a tartalom alapján gyakorlatilag lehetetlen.²³ Tekintettel arra, hogy nincs típuskényszer, a felek szabadon választhatják meg, hogy tulajdon átruházási ügyletük szempontjából melyik szerződéstípus szabályait tartják hatékonyabbnak, továbbá a kötelmi jog diszpozitivitása miatt további, más szerződéstípusoknál megjelenő tartalmi elemeket is alkalmazhatnak. Ennek megfelelően szabadon dönthetik el, hogy milyen típusú szerződést kötnek, erre tekintettel azonban jelen esetben mégiscsak döntő jelentősége lehet annak, hogy a felek a szerződésüket miként nevesítik.

4. BEFEJEZÉS

2011 júliusára befejeződött a vörösiszap-katasztrófában elöntött mezőgazdasági területek mentesítése, azonban a rendszeresen visszatérő vis maior események és következményeik elleni küzdelem tovább folytatódik.

A fentiek fényében megállapítható, hogy az agrártámogatást igénybe vevő termelőket sújtó vis maior vonatkozásában érvényesülő jogszabályi rendelkezések logikailag zárt rendszert alkotnak, korántsem mondható el ez azonban a tanulmány másik témája kapcsán, azaz a termelők és a felvásárlók közötti polgári, illetve agrárjogi szerződések teljesítése során bekövetkező vis maior események tekintetében. Zárszóként ez utóbbi témához, a jogalkotói szándék mindenképpen pozitív lépésként értékelendő, de álláspontom szerint a gyakorlatban való alkalmazás során a vizsgált jogszabályi rendelkezés további pontosításra fog szorulni.

22 Az egyes szerződéstípusok elhatárolásáról lásd: BOBVOS 2005, 4–6. p.; KISFALUDI 2003, 32–36. p.

23 Megjegyzendő, hogy a hatályba nem lépett új Polgári Törvénykönyv a mezőgazdasági termékértékesítési szerződést már az adásvételi szerződés különös nemeként, mint mezőgazdasági adásvételi szerződés szabályozta volna (5.203.§). Vö.: CSIZNER 2009, 647–648. p.

BIBLIOGRÁFIA

- Adatvédelmi biztos: *Közlemény a Blikk című napilap 2004.01.27-ei számában megjelent Fehér Miklós válogatott labdarúgó tragikus haláláról tudósító cikkel kapcsolatban* <http://www.jogiforum.hu/hirek/10073#axzz1JJhawgtB> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. április 12.)
- Brutalitás a hírműsorokban* (2009) = Az Országos Rádió és Televízió Testület tanulmánya http://www.mediatanacs.hu/elemlzesek/22/24/1267630579brutalitas_a_hirmusorokban_2009_20100303.pdf (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. április 7.)
- BAYER 2003 = BAYER Judit: *Személyiségjog-sértések kontra szólásszabadság a neten: eltávolítás vagy válaszadás? Médiakutató*, 2003 ősz, 101–115. p.
- BAYDAR 2011 = BAYDAR, Yazuv: *The 'Lone Ranger' as the Missionary of Conscience: The Role of the News Ombudsman*. In: Zlatev, Ognian; Lani, Remzi; Baydar, Yavuz; Mollerup, Jacob; Vilović, Gordana; Turtia, Tarja; Hulin, Adeline *Professional Journalism and Self-Regulation Professional journalism and self-regulation: new media, old dilemmas in South east Europe and Turkey*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2011
- BESENYEI 2009 = BESENYEI Lajos: *Kötelmi jog, Általános rész*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009
- BOBIVOS 2005 = BOBIVOS Pál: *A mezőgazdasági termékértékesítési szerződés*. Acta Jur. et Pol., Szeged, 2005, Tomus LXVII. Fasc. 3.
- BREHÓSZKI 2009 = BREHÓSZKI Márta: *Mennyire korlátolt a jogi személy gazdasági társaságok tagjainak felelőssége? A felelősség-átörés hazánkban és a „lepelátszúrás” doktrínája az Amerikai Egyesült Államokban*, Ph.D. értekezés, kézirat, Budapest, 2009
- BRÓSZ – PÓLAY 1986 = BRÓSZ Róbert – PÓLAY Elemér: *Római jog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1986
- CSIZNER 2009 = CSIZNER Ildikó (szerk.): *Kézikönyv az új Polgári Törvénykönyvhöz*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009
- EÖRSI 1966 = EÖRSI Gyula: *A polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966
- EÖRSI 1998 = EÖRSI Gyula: *Kötelmi jog, Általános rész*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998.
- FARKAS CSAMANGÓ 2009 = FARKAS CSAMANGÓ Erika: *Kölcsönös megfeleltetés teljesülésének ellenőrzése és a szankciók*. Acta Jur. et Pol., Szeged, 2009, Tomus LXXII. Fasc. 5.
- GÁLIK et al, 2007 = GÁLIK Mihály – NYAKAS Levente – NAGY Krisztina – TÍMÁR János – ROZGONYI Krisztina – TÓTH András – MOLNÁR Péter: *Fórum – Digitális átállás és az alapjogok*. Fundamentum, 2007/2. szám, 43–69. p.
- GELLÉRT 1992 = GELLÉRT György (szerk.): *A polgári törvénykönyv magyarázata*. Első kötet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992

- GELLÉRT 2001 = GELLÉRT György (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2001
- HAHN 1966 = HAHN István (szerk.): *Történelmi olvasókönyv I., Forrásszemelvények*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1966
- HALMAI 2007 = HALMAI Péter: *A Közös Agrárpolitika rendszere*. In: Halmai Péter (szerk.): *Az Európai Unió agrárrendszere*, Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007
- KEMENES 2000 = KEMENES István: *A jogi személy elkülönült felelősségének „áttörése”*. In: *Tanulmányok Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára Acta Jur. et Pol. Szeged, 2000, Tomus LVIII. Fasciculus 1–41., 315–330. p.*
- KEMENES 2001 = KEMENES István: *Felelősségi kérdések és visszaélésszerű joggyakorlás a gazdaságban*. *Gazdaság és Jog*, 2001/5. szám, 12–19. p.
- KISFALUDI 2003 = KISFALUDI András: *Az adásvételi szerződés*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003
- KISS 2010 = KISS Tibor: *Felelősség-áttörés a bírói gyakorlatban*. Debreceni Jogi Műhely, 2010/1. szám http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2010/felelosseg_attores_a_biroi_gyakorlatban/ (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. július 15.)
- KOLTAY 2007 = KOLTAY Gábor: *A magánszféra védelme és a sajtó – magyar, angol és európai pillanatkép*. *Magyar Jog*, 2007/10. szám, 616–625. p.
- KÖLES – SÁGHY 2006 = KÖLES Tibor – SÁGHY Mária: *Polgári jog II. – Kötelmi jog*. Novissima Kiadó, Budapest, 2006
- MÁDL 1964 = MÁDL Ferenc: *A deliktuális felelősség a társadalom és a jog fejlődésének történetében*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1964
- Magyarázat, 2007 = A Polgári Törvénykönyv magyarázata 1.*, Complex Kiadó, Budapest, 2007
- MAJTÉNYI 2005 = MAJTÉNYI László: *Közérdekű – személyes – nyilvános – titok – Történeti, logikai, fogalmi problémák – I. Rész*. Beszélő, 2005/8. szám, 28–37. p.
- MARTON 1942 = MARTON Géza: *Kártérítés – Kártérítési kötelmek jogellenes magatartásból*. In: Nagy – Szladits: *A magyar magánjog, III-IV. kötet, Kötelmi általános és különös rész*, Grill Kiadó, Budapest, 1942
- MÁZI 2001 = MÁZI András: *A veszélyes üzemi kárfelelősség magyarországi fejlődése a polgári korszakban*. In: *Studia Iuvenum Iurisperitorum, A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Hallgatóinak Tanulmányai, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 2001, 81–118. p.*
- MIKÓ 2009 = MIKÓ Zoltán: *Agrár- és vidékfejlesztési igazgatás*. Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2009
- Mindent elöntött a vörösiszap – videó, a TV2 2010. október 4-ei híradásának képei http://wn.com/TV2-Kolontar-Devecser-Vorosiszap_katasztrofa (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. április 3.)
- MOLNÁR 1993 = MOLNÁR Imre: *A római magánjog felelősségi rendje*. JatePress, Szeged, 1993
- MOLNÁR – JAKAB 2010 = MOLNÁR Imre – JAKAB Éva: *Római jog*. Leges, Szeged, 2010
- NOCHTA 2005 = NOCHTA Tibor: *A magánjogi felelősség útjai a társasági jogban*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005
- PAPP 2010 = PAPP Tekla (szerk.): *Társasági jog*. Lectum kiadó, Szeged, 2010
- SÓLYOM 1977 = SÓLYOM László: *A polgári jogi felelősség hanyatlása*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977

- SCHÄFER 2010 = SCHÄFER, Carsten: *Gesellschaftsrecht*. Verlag C. H. Beck, München, 2010, 136–140. p.
- Szakértői javaslat, 2008 = VÉKÁS Lajos (szerk.): *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, 2008
- SZILÁGYI 2007 = SZILÁGYI János Ede: *Az agrár és vidékfejlesztési támogatások új rendszere: 2007*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus XXV/2., 2007
- TÖRÖK 2007 = TÖRÖK Tamás: *Felelősség a társasági jogban*. HVG-ORAC, Budapest, 2007
- TRÓCSÁNYI 2008 = TRÓCSÁNYI Sára: *Média és méltóság* http://www.jogiforum.hu/files/adatvedelem/dr_trocsanyi_sara-media_es_meltosag%5Bjogi_forum%5D.pdf (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. május 3.)
- UJVÁRINÉ 2002 = UJVÁRINÉ ANTAL Edit: *Felelősségtan*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2002
- VARGA 1996 = VARGA István: „Durchgriff” – *A jogi személyiség áttörése*. Magyar Jog, 1996/12. szám, 744–750. p.
- VEZEKÉNYI 2005 = VEZEKÉNYI Ursula: *A korlátolt tagi, részvényesi felelősség áttörése a társasági törvényekben a bírói gyakorlat tükrében*. In: Ünnepi kötet Sárközy Tamás születésének 65. évfordulójára, HVG-ORAC, 2005, 305–316. p.
- WELLMANN 2008 = WELLMANN György: *Tagi felelősségátvitel társasági jogunkban*. Gazdaság és Jog, 2008/11. szám, 3–10. p.

AZ ÁLLAM OBJEKTÍV INTÉZMÉNYVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGE A KATASZTRÓFAHELYZETEK KEZELÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN AZ ÁLTALÁNOS OMBUDSMAN KATASZTRÓFAVÉDELMI PROJEKTJÉNEK TÜKRÉBEN

FARKAS Zsuzsanna

JUHÁSZ Zoltán

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
munkatársa,
Szegedi Tudományegyetem Munkajogi és Szociális
Jogi Tanszék megbízott oktatója

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
munkatársa
Eötvös Loránd Tudományegyetem Jogszociológia
Tanszék megbízott oktatója.

1. BEVEZETÉS

Az Alkotmánybíróság alábbiakban ismertetendő „állami intézményi életvédelem” elméletére építette fel az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (a továbbiakban: Biztos) proaktív vizsgálati gyakorlatát, amely magában foglalja a projektmódszer alkalmazását. Ez a megközelítés különösen gyümölcsözőnek tűnik a katasztrófavédelemmel kapcsolatos kérdések vizsgálatakor, ahogy ez látható lesz az ismertetett esetek kapcsán. A katasztrófavédelem leginkább akkor kerül a közérdeklődés (és a tudományos érdeklődés) középpontjába, ha valamilyen jelentős, pusztító természeti vagy ipari katasztrófa következik be, és ennek eredményeképpen újra felmerülnek a megelőzés, az eredményes védekezés, a helyreállítás aktuális kérdései. A Biztos proaktív szemléletű fellépése ezzel szemben lehetővé teheti a szisztematikus áttekintését e területnek. Mindezeknek bemutatására tesz kísérletet jelen tanulmány.

2. PROJEKTMÓDSZER ALKALMAZÁSA

A Biztos elsődlegesen egyedi panaszok, egyedi ügyek kivizsgálására és megoldására hivatott. Azonban a hatékonyságra, a visszasságok, jogsérelmek megelőzésére is törekvő, az európai standardokat szem előtt tartó modern alapjogvédő intézmény feladatai – amennyiben erre hatásköri korlátai lehetőséget adnak – nem érhetnek véget az egyéni és kollektív állampolgári panaszok vizsgálatánál, orvoslásánál.

Az ombudsmanintézmények egyik sajátossága, hogy az emberi jogok védelmének érdekében a biztosoknak jelentős szabadságuk van saját feladatuk, hatáskörük értelmezésében. Az alkotmányos jogok védelmének kiemelkedő jelentőségére tekintettel az ombudsmantörvény viszonylag tág határok között adja meg a hivatali eljárás lehetőségét a Biztosnak.¹

A Biztos véleménye szerint a pusztán egyes ügyeket és a közigazgatás egyedi hibáit vizsgáló szemlélet – a *reagáló (reaktív) jellegű* ombudsmani szerep – mellett, ahhoz szorosan kapcsolódva szükség van a konstruktív, általános összefüggéseket komplexen

¹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény, 16.§ (2) bekezdés.

elemző szemléletre és megoldási javaslatra, úgynevezett *proaktív szerepfelfogásra*. A proaktivitás korántsem példa nélküli, ez részben a korábban már bevált, átfogó, hivatalból indított vizsgálatokban ölt testet, mivel széles körben biztosított a hivatali eljárás lehetőségét.

2008 óta az úgynevezett projektmódszer alkalmazása az alapjogvédelem lényeges eszköze lett. A projektmódszer – az egyéni panaszok vizsgálatán túl – különösen hatékony lehet akkor, ha egy kiszolgáltatott, jogérvényesítésre, panaszkodásra képtelen társadalmi csoport alapjogainak sérelméről van szó, illetve ha az adott területen kirívóan súlyos vagy tömeges jogsérelem tapasztalható. A korábbi ombudsmani gyakorlatra építve a Biztos 2011 januárjában a katasztrófák elleni védekezést középpontba állító projektet indított.²

3. A KATASZTRÓFAVÉDELMI PROJEKT ISMERTETÉSE

Az elmúlt tíz évben az ombudsmanok időről időre visszatérően szembesültek a természeti katasztrófák megelőzésével, előrejelzésével, az emberi és anyagi javak mentésével, valamint a károk elhárításával és a következmények felszámolásával kapcsolatos állami (túlnyomó részt hatósági) tevékenység során felmerülő, valamint közszolgáltatói feladatok ellátásával kapcsolatos visszásságokkal. Ezek orvoslására számos intézkedést (ajánlást, jogalkotási javaslatot) fogalmaztak meg.³

2010-ben sajnálatos módon természeti és ipari katasztrófák sora sújtotta az országot. A Biztos több – az egyes katasztrófákkal kapcsolatos – konkrét ügyben indított vizsgálatot. A másfél évtizedes ombudsmani gyakorlat, valamint az elmúlt év tapasztalatai azonban rávilágítottak arra, hogy szükségessé vált a katasztrófákkal kapcsolatos állami feladatok ellátásának új, komplex szemléletű értékelése, az egyes állami szervek katasztrófa-helyzetekkel kapcsolatos együttműködésének egyes alapjogi összefüggéseinek vizsgálata.

Míndezekre tekintettel a Biztos 2011-ben önálló alapjogi projekt keretében a következő témaköröket helyezi vizsgálatai fókuszába:

- a korábbi átfogó ombudsmani vizsgálatok, így a tűzoltóságokkal, rendőrséggel, valamint a 2006. augusztus 20-i tűzijáték alatt bekövetkezett katasztrófával összefüggő jelentések utóvizsgálata;⁴
- a rendészeti szervek pszichológiai ellátása;
- a rendészeti szervek, a Magyar Honvédség, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködése az egyes rendkívüli események alatt, valamint ezt követően;
- a katasztrófa-helyzetek esetén a szakszerű irányítás kérdése;⁵

2 SZABÓ 2011, 85. p.

3 Lásd különösen: a települési belvíz-, csapadékvíz-elvezetés, mint közfeladat ellátatlanságáról szóló OBH 2852/1999. számú jelentést; valamint a katasztrófákat követő helyreállítás, kártérítés kérdéseinek előrelátható és kiszámítható, alkotmányos szabályozással történő rendezéséről szóló OBH 2611/2002., OBH 1083/2002. és OBH 5430/2001. jelentéseket. (A biztos jelentései az www.obh.hu internetcímen hozzáférhetőek.)

4 Ezek elsősorban a korábbi jelentésekben tett ajánlások gyakorlati megvalósításának számonkérésére összpontosítanak.

5 Ezt az árvízi helyzetek kapcsán, érintőlegesen már vizsgálta a Biztos az AJB–3157/2010. számú jelentésében.

- a tűzoltóság irányítása, szervezete, kapcsolata a katasztrófavédelmi szervezettel, polgári védelemmel;
- az egyes készenléti szolgálatok beavatkozásának időszerűsége, valamint a beavatkozások gyors és szakzerű végrehajtásához szükséges tárgyi feltételek megléte;⁶
- a katasztrófák megelőzését szolgáló hatósági ellenőrzések, a megelőzést szolgáló szabályrendszer (felül)vizsgálata;
- e szempontok megjelenése a kiemelt beruházások (így különösen a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése) tervezése és engedélyezése során.⁷

Tapasztalataink szerint nem vezet eredményre, ha az ombudsman csupán az egyes hatósági (közigazgatási, rendészeti) eljárásokat és intézkedéseket vizsgálná, ugyanis azok során az állampolgárok nagyobb csoportját érintő alapjogi sérelmeknek mindössze egy – feltehetőleg kisebb – részét tárhatnánk fel. E kérdések pedig különösen az állampolgárok helyzetében a katasztrófa nyomán kialakult súlyos következmények enyhítésével, valamint felszámolásával függenek össze.

Erre figyelemmel a Biztos a következő témakörök vizsgálatát is szükségesnek tartja:

- a kármentesítés, kártalanítás, kárenyhítés gyakorlata és a mindezekkel összefüggő eljárási garanciák;
- a különféle állami, önkormányzati és civil szervezetek szerepe a kártalanítási, kárenyhítési eljárásokban.⁸

4. AZ ÁLLAM INTÉZMÉNYES ÉLETVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGE

Felmerül az a kérdés, hogy melyek azok az alapvető alkotmányos jogok, amelyeknek a sérelme indokolta az országgyűlési biztosok vizsgálódását és fellépését a katasztrófavédelem, az árvízi védekezés és kárrendezés területén. Ez pedig nem más, mint az *állam intézményes életvédelmi kötelezettsége*.

A 2000 és 2010 közötti ombudsmani jelentések e területen ennek megfelelően elsődlegesen az állam intézményes életvédelmi kötelezettségével kapcsolatos feladatok teljesítését, a jogorvoslathoz való jog garantálását, valamint a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményének érvényesülését kérték számon.⁹ Egyes jelentések foglalkoznak még az egyenlő bánásmód követelményének, illetve a katasztrófasegélyezés területén a szociális biztonsághoz való jog érvényesülésével.¹⁰

Először röviden bemutatjuk, hogy mit is jelent és honnan is fakad az „élethez való jog” állami biztosításának kötelezettsége.

6 Az ország területének jelentős részén az elvárt 15 perc többszöröse alatt érnek ki e szervek, amely jelentősen csökkenti a mentés sikerének esélyét.

7 SZABÓ 2011, 85–87. p.

8 *Uo.*

9 Lásd például: OBH 1083/2002. és OBH 5430/2001. számú jelentéseket.

10 Lásd például: OBH 5041/2003. és AJB–4452/2010. számú jelentések.

4.1. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége

Az 1949. évi Alkotmány¹¹ 8.§ (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az új Alaptörvény I. cikkének (1) bekezdése szerint: „Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” Az Alaptörvény tehát úgy fogalmaz, hogy az alapvető jogokat tiszteletben kell tartani és csak a védelmük állami kötelezettség.

Az Alkotmánybíróság e védelmi kötelezettségből levezette, hogy az államnak aktív védelmi kötelezettsége is van az alapvető jogok biztosítás terén a klasszikusnak nevezhető alkotmányi tartalom, a tartózkodási kötelezettség mellett.¹² Az államnak ezért egyrészt tartózkodnia kell az alapjogok megsértésétől, másrészt gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ebből következik az, hogy az alapjogok szubjektív oldala mellett szükséges a tényleges érvényesülést elősegítő aktív állami fellépés.

Míndez azt jelenti, hogy az alapjogoknak létezik állami szemszögből egy intézményvédelmi oldala is. Az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével és érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan *állami intézményvédelmi kötelezettség*nek nevezzük.

Az állami intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezik a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki.

Az állami intézményvédelmi kötelezettség azt jelenti, hogy az állampolgárok alanyi jogának megvalósulásához szükséges, hogy az állam kialakítson és fenntartson egy intézményrendszert. Az intézményrendszer alatt kell érteni elsősorban az azonos élethelyzetre vonatkozó normatív rendelkezések megalkotását, másodsorban azt a szervezetrendszert, amelyet ezek a rendelkezések létrehozhatnak.¹³

4.2. Az állam intézményes életvédelmi kötelezettsége

Az Alkotmánybíróságnak az állam tevőleges kötelezettségére vonatkozó felfogása az abortusz alkotmányosságáról rendelkező határozatában rajzolódik ki.¹⁴

Eszerint az Alkotmány 54.§ (1) bekezdése egyrészt „minden ember” számára garantálja az élethez való alanyi jogot, másrészt – az Alkotmány 8.§ (1) bekezdésével összhangban – „az állam elsőrendű kötelességévé” teszi az emberi élet védelmét.

Az állam kötelessége az alapvető jogok „tiszteletben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban – mint ahogy korábban már kifejtettük – nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az Alkotmánybíróság

11 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról.

12 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. Vö.: GÁRDOS-OROSZ 2009, 407. p.

13 GÁRDOS-OROSZ 2009, 408. p.

14 64/1991. (XII.17.) AB határozat.

szerint hasonló a helyzet az élethez való joggal is. Az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodik, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; „az emberi élet” általában, „mint érték” a védelem tárgya. Ezért az állam intézményes életvédelmi kötelezettsége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására. Ez a kötelezettség – ellentétben az élethez való alanyi joggal – nem abszolút, ezért lehetséges, hogy vele szemben más jogokat mérlegeljenek.

Az Alkotmány 54.§-ából fakad tehát az állam életvédelmi kötelezettsége, amely önmagában nem követel törvényi szintű szabályokat. E szakasz alapján az államnak általában, személytelenül, statisztikai sokaságként „mindenki” számára kell az élet védelméről gondoskodnia. Közlekedési szabályokat, környezetszennyezési kibocsátási határértékeket, műszaki biztonságtechnikai előírásokat nem szükséges törvényben meghatározni, jóllehet mindezek érintik az élethez való jog objektív oldalát, az abból következő állami kötelességeket. Az ilyen szabályok csak egy adott határig védenek, azon túl viszont tudatosan kockáztatnak emberi életet, s tudomásul veszik bizonyos számú emberi élet föláldozását társadalmi előnyök érdekében.

Mindennek értelmében az Alkotmánybíróság például az egészséges környezethez való jog sajátosságát e jog intézményvédelmi oldalának meghatározó voltában találta meg. A környezetvédelemhez való jog ezek szerint 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.¹⁵

Egyértelműen megállapítható tehát a fent kifejtett alkotmánybíróági érvelésnek megfelelően, hogy az állam köteles a különböző katasztrófák, káresemények következményeinek kezelése, káros hatásainak enyhítése, a mentés megszervezése, amennyiben lehetséges megelőzése érdekében az ezzel összefüggő jogi szabályozás és jogintézmények kidolgozására, a közigazgatási szervezetrendszer megfelelő kialakítására és működtetésére.

E védelem ugyanakkor nem abszolút. Nem is lehetséges egy ilyen elvárás megfogalmazása, ebben a tekintetben más jogok mérlegelésére is lehetőség van. Egyúttal az állam mindenkori gazdasági teherbíró képessége is befolyással van a védelem szintjére.

Az Alkotmánybíróság később kifejtette, hogy az állampolgárok jogainak védelme valamennyi állami szerv feladata.¹⁶ Az Alkotmány 8.§ (1) bekezdése szerint az állam (és szervei) elsőrendű kötelessége az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak tiszteletben tartása és védelme. Az Alkotmány 8.§-a és 19.§ (3) bekezdés b) pontja alapján az Országgyűlés köteles megalkotni az alapjogok érvényesüléséhez szükséges tör-

15 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

16 12/2001. (V. 14.) AB határozat.

vényeket. Az Alkotmány 35.§ (1) bekezdés a) pontja a Kormány tekintetében fogalmazza meg az állampolgárok jogainak védelmét és biztosítását.

Az Alkotmánybíróság határozatai értelmében tehát *az állampolgári jogok védelme általános, valamennyi alkotmányos szervre irányadó rendelkezés, amelyet a különböző államhatalmi ágak, az állam különböző szervezetei feladat-és hatáskörükbe tartozó módon, de egymással együttműködve, együttesen látnak el.* Igaz ez az állam intézményi életvédelmi kötelezettségének teljesítésére is, a megfelelő jogalkotás és állami, hatósági jogalkalmazás vonatkozásában is.

5. AZ ÁLLAM OBJEKTÍV INTÉZMÉNYI ÉLETVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGE ALAPJÁN KATASZTRÓFAHELYZETEKEL ÖSSZEFÜGGŐ OMBUDSMANI VIZSGÁLATOK

5.1. Az árvíz és más katasztrófa helyzetek elleni védekezés és megelőzés

A Biztos az árvizek és belvizek elleni védekezés kérdésköréből kiindulva vizsgálta először a katasztrófavédelmet alapjogi szempontból. Az AJB–3157/2010. számú ügyben a Biztos széleskörű információgyűjtést végzett.

Az ombudsman vizsgálatai során az állam intézményes alapjogvédelmi kötelezettségéből kiindulva azt vizsgálta, hogy a katasztrófavédelemmel összefüggő jogintézmények, a létrehozott katasztrófavédelmi közigazgatási szervezetek útján az állam kielégítően teljesíti-e kötelezettségeit.

Az ombudsman ennek során nagyban támaszkodott az Alkotmánybíróság gyakorlatára. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel.¹⁷ Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartására. A testület egy másik határozatában pedig elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.¹⁸

Az Alkotmánybíróság arra is utalt, hogy a jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmi, kifejezései mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalom körébe tartozik-e. A jogalkalmazás általános és elvont módon megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatása. Ennek során minden jogszabály értelmezésre szorul még akkor is, ha annak problémamegoldó, alkotó jellege elmosódott, az értelmezési művelet más korábbi jogszabály-értelmezésekre támaszkodva rutinná vált. Azt általában a jogalkotás dönti el, hogy valamely életviszonyt szabályoz-e, és azt is, hogy ezt milyen részletességgel, mennyire esetszerűen teszi. Ez a jogszabály ho-

17 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

18 26/1992. (IV. 30.) AB határozat.

mályosságától, értelmezhetetlenségétől különálló kérdés. Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megkötí a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot. A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.¹⁹

Általános jelleggel állapította meg az ombudsmani jelentés, hogy a katasztrófahelyzetek kezelésére vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatra szorul. A joganyagot lehetőség szerint egységesíteni, egyszerűsíteni és a vonatkozó jogszabályok számát lehetőség szerint csökkenteni szükséges. Különösen igaz ez a közvetlenül a katasztrófahelyzetek kezelésére vonatkozó joganyagra. Az összetett szabályozási tárgy miatt a többszintű és több közigazgatási szerv hatáskörét érintő szabályozás nem küszöbölhető ki, azonban lehetőség szerint kerülni kell az ugyanazon tárgykörök párhuzamos szabályozását, az esetlegesen ugyanarra a tárgyra vonatkozó ellentétes vagy eltérő szabályozást különböző jogszabályokban. Az ugyanazon tárgykörre vonatkozó törvényt lehetőség szerint egységes szerkezetbe kell foglalni a végrehajtására szolgáló rendeletekkel.

A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló törvény is alkalmazandó ilyen helyzetekben.²⁰ A *Kat.* II. fejezetében rendelkezik a katasztrófák elleni védekezés irányításáról. Ezek szerint az irányításban szerepe van a Kormánynak, a Kormányzati Koordinációs Bizottságnak,²¹ a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszternek, az érintett központi közigazgatási szerv vezetőjének, a megyei, fővárosi és helyi védelmi bizottságoknak,²² a polgármesternek (főpolgármesternek).

Eltelkintve a kormányváltással megváltozott minisztériumi struktúráról, látható, hogy igen összetett irányítási rendszerrel van szó, amely többszörösen szabályozott. A kapcsolat az egyes szintek és szakterületek között ugyan részben szabályozott, azonban mindez nem segíti elő a jogalkalmazás gyors és hatékony voltát, amely ilyen esetben elengedhetetlen. Kérdéses, hogy a polgármesterek (az ő szakmai apparátusuk) rendelkeznek-e megfelelő szakismerettel, és a szakigazgatási szervek ilyen helyzetben képesek-e, rendelkeznek-e megfelelő kapacitással a szakmai segítség nyújtására. A polgármesterek és szakapparátusuk számára rendszeres és hatékony, ténylegesen megtartott képzésekre lenne szükség, hogy sokoldalú feladataiknak maradéktalanul eleget tudjanak tenni.

A jogi szabályozás jelenleg többszörös áttételeken keresztül megvalósuló kapcsolattartást kíván meg a védekezésben részt vevő szervektől, és számos hatáskört telepít területi szervekhez. Mindezek a hatékony és gyors védekezést nehezítik.

Az AJB–3157/2010. számú jelentés visszaatal a Biztos és általános helyettesének OBH 3969/2006. számú jelentésére, amely a 2006. augusztus 20-i tűzijáték során bekövetkezett

19 1160/B/1992. AB határozat.

20 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló törvény, 1–4.§§. (A továbbiakban: *Kat.*)

21 Vö.: a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet 1–6.§§.

22 Vö.: a honvédelemről szóló 2004. évi CV. törvény 55–58.§§.

halálesetek ügyében készült. Ez a 2006-os jelentés – többek között – megállapította,²³ hogy az Állami Számvevőszék 2005. évben a természeti katasztrófák megelőzésére való felkészülés ellenőrzéséről készített jelentésében, a katasztrófavédelemben résztvevő különböző szervek együttműködésének hiányosságaira vonatkozóan tett megállapításai 2006 novemberében, a jelentés kiadásakor is helytállóak voltak, a javaslatok jelentős hányada mégsem valósult meg.²⁴

A jelentés azt is megállapította, hogy a vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatra szorul. Át kell tekinteni a joganyagot, a szükséges egyszerűsítés és egyértelműsítés deregulációs lépéseket is magában foglalhat.²⁵ Mindezt egyébként a *Kat.* 1.§ (1) bekezdése alapvető jelleggel megfogalmazza: „*A katasztrófák megelőzése és az ellenük való védekezés (a továbbiakban: katasztrófavédelem) nemzeti ügy. A védekezés egységes irányítása állami feladat.*”

A jelentés kitért a katasztrófa helyzetben történő lakossági tájékoztatás kérdésére is. A *Kat.* 1.§ (2) bekezdése ugyanis kinyilvánítja, hogy minden állampolgárnak, illetve személynek joga van arra, hogy megismerje a környezetében lévő katasztrófaveszélyt, elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat, továbbá joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben.²⁶

A tájékoztatás a katasztrófavédelmi szervek számára tehát jogszabályi kötelezettség, ezért azt szakszerűen, a meteorológiai jelentésekkel egyező terminológia alkalmazásával kell a közvélemény felé folytatni. A tájékozódás kötelezettsége ugyanakkor a lakosság részéről is joggal várható el, hiszen csak az adott fenyegetés tudatában képes a polgár megfelelő módon a meteorológiai veszélyhelyzetek/katasztrófák megelőzésében, elhárításában együttműködni.²⁷

Míndehhez megfelelő tájékoztató anyagokra van szükség, amely érthetően nyújt felvilágosítást a lakosság számára. Ugyancsak szükséges lenne lakossági védelmi kézikönyvek kiadására, ennek keretében a helyi önkormányzatok, a polgármesterek számára is kívánatos lenne ilyen aktualizált kiadványok összeállítása.²⁸

Ebben a témakörben is visszautalt a jelentés az OBH 3969/2006. számú jelentésre. Ebben kiemelésre került, hogy alapos kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban is, hogy a *Kat.* és a polgári védelemről szóló törvény²⁹ által jelenleg szabályozott riasztás (légi riasztás, közszolgálati műsorszolgáltatók adásának megszakításával történő riasztás) a kívánt hatást érthette volna el, ugyanis ezeket – a lakosság felkészítésének hiányosságai miatt – az állampolgárok túlnyomó többsége nem is ismeri.³⁰

Annak ellenére, hogy a *Kat.* és *Pvtv.* az óvóhelyi védelem, az egyéni védőeszköz-elátás, a lakosság riasztása, valamint a kitelepítés és befogadás általános szabályairól szóló 60/1997. (IV. 18.) Korm. rendelet és a polgári védelmi felkészítés követelményeiről szóló 13/1998. (III. 6.) BM rendelet pontosan meghatározzák a lakosság felkészítésével kapcsolatos feladatokat, és a legfontosabb követendő magatartási szabályok el is érhetők az Or-

23 Az OBH 3969/2006. számú jelentés, 22. p.

24 Az OBH 3969/2006. számú jelentés, uo.

25 Az AJB–3157/2010. számú jelentés, 34. p.

26 Az AJB–3157/2010. számú jelentés, 28–29. p.

27 *Uo.*

28 *Uo.*

29 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről. (A továbbiakban: *Pvtv.*)

30 Az AJB–3157/2010. számú jelentés, 28–29. p..

számos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság honlapján, de a tűzijáték résztvevői (nézői) – feltehetőleg – a lakosságfelkészítés hiányosságai miatt nem az ilyen helyzetekben követhető magatartást tanúsították. Azt is világosan látni kell, hogy megfelelő lakosságfelkészítés esetén az állam már egy szakszerű riasztással teljesíthette volna objektív alapjogvédelmi kötelezettségét. A magyar szabályozás nem domborítja ki kellőképp – a német szakirodalomban a katasztrófavédelem harmadik pilléréként is említett – önvédelmet/önmentést, illetve az érintett állampolgárok saját személyes felelősségét sem.³¹

Ezek a megállapítások általános jelleggel továbbra is megállnak, és a jövőre nézve a fent leírt kötelezettséget róják az államra és annak szerveire.

A jelentés idézi az általánosan elfogadott szakmai álláspontot, amely szerint a megváltozott időjárási viszonyok miatt az eddig ismert veszélyhelyzetek gyakoribb és/vagy súlyosabb változatain túl, olyan új típusú veszélyhelyzetek is megjelenhetnek, amelyeket eddig Magyarországon alig vagy egyáltalán nem tapasztaltak (pl. tornádók).³²

Ezért kiemelkedő figyelmet kell fordítani e helyzetek megelőzésére és kezelésére. Az idézett ombudsmani vizsgálat arra terjedt ki, hogy a hatályos magyar jogrendszer és az annak alapján működő állami intézményrendszer képes-e eleget tenni az alkotmányos életvédelmi kötelezettségnek. A jelentés összességében a következő visszásságokat állapította meg:

1) A sokszorosán tagolt jogi szabályozás és az azon alapuló egymást átfedő hatáskörrel működő különböző közigazgatási, rendvédelmi szervek, valamint helyi önkormányzatok jogalkalmazása a jogbiztonság sérelmének veszélyét idézi elő és közvetten a tulajdonhoz való jog sérelmének veszélyét hordozza, továbbá akadályozza, hogy az állam objektív intézményvédelmi (életvédelmi) kötelezettségének eleget tegyen.³³

2) A tájékoztatás a katasztrófavédelmi szervek számára jogszabályi kötelezettség, azonban szükséges a vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálata, és módosítása annak érdekében, hogy az alkotmányosság követelményének megfeleljen.³⁴

2010 júniusában több felsőszolcai lakos fordult beadvánnyal az Országgyűlési Biztos Hivatalához, amelyben az önkormányzatnak a várost a hónap első napjaiban elöntő árvíz elleni védekezéssel, illetőleg az árvízi katasztrófa okozta károk felmérésével és enyhítésével (szivattyúzás, fertőtlenítés, víz- és áramellátás, egészségügyi ellátás, oltások beadása), az adományok kiosztásával, valamint a lakosság tájékoztatásának állítólagos hiányosságaival kapcsolatban fogalmaztak meg kifogásokat. Ebben az ügyben készült el az AJB–4452/2010. számú jelentés, amely a katasztrófa-helyzetek kezelésével összefüggésben további megállapításokat tett. Ezek gyakorlatilag egybeesnek a korábbiakban ismertetett megállapításokkal, azonban a jelentés utalt arra, hogy a korábbi ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai alapján célszerű lenne egy komplex kártalanítási rendszer kidolgozása. A jelentésekben megfogalmazott általános megállapítások minden katasztrófa-helyzetre igaznak tekinthetők, így ipari katasztrófák esetében is érvényesítendő követelmények.³⁵

A megfogalmazott ajánlásokat, szakmai álláspontot lényegében elfogadták a jogalkotásért felelős miniszterek, új katasztrófavédelmi koncepció kidolgozására került sor, ennek

31 *Uo.*, 29. p.

32 Lásd: PAPP 2008, 1–2. p.

33 Az AJB–3157/2010. számú jelentés, 34. p.

34 *Uo.*

35 Az AJB–4452/2010. számú jelentés, 20–24. p.

keretében az új katasztrófavédelmi törvény szövegszerű változata is elkészült, és a benyújtásra került a Parlamentbe.³⁶

5.2. Árvíz és más katasztrófavédelmi helyzetek miatt bekövetkezett károk rendezése

Az árvíz és más katasztrófavédelmi helyzetek elleni védekezés illetve megelőzés mellett a katasztrófavédelmi helyzetek okozta károk rendezése az a másik terület, ahol az ombudsman az elmúlt évtizedben panaszok százaival találkozott.

E alfejezetben belül először tisztázzuk a „katasztrófa kár” fogalmát és természetét, majd bemutatjuk az árvíz, belvíz és a vörösiszap katasztrófa miatt bekövetkezett károk rendezésének módját és hiányosságait.

5.2.1. A „katasztrófa kár” fogalma és természete

A katasztrófa kár fogalmát hiába keressük a hatályos magyar *Ptk.*-ban, szabatos és pontos definícióját nem fogjuk megtalálni. A katasztrófa kár fogalma – nem véletlenül – a biztosítási jog területén alakult ki összefüggésben a katasztrófa kockázatok kérdéskörével.

Amikor katasztrófa kockázati kitettségről beszélünk, alapvetően két nagy kockázati csoportot érdemes megkülönböztetni: a természet erőivel összefüggő katasztrófa kockázatok és olyan egyéb, ezen a körön kívül eső nem természeti katasztrófák, amelyek meghatározóan emberi tényezővel hozhatók kapcsolatba. Ezen második körbe tartozó kockázatok tovább kategorizálhatóak: nem szándékos események, amelyek például valamely baleset, robbanás, tűz következményeként történtek meg; valamint olyan szándékos események, amelyek például zavargások vagy terrorista cselekmények hatására következtek be. 2001. szeptember 11-ig, a World Trade Center elleni terrorista – támadásig, ez utóbbi szándékos cselekmények körébe sorolt katasztrófák veszteségei nem képeztek meghatározó részt a katasztrófa károk között nemzetközi viszonylatban. Ez az esemény azonban bekerült a történelem legköltségesebb katasztrófa eseményei közé, lényegesen megnövelve egyúttal a teljes viszontbiztosítási piacnak a tartalékolási kötelezettségét.

Ezeknek a káreseményeknek a vonatkozásában általánosan elfogadott, hogy reparálásukhoz valamilyen mértékű kormányzati erőforrás bevonására is szükség van, a világ országaiiban immáron külön költségvetési alapokat képeznek ilyen célokra.³⁷

5.2.2. Árvíz, belvíz miatt bekövetkezett károk rendezése

A Biztos általános helyettese már 2001-ben rámutatott arra, hogy a *Kat.* által szabályozott állami feladatvállalás mellett a kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben nincs egyértelmű eligazító jogszabály, amely meghatározná, hogy a katasztrófasegély milyen felté-

36 A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló T/3499. számú törvényjavaslat.

37 A definíció kapcsán lásd: DÉNES 2006, 2. p.

telekkel illeti meg az állampolgárokat. A jogalkotási javaslatot megfelelően fogadták, de konkrét eredmény nem született.

A kormány kormányhatározattal rendezte a 2001-es súlyos árvíz miatti katasztrófa-károk enyhítését.³⁸ A 2001-ben és 2002-ben beérkező panaszok a kárenyhítési eljárásokkal voltak kapcsolatosak, amelyek a szabályozásnak a sajátosságából eredtek. Ezért a Biztos és általános helyettese ismételten rámutatott jelentéseiben a szabályozás hiányával kapcsolatos visszásságra,³⁹ amelyeket megküldtek a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek. A Miniszterelnöki Hivatal helyettes államtitkára a jelentésre azt a választ adta, hogy hasznosítani fogják a jogalkotási javaslatot az állami támogatás igénybevételének kialakítandó szabályai során.

Az országgyűlési biztosok 2003-as beszámolójukban is kiemelték, hogy szükség van az ár- és belvíz sújtotta területeken élő természetes személyek lakóingatlanjaiban bekövetkezett károkkal kapcsolatos kártalanítás komplex megoldására.⁴⁰

Az ombudsmani jelentésekben megfogalmazott jogalkotási javaslatok hozzájárultak a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapról szóló 2003. évi LVIII. törvény megszületéséhez, amely az ár- és belvízkárok rendezésére ad megoldást. Azonban a biztosok által felvetett magyar nemzeti katasztrófaalap kidolgozása – amely nemcsak ár- és belvíz, hanem egyéb károk enyhítését is célozta – 2003 folyamán nem haladt előre.⁴¹

A biztosok a nemzeti katasztrófavédelmi alap létrehozása mellett kiemelték a beszámolójukban azt is, hogy az árvízkárok elleni védekezés során a jogalkotás nem mindig éri el célját, ha egyes jogszabályok összehangolatlanul, esetlegesen, részproblémára reagálva születnek. Ezért szükségesnek látszik egy olyan katasztrófavédelmi koncepció kialakítása, amelynek keretében az árvízkárok is megfelelő összefüggésrendszerbe ágyazva szerepelnek. Ezáltal biztosítható, hogy mindenki számára előrelátható és kiszámítható legyen az árvíz elleni védekezés és helyreállítás kérdése.⁴²

A 2004-es két súlyosabb természeti csapás következtében károsodott ingatlanok helyreállítása érdekében a károk enyhítéséről a kormány kormányrendelet kiadásával gondoskodott.⁴³ Azaz még mindig nem született egy átfogó szabályozás az állam által vállalt kárenyhítési szabályok érvényesítésére, mivel a kormányrendeletek csak egy konkrét természeti csapás okozta károk enyhítésére vonatkoztak. A 2004-es beszámolóban ismételten rögzítésre került egy katasztrófavédelmi alap létrehozásának szükségessége.⁴⁴

2005-ben kormányhatározati szinten rendelték el a nemzeti katasztrófavédelmi alap létrehozása feltételeinek megvizsgálását, azonban a szaktárcák és az Országgyűlés szakbizottságai nem támogatták az alap létrehozását.⁴⁵

2006 tavaszán ismételten rendkívüli árvízhelyzet alakult ki, amely károk enyhítéséről már kormányrendeleti szinten rendelkeztek.⁴⁶ Mivel nyilvánvalóvá vált, hogy a támoga-

38 SZABÓ 2011, 74. p.

39 OBH 2611/2002., OBH 1083/2002., OBH 5430/2001. és OBH 3943/2006. számú jelentések.

40 SZABÓ 2011, 73. p.

41 *Uo.*, 74. p.

42 *Uo.*, 73. p.

43 *Uo.*, 74. p.

44 *Uo.*, 75. p.

45 1048/2005. (V.19.) kormányhatározat, 3. pont.

46 SZABÓ 2011, 76. p.

táshoz jutás feltételei nem szabályozhatók a kezdeti időkben alkalmazott kormányhatározatok útján.⁴⁷

A 2010 június elején Felsőzsolcát és környékét ért árvízi katasztrófával szembeni védekezéssel, illetőleg az árvíz okozta károk rendezésével kapcsolatos beadványok kivizsgálása során a Biztos ismételten megállapította, hogy a kártalanítás területén szükségessé vált az egyes katasztrófákat követően, ad hoc módon kiadott – jogszabálynak nem minősülő – kormányhatározatok helyett világos és egyértelmű törvényi (vagy kormányrendeleti) szintű szabályozás megalkotása, amely az öngondoskodást segítő, a piaci alapú biztosítást állami kártalanítással kiegészítő rendszert alakítana ki.⁴⁸

5.2.3. Vörösiszap katasztrófa miatt bekövetkezett károk rendezése

Kétségtől eltekintve a tavalyi év legjelentősebb környezeti káreseménye a MAL Zrt. tulajdonában lévő Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa. A Biztoshoz a vörösiszap katasztrófa okozta károk rendezésével kapcsolatos panaszok érkeztek, így az ombudsmani vizsgálat e területre összpontosít.

A beadványozók a kárenyhítéssel összefüggő hatósági eljárásokat sérelmezték, kifogásolták az eljáró szervek kárenyhítéssel kapcsolatos tájékoztatásának elmulasztását, illetve hiányosságát, valamint az ügyintézés lassúságát.

Meg kell jegyezni, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosához érkezett olyan panasz is, amely időközben a Belügyminisztérium közreműködésével megoldódott. A panaszos sérelmezte, hogy nem tudják elfogadni a lakóparkban felajánlott lakóingatlant, mivel a felajánlott ingatlan az idős szülőktől nagyon messze helyezkedik le. A Belügyminisztérium megkeresésünkre arról tájékoztatott, hogy a panaszos a Belügyminisztériumban miniszter úr jelenlétében aláírta a megállapodást, amely biztosítja, hogy a panaszos helyzete kívánságának megfelelően rendeződjön, azaz a lakóparkon kívül kerül megépítésre az új lakóingatlan.⁴⁹

A kormány a vörösiszap katasztrófahelyzetek miatt bekövetkezett károk rendezésére ismételten kormányhatározatokat bocsátott ki, aminek következtében – még jelenleg is folyamatban lévő – vizsgálataink során már sokadszor megfogalmazódik, hogy egy átfogó szabályozásra lenne szükség az állam által vállalt kárenyhítési szabályok rendezésére.

5.2.4. Reagálások a Biztosi jelentésekre és a finanszírozás új rendszere

A jelentésekben megfogalmazott ajánlásokat, szakmai álláspontot lényegében elfogadták a jogalkotásért felelős miniszterek. Új katasztrófavédelmi koncepció kidolgozására került sor, ennek keretében az új katasztrófavédelmi törvény szövegszerű változata is elkészült, amely benyújtásra került a Parlamentbe.

A törvényjavaslat rendelkezik a katasztrófa-elhárítási céllelőirányzat létrehozásáról és a katasztrófavédelmi hozzájárulás bevezetéséről. Az előterjesztés általános indokolása el-

47 *Uo.*

48 Az AJB–4452/2010. számú jelentés, 23–24. p.

49 Az Országgyűlési Biztos Hivatalában AJB–1773/2011. számon nyilvántartott ügy.

ismeri, hogy manapság egyre gyakoribbak a nem tervezett, de azonnali beavatkozást igénylő katasztrófa-helyzetek. Az ilyen helyzetek megoldására szolgálna pénzügyi forrásként a katasztrófa-elhárítási céllelőirányzat. Ebből finanszíroznák elsődlegesen a katasztrófa által érintett területek történő szakszerű és hatékony beavatkozáshoz hiányzó anyagi-technikai feltételek pótlását. Másodlagosan a céllelőirányzat lehetőséget teremtene arra, hogy az azonnali beavatkozást igénylő feladatok végrehajtásához, illetve a veszélyhelyzetet megelőző időszak tevékenységéhez azonnal lehívható forrásfedezet álljon rendelkezésre, amelyekből azonnal finanszírozhatók a soron kívüli beszerzések, illetve a működési biztonságot szolgáló feladatok.⁵⁰

A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter az általa vezetett minisztérium költségvetési fejezetében a katasztrófák megelőzése és a közvetlen veszélyelhárítás érdekében késedelem nélkül végrehajtandó feladatok költségfedezetül szolgáló, központi költségvetés által biztosított, felülről nyitott céllelőirányzatot hoz létre.⁵¹

A katasztrófa-elhárítási céllelőirányzat bevételét képezné a katasztrófavédelmi hozzájárulás, amelyet a veszélyes áruk szállítását, tárolását, gyártását, feldolgozását, forgalmazását és felhasználását végző gazdálkodó szervezetek kötelesek befizetni az éves szállított, tárolt, gyártott, feldolgozott, forgalmazott és felhasznált anyagmennyiségre vonatkozó éves árbevételük 0,1%-aként.⁵²

6. ÖSSZEGZÉS

Az ismertetettekből jól látható, hogy az állam intézményi életvédelmi kötelezettségének alkotmánybíróság által kidolgozott alkotmányos doktrínájára támaszkodva a Biztos proaktív fellépése a katasztrófavédelem területén is eredményes. Az eddig megfogalmazott ajánlások nyomán végül sor került az új katasztrófavédelmi koncepció és az ezen alapuló új katasztrófavédelmi törvény kidolgozására, a katasztrófa-helyzetek kezeléséhez szükséges pénzügyi források biztosítására új megoldások kialakítására. Természetesen az elmúlt évtizedben bekövetkezett rendkívüli természeti és ipari katasztrófák sora önmagában megkövetelte a jogi szabályozás felülvizsgálatát, azonban az egyes problémák, alkotmányos visszásságot okozó szabályozási megoldásokat és rájuk épülő jogalkalmazói gyakorlatokat a Biztos vizsgálatai segítették feltárni.

Azonban a Biztosi jelentésekben és beszámolókból több alkalommal kezdeményezett egységes keretjogszabály a bekövetkezett katasztrófákárok állami kezelésének, enyhítésének, az állami kártérítés rendszerének szabályozási alapelveiről még nem született meg, illetve erre vonatkozó állami koncepció jelenleg nem ismert.

Összefoglalva: a Biztos proaktív alapjogvédelmi szemlélete a katasztrófavédelemmel összefüggésben is számottevő eredményeket ért el, és az ezen alapuló 2011-ben lezajló külön katasztrófavédelmi projekt összehangolt vizsgálatok segítségével egy teljes problématerkép felvázolására tesz kísérletet.

50 Általános indoklás a T/3499. számú, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslathoz, 114. p.

51 *Uo.*

52 T/3499. számú törvényjavaslat a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

KATASZTRÓFAVÉDELEM A VÖRÖSISZAP-KATASZTRÓFA TÜKRÉBEN

KERTÉSZ Judit
PhD-hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék

*„Az ember nem változtathatja meg az életét anélkül,
hogy maga is meg ne változna.”*

Simone de Beauvoir

1. BEVEZETÉS

Simon de Beauvoir fenti gondolata, mely a változtatás fontosságára és következményeire utal, rendkívüli tanulságokat hordoz magában a 2010. október 4-ei vörösiszap-katasztrófa kapcsán.

Az első döbbenet mára véget ért. A tudósítások már kevesebb érdeklődést mutatnak a vörösiszap-katasztrófa iránt. A figyelem azonban, amely tavaly októberben Magyarországra irányult, nem múlt el. Sokan várják a választ azokra a kérdésekre, amelyek akkor felmerültek. Mi okozta a gátszakadást? Meg lehetett volna előzni a katasztrófát? A tragédiával kapcsolatban számos jogi probléma is felmerülhet. Megfelelő volt a hatósági felügyelet? Alkalmasak a vonatkozó jogszabályok tragédiák megelőzésére, illetve a következmények helyreállítására? A jelen tanulmány közigazgatási jogi szempontból közelíti meg az eseményeket és a fenti kérdéseket.

Ha a természeti katasztrófák előfordulásának gyakoriságát tekintve összehasonlítjuk hazánkat a világ többi országával, azt lehet megállapítani, hogy Magyarország összességében közepesen veszélyeztetett országnak tekinthető. Sajnos nem ez az első természeti csapás hazánkban. Ha emberi életet nem is követelt, de a 21. század első hónapjához köthető hazánk másik nagy ökológiai csapása, a ciánszennyezés. A Zazar község közelében lévő ülepítő gát 2000. január 30-án éjszaka mintegy 25 méteres szakaszon átszakadt. A ciánt és nehézfémeket tartalmazó szennyvíz a Lápos folyóba ömlött, majd a Szamoson keresztül elérte a Tiszát.¹ A halállomány nagy része elpusztult és hosszú időre volt szükség ahhoz, hogy a Tisza élővilága megközelítse a 2000 előtti állapotot.

A katasztrófák elleni védekezés nemzeti ügy, aminek egységes irányítása állami feladat. A jogszabályban nevesített szervek mellett, gyakorlatilag mindenkinek joga és kötelessége, hogy valamilyen formában részt vegyen a természeti katasztrófák elhárításában. Ezt rögzíti az 1999. június 29-én elfogadott és 2000. január 1-jén hatályba lépett katasztrófavédelmi

¹ Lásd: <http://ozonenetwork.hu/ozonenetwork/20100130-tiz-eve-tortent-a-tizai-cianszennyezes.html>.
(Utolsó meglátogatás dátuma: 2010. október 9.)

törvény,² mely szerint minden állampolgárnak, illetve személynek joga van arra, hogy megismerje a környezetében lévő katasztrófaveszélyt, elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat, továbbá joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben.³

A *Kvtv.* először fogalmazza meg hazánkban a katasztrófa fogalmát és foglalja rendszerbe a Kormány, a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek feladatait a katasztrófák elleni védekezésben és a következmények felszámolásában. Meghatározza továbbá a központi szervek helyét és szerepét a felkészülésben és a felkészítésben, valamint az alárendelt szervek szakmai irányításában. Az volt a cél, hogy a döntési szintek minél közelebb kerüljenek a helyi szervekhez, az állampolgárokhoz, ami az eddigi tapasztalatok alapján nagyobb hatékonyságot eredményezett, mint a döntések túlzott centralizálása. Az aktuális jogerős hatósági döntést azon a szinten kell meghozni, ahol a döntéshez szükséges adatok, információk, bizonyítékok a rendelkezésre állnak. A katasztrófák elleni védekezés egyik fő alapelve, hogy a helyben keletkező veszélyhelyzetekre elsősorban lokális szinten kell felkészülni. Dolgozatomban arra is választ keresek, hogy vajon a decentralizáció mennyiben érvényesült illetve milyen feladatokat láttak el az egyes államigazgatási szervek.

Ajka térségében az ipari termelés hagyományosan meghatározó. Kolontár, Devecser és Somlóvásárhely Közép-Dunántúlon található, Veszprém megyében. Legkevesebb lélekszámú Kolontár község, ahol a lakosság száma nem éri el az 1000 főt. Somlóvásárhely területe és népessége is nagyobb Kolontárénál, míg a legnagyobb település Devecser városa, ahol megközelítőleg 5000 fő él 64 km²-en.⁴ Ezt a területet a vörösiszap-katasztrófa óta a Mars bolygóhoz hasonlítják, annyira kopár és „lakatlan” területté változott.

A következőkben röviden bemutatom a különböző államigazgatási szervek és néhány egyéb szervezet részvételét, valamint fellépését és a vonatkozó jogszabályi háttérrel a vörösiszap-katasztrófával kapcsolatban.

2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK REAKCIÓJA

A katasztrófák megelőzése, a következmények elleni védekezés és a károk felszámolása, valamint a helyreállítás komoly feladatot jelent minden ország számára. A klasszikus államfelfogás szerint az állam elsődleges feladata a rendfenntartás, a közrend és közbiztonság biztosítása.⁵ A 20. században fokozatosan átalakult ez a szemlélet, s hangsúlyossá vált, hogy az államot bizonyos fokú felelősség terheli polgárai sorsáért és jóléért.⁶ Vagyis a jóléti államnak a közrend fenntartásán kívül más problémákkal is foglalkoznia kell. Beigazolódott, hogy bizonyos feladatokat csak az állam tud betölteni. Fukuyama szerint az állam ereje fontosabb, mint funkcióinak kiterjedtsége.⁷ A katasztrófa elhárításához az állami szervek fellépése szükséges, az egyéni kezdeményezés nem elegendő, a következmények felszámolásához pedig számottevő személyi, technikai és anyagi feltételeket igénylő összehangolt irányítás kell. A katasztrófa következményeinek

2 A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény. (A továbbiakban: *Kvtv.*)

3 *Kvtv.*, 1.§ (2) bekezdés.

4 Lásd: <http://www.magyarokarmentoalap.hu>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. április 10.)

5 EGEDY 2010, 27. p.

6 *Uo.*

7 *Uo.*, 32. p.

elhárításában résztvevő államigazgatási szervezeteknek különböző feladatokat kell ellátniuk a helyreállítás megvalósításához.

A katasztrófákat az előreláthatóság és a megelőzhetőség szempontjából négy típusba sorolhatjuk:

1. típus: előrelátható és megelőzhető;
2. típus: előrelátható, de nem előzhető meg;
3. típus: nem látható előre, de elvileg megelőzhető;
4. típus: nem látható előre és nem is előzhető meg.⁸

A kolontári iszapkatasztrófa az 1. típusba sorolható. A szerencsétlenség, bár egyik szerv sem számított rá, mégis előrelátható volt és megelőzhetőek lettek volna a súlyos következmények. Az állami hatóságok és intézmények az első napokban évtizedekkel ezelőtti mérési eredményekre hivatkozva azt nyilatkozták, hogy a vörösiszap összetétele nem jelent komoly veszélyt.⁹ Később viszont bebizonyosodott a különböző helyekről vett minta elemzése alapján, hogy a vörösiszap a környezetre veszélyes anyagnak minősítendő. A vörösiszap a benne található fémek miatt másodlagos nyersanyagként is tekinthető, a legnagyobb mennyiségben vasat tartalmaz. Az MTA 15–18 millió tonnára becsüli a hazánkban tárolt mintegy 50 millió tonna vörösiszap vastartalmát (melyből 15 millió tonna a nedvességtartalom).¹⁰ Tény, hogy a vörösiszap hasznosítása a jelenlegi technikák mellett csak jóval magasabb nyersanyagárak és olcsóbb energiaárak mellett lenne kifizetendő.

Az államigazgatási szervek közül a Kormányra kiemelkedő feladat hárul a katasztrófa-helyezettel összefüggésben. A Kormány a közigazgatás általános hatáskörű szerve.¹¹ A Kormány katasztrófaveszély esetén elrendelheti a polgári védelmi szervezetek alkalmazását, továbbá – az Országgyűlés és a köztársasági elnök tájékoztatása mellett – dönt a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek alkalmazásáról. Devecserben a honvédség 319 katonája és 127 járműje, valamint öt vasúti vagon állt készen az emberek esetleges kimenekítésére.¹²

A katasztrófák idején fennállhat akár veszélyhelyzet, akár szükségállapot, sőt rendkívüli állapot is. Az elhatároláshoz a következő tényezőket kell figyelembe venni: kik vannak veszélyeztetve, milyen mértékű a veszély és honnan ered?

A vörösiszap-katasztrófát követő kormányulésen első napirendi pontként foglalkoztak a katasztrófával. A kormány veszélyhelyzet kihirdetését rendelte el Veszprém, Győr-Moson-Sopron és Vas megye területeire.¹³

Veszélyhelyzet a szükséghelyzetet el nem érő mértékű, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát vagy a környezetet veszélyeztető természeti csapás, illetőleg ipari baleset okozta állapot.¹⁴

A hatályos Alkotmány alapján az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyon-

8 HAJNAL 2008, 23. p.

9 JÁVOR 2011, 10. p.

10 Lásd: http://www.fn.hu/zold/20101008/kitorhetjuk_vorosiszap_meregfogat/. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. február 25.)

11 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, 16.§ (1) bekezdés.

12 Lásd: <http://gazdasagradio.hu/cikk/54574/>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2010. október 6.)

13 Lásd: <http://www.origo.hu/itthon/20101005> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. január 15.)

14 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről, 2.§ (2) bekezdés. (A továbbiakban: *Pvtv.*)

biztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: *szükséghelyzet*) az Országgyűlés szükségállapotot hirdet ki.¹⁵ Ez azért nem alakult ki, mert ez az ökológiai csapás egy viszonylag kisebb területen következett be, néhány település lakosságát veszélyeztetve és kárt okozva, nem pedig több megyére kiterjedően.

A *rendkívüli állapotot* – bár nevében hasonlít a szükségállapothoz és a veszélyhelyzethez is – külön fogalomként kell kezelni. Az Országgyűlés hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén hirdetheti ki a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.¹⁶

A Kormány legfontosabb pénzügyi intézkedése az volt, hogy létrehozta a Magyar Kárméntő Alapot. A Kormány Devecseren és Kolontáron fürdőstráktat állított fel azért, hogy a takarítási munkálatok elvégzését követően még védőruhában lemoshassák a szennyezett anyaggal közvetlenül érintkezőket.

A Kormány katasztrófavédelemmel kapcsolatos döntéseinek előkészítéséért, a döntések összehangolásáért a Kormányzati Koordinációs Bizottság felel. Ez a Kormány katasztrófavédelmi operatív irányító, koordináló, javaslattevő szerve, amely:

- a) összehangolja a megyei, a fővárosi védelmi bizottság elnökének, valamint a védekezésben részt vevő szervezeteknek a katasztrófák elleni védelmi tevékenységét,
- b) összehangolja a miniszterek és az államigazgatási szervek védekezéssel kapcsolatos tevékenységét,
- c) összehangolja a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek védekezési tevékenységét.¹⁷

Vagyis az egymáshoz szorosan nem kötődő szervek közötti feladatok irányításával egyfajta koordinatív szerepet tölt be. Ez a szerv kezdeményezi a Kormánytól a nemzetközi segítség igénybevételeit is.¹⁸ Segíti a mentésben részt vevő szervek tevékenységét, a központi irányítást. Továbbá szükség esetén kezdeményezi a katasztrófavédelemmel kapcsolatos jogszabályok módosítását.¹⁹

A Kormányzati Koordinációs Bizottság Tudományos Tanácsának – Dr. Bakondi György katasztrófavédelmi kormánybiztos részvételével – 2010. október 16-i ülésén olyan döntés született,²⁰ miszerint a Tanács határozza meg, milyen védőeszközöket használjanak a területen beavatkozóként tevékenykedők, illetve melyek azok az anyagok és eszközök, amelyek a mentés során a leghatékonyabban alkalmazhatóak. Ettől csak a külön jogszabályban meghatározott esetekben lehet eltérni. Fontos továbbá, hogy a térképben a Tanács koordinálta a hazai és külföldi kutatók tevékenységét.²¹

15 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 19.§ (3) bekezdés i) pont. (A továbbiakban: Alkotmány.)

16 Alkotmány, 19.§ (3) bekezdés h) pont.

17 *Kvtv.*, 10.§.

18 *Kvtv.*, 11.§.

19 Lásd: A katasztrófavédelmi törvény végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet 8.§ (1) bekezdés n) pontját.

20 Lásd: <http://mta.hu/cikkek/a-katasztrofavedelem-kizarolag-az-mta-kutato-i-atal-vegzett-vagy-megerosített-vizsgalatokra-alapoz-a-karfelszamol-as-soran-125799> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. április 17.)

21 A Kormányzati Koordinációs Bizottság a különböző minisztériumokhoz kötődően számos további feladatot lát el. Az ipari baleset elhárításán kívül közreműködik az ár-, és belvízvédelemben; földrengés elleni

Törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben előírt esetekben honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben a polgármester is részt vesz az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában. A decentralizációnak megfelelően a helyi irányítás a leghatékonyabb, hiszen a helyi viszonyokat helyi szinten ismerik leginkább és ennek megfelelően tudják az erőforrásokat is összpontosítani. Centralizáció esetén a döntési szint túlzottan távol van a preventív beavatkozás lehetőségétől. A centralizáció-decentralizáció viszonya régi probléma a magyar közigazgatásban, s talán az államigazgatási ágazatok közötti rivalizálás nehezítheti a konkrét és hatékony cselekvést.

A polgármester a településen a védekezés során:

- a) irányítja a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenységet,
- b) halasztást nem tűrő esetben átmeneti jelleggel elrendeli az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges intézkedéseket, és erről haladéktalanul értesíti a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökét,
- c) szervezi és irányítja a lakosság védelmét, kitelepítését, kimenekítését, illetőleg befogadását és visszatelepítését,
- d) szervezi és irányítja az anyagi javak védelmét, a lakosság létfenntartásához szükséges anyagi javakkal történő ellátását,
- e) elrendeli a megyei közgyűlés elnökének, a főpolgármesternek a rendelkezése alapján – vagy halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával – polgári védelmi szervezetek alkalmazását,
- f) esemény együttműködik más települések polgármestereivel, a védekezésbe bevont más szervezetekkel a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásában.²²

Kitelepítés minősített időszakban, valamint veszélyhelyzetben rendelhető el, ha a veszélyeztető esemény által érintett területen élő lakosság, illetve a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme más módon nem valósítható meg.²³

A vörösiszap-katasztrófa helyszínén a kitelepítés azzal kezdődött, hogy a lakosoknak regisztrálniuk kellett magukat a katasztrófavédelem munkatársainál. Először a falu elhagyásakor, másodszer pedig az ajkai sportsarnokban kialakított befogadó állomásra való megérkezéskor. A falubeliek döntő többsége azonban a környező településeken élő rokonoknál, ismerősöknél talált menedéket. A visszatelepítés szűk két hét múlva kezdődött el.

Dr. Zacher Gábor toxikológus úgy nyilatkozott, hogy nem lenne szabad az embereket a faluba visszaköltöztetni, mert bár a mérgeanyag koncentráció október közepén nem haladta meg a határértéket, de Európa történetében is példátlan ökológiai katasztrófa következményeit nehéz előre megjósolni.²⁴ A Greenpeace nemzetközi környezetvédő szervezet tiltakozását fejezte ki a kolontári lakosság visszaköltöztetése ellen, hiszen hiába kaptak az ott élők porálcot, az csak a rövidtávú tartózkodásra jelenthet megoldást. Az érintett területek ivóvízellátása egyes mérési adatok szerint biztonságos, mivel a kör-

védelemben; a járványügyi és hőhullám elleni védelemben is. A Kormányzati Koordinációs Bizottság feladatköréit kiváloán összefoglalja a www.bfkh.hu/doku/jegyzok/jegyz_20101119_5_veszelyhelyzetek.ppt weboldalon elérhető ábra. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 5.)

22 *Kvtv.*, 20.§ (1) bekezdés c) pont.

23 Az óvóhelyi védelem, az egyéni védőeszköz-ellátás, a lakosság riasztása, valamint a kitelepítés és befogadás általános szabályairól szóló 60/1997 (VI.18.) Korm. rend. 21.§.

24 Lásd: <http://www.hir24.hu/belfold/2010/10/16/zacher-gabor-kolontar-elhetetlen/> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. április 3.)

nyéket nem ásott kutak, hanem vezetékek látják el ivóvízzel, tehát a víz fogyasztása a tragédia idején is megengedett volt. Ezzel ellentétben a Greenpeace állítása szerint a térségben veszélyes a levegő és az ivóvíz minősége.²⁵

A polgármesternek a feladata továbbá, hogy szervezze a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, valamint a társadalmi szervezetek együttműködését, illetőleg együttműködjön más települések polgármestereivel a polgári védelmi feladatok végrehajtásában.²⁶ Ajka polgármestere a kezdetektől segítséget nyújtott a károsult településeknek. Például rendelkezésre bocsátotta a sportcsarnokot és biztosította a kolontári, devecseri és somlósárhelyi sérültek kórházi ellátását.²⁷

A katasztrófavédelem során szintén jelentős feladatot lát a Magyar Honvédség. Tagjaira vonatkozóan a honvédelmi törvény²⁸ a következőket tartalmazza:

- a) szünetel a Honvédség hivatásos állományába történő felvétel,
- b) a hivatásos állomány tagjai a szolgálati viszonyukról nem mondhatnak le,
- c) a katonai szolgálatra behívottak a szükséges ideig a szolgálatban visszatarthatók,
- d) a rendkívüli szolgálati idő kezdete és vége a megelőző védelmi helyzethez, rendkívüli állapothoz vagy szükségállapothoz igazodóan szabályozható,
- e) a rendfokozatba történő előléptetésre külön szabályok állapíthatók meg,
- f) a beosztásba történő kinevezés és felmentés, az áthelyezés, a vezénylés, a kirendelés, az ellátás, a szabadság és a fegyelmi felelősség, továbbá a rendkívüli szolgálat egyéb szabályai a hatályos szabályoktól eltérően is megállapíthatók,
- g) a rendkívüli szolgálati kötelezettségüket teljesítők érdekvédelmének szabályait a megbecsülés, az anyagi támogatás, valamint érdekeik elismerése és védelme érdekében kell megállapítani.²⁹

Feladatait illetően a honvédség nem csak a törvényben előírt kitelepítés terén működött közre. A magyar katonák az első pillanatoktól kezdve bekapcsolódtak a mentési és kárelhárítási munkálatokba, nem egészen másfél óra alatt mozgósíthatóak voltak. A munkálatokban több mint 2000 katona vett részt. A Honvédség tulajdonában lévő, már nem működő laktanyák átadására is sor került, miután átalakították azokat lakás céljára az iszapkárosultak részére. A katonák körülbelül 250 tonnányi romtól és vörösiszaptól tisztították meg a szóban forgó területet, sőt egy hidat is építettek a térségben. A Magyar Honvédség helikopterei is folyamatosan részt vettek a mentési munkálatokban.³⁰

A rendőrség is részt vett a vörösiszap-katasztrófával kapcsolatos teendők elvégzésében. A kiürítésben való közreműködés mellett biztosította Kolontár és a vörösiszappal sújtott területek őrzését, mert sajnos megjelentek a fosztogatók és nagy értékű munkagépek, valamint az elhagyott házakból egyéb értéktárgyak is eltűntek. A kármentesítés minél hatékonyabb és gyorsabb végrehajtása érdekében egy rövid időre lezárta a hatóság a Kolontár és Ajka közti utat. A rendőrség a hivatalos segítségnyújtáson kívül másképpen is

25 Lásd: <http://www.origo.hu/itthon/20101008-a-greenpeace-merese-szerint-sok-a-veszelyes-anyag-kolontari.html> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. február 25.)

26 *Ptv.*, 10.§ (2) bekezdés d) pont.

27 Bár támadt nézeteltérés a kórházi kezelések számlázására vonatkozóan, de később ez a probléma már nem került előtérbe és sikerült megegyezni.

28 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről. (A továbbiakban: *Htv.*)

29 *Htv.*, 154.§ (1) bekezdés.

30 Csongrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság adataira, 2010. október 10. napján kelt katonai jelentés alapján.

próbált segíteni. A Készenléti Rendőrség dolgozói adománygyűjtést szerveztek a katasztrófa elszenvedőinek megsegítésére, amelynek során 40 doboznyi ruhaneműt, cipőt, játékokat és egyéb használati tárgyat adományoztak a károsult gyermekeknek. A Készenléti Rendőrség Légirendészeti Parancsnoksága fennállásának 60. évfordulója alkalmából megrendezett ünnepségen a devecesteri általános iskolás kisdíjakokat látták vendégül. A Budapesten megtartott rendezvényre a diákok szállítását, valamint teljes ellátásukat biztosította a szervezet.³¹

3. ANYAGI ÉS EGYÉB TÁMOGATÁS NYÚJTÁSA

A tragédiát követően a miniszterelnök és a köztársasági elnök egy hirdetőmenty tette közzé, amelyben a példátlan ökológiai katasztrófára hívta fel a figyelmet. A Magyar Köztársaság Kormánya 2010. október 21-i hatállyal hozta létre a Magyar Kármentő Alapot, mely jogi személy, székhelye Veszprém. Az Alap legfőbb szerve a Kármentő Bizottság (a továbbiakban: Bizottság). A Bizottság tagjai:

- a) a bizottság elnökeként a Veszprém megyei védelmi bizottság elnöke,
- b) a Veszprém Megyei Önkormányzat főjegyzője,
- c) a belügyminiszter által kijelölt, a katasztrófavédelmi szervezet állományába tartozó személy,
- d) Kolontár, Devecser és Somlóvásárhely település polgármestere.³²

Az államfő által küldött tájékoztató azt is tartalmazta, hogy a Kormány által létrehozott központi pénzalap, vagyis a Magyar Kármentő Alap számlaszámára várják az újjáépítéshez szükséges anyagi támogatást.

Az Alap forrásait belföldi és külföldi természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiség nélküli szervezetek önkéntes befizetései, adományai, valamint más állam és nemzetközi szervezetektől származó támogatások adják. A támogatások felhasználását egy háromtagú felügyelő bizottság ellenőrzi. Bakondi György, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója, kormánybiztos a vörösiszap-katasztrófa féléves évfordulóján több médiumnak is elmondta, hogy június végéig az iszapömlés minden károsultja megkapja kártalanítását.³³

Az Alap forrásai a katasztrófával érintett személyek lakhatása elemi feltételeinek a katasztrófát megelőző állapot szerinti mértékig való megteremtésére, ideértve a háztartási ingóságok lehetőségek szerinti pótlását is, valamint az előbbi célok veszélyeztetése nélkül a katasztrófával érintett személyek átmeneti elhelyezésére, ellátásuk feltételeinek megteremtésére, a katasztrófa hatásai által előidézett egészségkárosodás megelőzésére, a katasztrófában megrongálódott közterületek, közutak helyreállítására, valamint a katasztrófával érintett térségek revitalizációjára használhatók fel.³⁴

A befolyt támogatásokkal kapcsolatban a nyilvánosságot folyamatosan tájékoztatni kell. Az érintett helyi önkormányzatok oly módon vesznek részt a támogatások elosztá-

31 Lásd: <http://www.police.hu/friss/vorosiszap.html>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. január 30.)

32 252/2010. (X. 21.) Korm. rendelet a Magyar Kármentő Alapról 3.§ (1)-(2) bekezdés, 9.§ (a)-(b) pont.

33 Lásd: <http://vorosiszap.bm.hu/>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. április 7.)

34 252/2010. (X. 21.) Korm. rendelet a Magyar Kármentő Alapról, 9.§ (a)-(b) pont.

sában, hogy az Alap velük támogatási szerződést köt, ami rögzíti nem csak a célt, feltételeket, hanem a folyósítás rendjét és az ellenőrzést is. A magyar Kármentő Alap várhatóan 2012. december 31-ig működik. A támogatás megszűnésével kapcsolatban a *Ptk.* a közérdekű célra történő kötelezettségvállalás terén rendelkezik. A kötelezettség megszűnik a kötelezett halálával, továbbá ha az a cél, amelyre a szolgáltatást fordítani kell, megvalósult, vagy megvalósítása többé nem lehetséges.³⁵

A határozott időtartamú működés idejét meg lehet hosszabbítani, ha ezt a körülmények indokolják. Ez a helyreállítás sikerességétől illetve a befolyt pénzüsszegektől is függ. Nem egyszerű eligazodni a különböző tájékoztatók között, ezért feltehető, hogy a két év kevés idő lesz az Alap működésére, mert a támogatások elosztása jelenleg is lassan történik.

Nemzetközi téren neves személyek is biztosították az országot a támogatásukról. A Magyar Kármentő Alap létrehozásáról szóló felhívásban szerepel, hogy Soros György, a magyar származású amerikai üzletember a katasztrófa hírére 1 millió dollárt ajánlott fel az áldozatok megsegítésére.³⁶ George Pataki, New York állam volt kormányzója is segíti a nemzetközi adománygyűjtést. Más nemzetközi segítség is érkezett. Többek között a Gifu megyei Japán-Magyar Baráti Társaság és a Lions Club ottani szervezete hatmillió forint értékben mintegy 420 ezer különleges minőségű maszkot ajánlott fel a vörösiszap károsult települések lakosságának. Az adomány Magyarországra szállítását a japán külügyminisztérium és az ország budapesti nagykövetsége szervezte.³⁷ Az Egészségügyi Világszervezet WHO is közreműködött a támogatásban. A WHO Európai Regionális Irodája október 12. és 16. között nemzetközi csoportot küldött Magyarországra, hogy támogatást nyújtson a magyar kormánynak.³⁸ 2010. október első hetétől kezdve pedig szinte minden napra jutott külföldi delegáció, akik nem csak lelki, hanem anyagi juttatással is segítettek, ezáltal hozzájárultak a gyorsabb újjáépítéshez.

A magyarországi segélyszervezetek közül a Magyar Vöröskereszt és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat is közreműködött a mentésben, illetve a vörösiszap-károsultak lejáró albérelti szerződéseinek meghosszabbításában is segédkeztek. Csaknem 150 családnak bérelt lakást fél évre az októberi katasztrófa után a Magyar Máltai Szeretetszolgálat. Sáhóné Lajkó Zsuzsanna, a szeretetszolgálat devecseri irodájának vezetője az MTI-nek elmondta: minden családdal külön egyeztetnek. Van, akinek az új lakóparkban épülő lakása átadásáig – június végéig – szükséges az albéreltet biztosítani, mások használt lakást vásárolnak, ezért minden eset egyedi elbírálást igényel. Devecserben a vörösiszap-katasztrófa miatt 262 házat kellett 2011. június végéig lebontani.³⁹

35 A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 596.§ (1) bekezdés.

36 Lásd: http://index.hu/belfold/2010/10/09/a_magyar_karmento_alap_szamlaszama/ (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. március 24.)

37 Lásd: http://www.naplo-online.hu/iszpapakatasztrofa/20101123_japan. (Utolsó megtekintés dátuma: 2010. november 23.)

38 Lásd: http://www.greenfo.hu/hirek/hirek_item.php?hir=25994/. (Utolsó megtekintés dátuma: 2010. november 17.)

39 Lásd: http://www.neofm.hu/?ezaz=20_10_1023 (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. február 20.)

4. AGGASZTÓ JÖVŐKÉP?

Nem csak Magyarországon, hanem más országokban is egy problémával akkor kezdenek el érdemben foglalkozni, amikor már bekövetkezett a tragédia. Amikor a baj még nem számottevő, azt bagatellizáljuk, s hajlamosak vagyunk a felvetődött kérdést, a megoldásra váró jelenséget a szőnyeg alá söpörni.

Megelőzés nélkül a katasztrófavédelem nem katasztrófavédelem, hanem leginkább romeltakarítás és kárenyhítés, vagy a katasztrófavédelemnek nevezett közintézmények önvédelme, a „külső” felelősök keresése, a bűnbakkeresés.⁴⁰

Alapvetően meg kell tehát változtatni az eddigi előírásokat és szigorítani kell a környezetvédelmi engedélyezés gyakorlatát. A megfelelő információ és a szükséges döntés megfelelő szinten történő meghozatala valószínűleg megakadályozhatta volna a katasztrófát. Ahol a döntési szint túlzottan távol van a preventív beavatkozás lehetőségétől, ott a döntési folyamat lelassul és gyakran a kívánt célját sem éri el. Az állandóan beavatkozó államigazgatásnak célszerű lenne a konszenzusra, a kooperációra koncentrálnia.

A katasztrófavédelmi rendszerben részt vevők speciális szakmai felkészítésére az elmúlt években egyre többet fordítottak, de úgy gondolom, hogy a jelenlegi képzés mellett további szakképzésre lenne szükség ahhoz, hogy a váratlan helyzetekre kellőképpen fel lehessen készülni. Véleményem szerint nem csak azoknak a felkészítésével kellene foglalkozni, akik közvetlenül vesznek részt a katasztrófavédelemben. Széleskörű, általános felkészítésre lenne szükség. Akár már a középfokú oktatásban is lehetővé kellene tenni az alapvető ismeretek megszerzését.

Biztosítani kell továbbá a rendvédelmi szervek, hivatásos önkormányzati tűzoltósági vezetőinek és azon karitatív szervezetek tagjainak képzését, akik a védekezésben önkéntes szerepet vállalnak. Szükség van továbbá a különböző érdekvédelmi szervezetek javaslat-tételi jogának figyelembevételére.

Helyi szinten megfelelő ellenőrzéssel is megelőzhető lett volna a tragédia. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosítása nyomán, az úgynevezett „sajátos építményfajták” közül kikerültek a környezetvédelmi szempontból speciális építmények, tehát ezek építési engedélyeztetésénél – szemben az egyébként eljáró környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség helyett – a területileg illetékes jegyző lett volna hivatott intézkedni.⁴¹ A kolontári katasztrófa rávilágított, hogy megfelelő szakmai háttér nélkül a jegyző nem tudja megfelelően gyakorolni a hatáskörét.

Az elmaradt környezetvédelmi ellenőrzések hiánya miatt előzetesen több civil szervezet is fellépett, de álláspontjukat, javaslataikat nem vették kellő mértékben figyelembe. Egyetértek a Lélegzet Alapítvánnyal, mely szerint vissza kell fordítani azt a folyamatot, hogy a hatóságok az eljárásaikat véleményező civil szervezetekre úgy tekintsenek, mint akadályozó tényezőkre. E helyett a döntések szakmai színvonalának és társadalmi elfogadottságának növelését szolgáló eljárási résztvevőknek kellene őket tekinteni.⁴²

40 CSALAGOVITS 2010, 155. p.

41 Vö.: KAPRINAY Eszter: „Nem veszélyes” vörösiszap / *Veszélyes jogszabályi háttér* című tanulmányával, 4.1. fejezet.

42 JÁVOR 2011, 36. p.

Mind az anyagi, mind a humán erőforrásokat jelentősen bővíteni kell a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségeknél, a vízügyi igazgatóságoknál és a természetvédelmi őrszolgálatnál. Továbbá meg kell teremteni azokat az átlátható szervezeti kereteket, amelyek biztosítják az erőforrások minél hatékonyabb felhasználását.⁴³ Egyelőre azonban nem látszik, hogy hatásosabban működhetnek-e az egyre több feladattal és egyre kevesebb eszközzel rendelkező zöld hatóságok.

A kommunikációt illetően is rendkívül fontos a fejlesztés. A vezetési hierarchia és feladatrendszer sürgőssé tette az informatikai hálózat és eszközrendszer fejlesztését. A 2000 januárjában bekövetkezett tiszai ciánkatasztrófa, majd az azt követő helyreállítási munkálatok tudatosították az érintettek számára, hogy mennyire fontos a katasztrófavédelemnek az információ idejében történő gyors eljuttatása a felhasználóhoz, mennyiben könnyíti a döntési folyamatot. Az informatikai és telefonhálózat szakszerű kiépítése hozzájárult a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság munkája hatékonyságának növeléséhez.

A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz tagsága miatt is elengedhetetlen az EU-követelményrendszerhez illeszkedő katasztrófavédelmi információs rendszer továbbfejlesztése. A társadalom és a szakma által támasztott követelmények olyan komplex feladatrendszerek kidolgozását követelik meg, amelyek akkor működnek eredményesen, ha kellő időben megfelelő mennyiségű és minőségű információ áll rendelkezésre a szükséges döntés meghozatala érdekében. A katasztrófavédelmi információs adatbázisba bevonhatók az önkormányzatok, kormányhivatalok, egyéb szervek, valamint az Európai Unió.

Nem csak az államigazgatási szervek közötti megfelelő kommunikáció tűnik lényegesnek, hanem az összehangolt és ellentmondásmentes lakossági tájékoztatást is. Átfogó közigazgatási reformok szükségesek, amelyek a teljesítőképességet, a kapacitások fejlesztését, a felelős funkcióteljesítésre helyezik a hangsúlyt.

„Ember vigyázz, figyelj meg jól a világot, ez volt a múlt, emez a vad jelen. (...) [É]s mindig tudd, hogy mit kell tenned érte, hogy más legyen.” (Radnóti Miklós: Nem bírta hát...)

Remélem, hogy a közeli jövőben, ha régi formájában nem is, de ahhoz hasonlóan láthatjuk Kolontárt és a többi elöntött települést. A hatóságok a 2010. októberi eseményekből tanulva várhatóan megfelelő döntést fognak hozni egy újabb természeti csapás bekövetkezése esetén. Így összehangoltabb lehetne a mentési munkálat mind a megelőzés, mind a kommunikáció, mind a képzés, mind az előírások szigorítása és az erőforrások bővítése terén.

43 Uo.

BIBLIOGRÁFIA

- CSALAGOVITS 2010 = CSALAGOVITS István: *Rekviem a regionális katasztrófavédelemért*. Comitatus, 2010/194. szám, 155. p.
- DÉNES 2006 = DÉNES Beatrix: *A katasztrófa kockázatok biztosításának kérdései – nemzetközi kitekintés*. Biztosítási Szemle, 2006/november-december, 3–26. p.
- EGEDY 2010 = EGEDY Gergely: *A neokonzervatív állam, Thachertől Cameronig*. Politikatudományi Szemle, 2010/3. szám 27–32. p.
- GÁRDOS-OROSZ 2009 = GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alapjogok korlátozása*. In: Jakab András (szerk.): *Alkotmány kommentárja I., Századvég*, Budapest, 2009, 405–412. p.
- HAJNAL 2008 = HAJNAL György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008
- JÁVOR 2011 = JÁVOR Benedek: *Kolontár-jelentés, a vörösiszap-baleset okai és tanulságai*. Demax Művek Nyomdaipari Kft., Budapest, 2011
- LÁPOSSY 2009 = LÁPOSSY Attila: *Intézmény védve & korlátozva – Az intézményes értékvédelem és az arra alapozott alapjog-korlátozás veszélyei az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009, 263–286. p.
- PAPP 2008 = PAPP Antal: *A klímaváltozás katasztrófavédelmi feladataival összefüggő gazdaságossági, hatékonysági, műszaki fejlesztési vizsgálatok*, 1–9. p.
<http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan176.pdf> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 1.)
- SZABÓ 2011 = SZABÓ Máté: *Ombudsmanok a gáton*. Belügyi Szemle, 2011/5: 62–87. p.

THE RIGHT TO HEALTH: THE STATE'S INTERNATIONAL OBLIGATIONS

Samantha Joy CHEESMAN
PhD Student

University of Szeged, Institute of Comparative Law

“It is my aspiration that health will finally be seen not as a blessing to be wished for, but as a human right to be fought for.”

Kofi Annan
(the former secretary-general of the United Nations)¹

1. INTRODUCTION

On the 4th of October 2010 the dams of the alumina plant of MAL Zrt. at the Ajkai Timföldgyár (Hungary) burst releasing a caustic red sludge. It was approximated that 700,000 cubic meters of waste sludge was flooded into the surrounding areas and villages.² In about an hour the caustic red sludge had spilled into three villages but predominantly affecting Kolontár and Devecser³ due to their immediate proximity to the alumina site.⁴ As a result of the spill an estimate of 120 people received treatment for burns, 123 were injured and tragically 10 people were killed.⁵

Initial health worries relating to the very high alkaline of the red sludge (which if it comes into contact with skin can damage lungs, the digestive system if ingested and in the worst case scenarios remove the top layer of the skin) were later waylaid by the fact that the caustic pH levels were not as high as first feared.⁶ However, these initial fears were dispelled and 11 days after the disaster residents of the village(s) affected were bused back to their villages⁷ once it was established that the red mud sludge was much less worrying and threatening to human health than first thought.⁸ The ability for the villagers to be able

1 25 Questions 2003, 4. p.

2 *The Kolontár Report* 2011, 13. p.

3 *Vörösiszap: Újabb mérések, jobb eredmények*, 26th of November 2010 <http://greenpeace.hu/kereses/p1/t287>. (Accessed: 2011.06.22.)

4 *How Toxic is Hungary's Red Sludge?*, 7th of October 2010 <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11492387>. (Accessed: 2011.06.04.)

5 GELENCSEK 2011, 1608–1615. p.

6 *The Kolontár Report* 2011, 54–55. p.

7 “Villagers return home after Hungarian Toxic Mud Disaster.” 15th of October 2010 http://www.terradaily.com/reports/Villagers_return_home_after_Hungarian_toxic_mud_disaster_999.html. (Accessed: 2011.06.04.)

8 See: <http://www.euro.who.int/en/who-we-are/policy-documents/protocol-on-water-and-health-to-the-1992-convention-on-the-protection-and-use-of-transboundary-watercourses-and-international-lakes>. (Accessed: 2011.06.25.)

to be commuted back into their villages was met with some opposition as there were divided opinions over the suitability of the living conditions of their homes. However, this is an issue, which is outside the scope of this paper. It could be stated that the fact that the villages were deemed habitable is due in part to the fact that there was a very rapid response by the international community with the World Health Organization (WHO) sending a team of experts to help assist the Hungarian authorities in the monitoring of the response and clear up operation of the red sludge spill.⁹ This report and other findings of the WHO will be discussed in more detail below when discussing the right to health with a more specific reference to the right to mental and psychological health.¹⁰

In the aftermath of the “red sludge” disaster much has been said about the legal culpability of the alumina plant, the Hungarian Government, the environmental consequences to both animals and the crops in the area as well as the medical response teams to the villages. Both environmentalists and those working in the health services concerning the response to the red sludge disaster have mounted much criticism.

However, none of these issues will be the focus of discussion for this paper rather this paper will seek to discuss the right to health with a specific reference to the right to mental and psychological health.

This paper will discuss and provide a working definition of what the right to health is as well as an overview of the international framework in the context of the right to health. It is in this international framework that the obligations of States will be assessed. In order to help us with this assessment two seminal reports will be contrasted and compared as a means to highlight the progress that has been made in elevating the right to mental health to an equal status to that of physical health. The two reports which will be considered are the recent WHO reports of 2010 which were compiled in the immediate aftermath of the red sludge disaster and the United Nations Environment Programme (UNEP) and the Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs (OCHA) report of June 2000 which investigated the cyanide spill in Baia Mare, Romania. The UNEP/OCHA report into the Romanian disaster has been selected because of its similarity in circumstances and type to the red sludge event in Hungary as well as the fact that both countries are geographically located in Europe. The two reports span 10 year gap which helps to illustrate the developments in the right to health movement. The additional fact that the events are 10 years apart provides us with an illustrative time scale for comparing the progress that has or has not been made in the field of ensuring the right to health.

2. THE RIGHT TO HEALTH

The right to health is the shortened form of the expression, ‘The right to the highest attainable standard of health’, which was formulated by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR).¹¹ This expression was first used in the CESCR’s

9 *Main Findings*, 2010, 2. p.

10 WHO/Europe concludes mission, 2010, 3. p.

11 GRUSKIN – MILLS – TARANTOLA 2007, 449–455. p.

General Comment No. 14 2000 (discussed below).¹² Since 2002 there has been a UN Special Rapporteur on the Right to Health.¹³ This is an interesting fact to note when considering the report produced about the environmental disaster in Romania as both events occurred in 2000. It was at the same time that the conceptualization of health as a human right was being formulated and it is now in 2011 that we can see the journey that the international community has taken in realizing the importance of the right to health. It is in the last three years with the advent of the International Convention on the Right of Persons with Disabilities,¹⁴ that those with mental health problems have had their right (formally) to be recognized at rights holders appreciated. It is now that the right to health movement should be working in relation with the disabilities movement to recognize that an individual is a holistic being who should be guaranteed the whole spectrum of rights.

International human rights law is a set of legal standards to which governments have agreed with the purpose of promoting and protecting these rights. International treaties not only prohibit direct violations of human rights but also hold governments directly responsible for progressively ensuring conditions enabling individuals to realize their rights as fully as possible. Every country is now party to at least one treaty encompassing health-related rights and is therefore responsible for reporting periodically to an international monitoring body on its compliance.¹⁵ The right to health i.e. the right to the highest attainable standard of health,¹⁶ makes governments responsible for prevention, treatment and control of diseases and the creation of conditions to ensure access to health facilities, goods and services required to be healthy.¹⁷ Because all human rights – economic, social, cultural, civil and political – are considered interdependent and indivisible,¹⁸ governments are accountable for progressively correcting conditions that may impede the realization of the “right to health”, as well as related rights to education, information, privacy, decent living and working conditions, participation, and freedom from discrimination.¹⁹ Systematic attention to this range of rights by the health sector can provide a coherent framework for a focus on conditions that may limit people’s ability to achieve optimal health and to receive health services.²⁰

The concept of the right to health actually existing as a right is definitely a moot point with several theorists asserting the fact the *right to health does not actually exist but rather a right to health care does*.²¹ Especially with those in the medical health care profession arguing for more precise definitions and it is here where the two professions of the legal and the medical quite substantially diverge.²²

12 The Right to Health, <http://www.ifhhro.org/health-a-human-rights/the-right-to-health>. (Accessed: 2011.06.23.)

13 Annad Grover was appointed to this position in 2008, See: <http://www2.ohchr.org/english/issues/health/right/SRBio.htm>. (Accessed: 2011.07.02.)

14 See: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=150>. (Accessed: 2011.07.02.)

15 BRAVEMAN – GRUSKIN 2003, 19., 20. pp.

16 *Op. cit.*, 21–23. p.

17 *Op. cit.*, 24., 25. pp.

18 *Op. cit.*, 26. p.

19 *Op. cit.*, 27. p.

20 *Op. cit.*, 28., 540. pp.

21 BARLOW 1999, 320. p.

22 *Op. cit.*

Corollaries have been drawn between comparing the right to a fair trial in ensuring a fair court systems being similar to having access to a health care system, which in turns strengthen and ensures the right to health.²³ In Hungary and Romania, unlike in developing countries there is an existing and functioning health care system that provides health care. So, the question here is not so much about access and the government keeping its commitment to provide the highest attainable standard of health but rather about how health is conceived and ensuring that the individuals' right to health is secured in its entirety. It is to this point of securing the right that we now turn by outlining those international instruments, which are instrumental in laying the foundations for achieving the highest attainable standard of health. These instruments also specify in detail what exactly constitutes the right to health.

3. INTERNATIONAL PROVISIONS

The right to health, despite the contentious over its basis can be found in several international instruments. It has been argued that the right to health can be found in amongst all of the international covenants. The most relevant of these are the following:

3.1. The Universal Declaration on Human Rights (UDHR) (1948)

At article 25 paragraph 1 the UDHR states that:

“Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.”

This provision even though it is contained in a declaration which was established in 1948 is not legally binding provided the foundation for which 18 years later the right to health was formally enshrined and recognized as a right in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

3.2. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) (1966)

At article 12 the ICESCR sets out that:

“1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.”

23 HUNT – BACKMAN 2008, 41–42 p.

Hungary became a signatory to the ICESCR on the 25th of March 1969 and ratified it on the 17th of January.²⁴ Romania ratified the ICESCR on the 9th of December 1974.²⁵

It is recognized that article 12 of the ICESCR is the most comprehensive provision on the right to health. The wording in article of 12, which is of particular interest, is “*the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.*”

The provision of article 12 is much broader than then WHO definition, which sees health as being: “*a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity.*”²⁶ Article 12 does not define the right to health purely in terms of the right to health care but also to take into consideration other factors such as socio-economic factors that enable or protect someone from being able to access health care.

The article is about providing the opportunity for people to have access to the highest attainable standard of health care. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) in its General Comment No. 14 provided guidance to states (such as Romania and Hungary) as to what this ‘*highest attainable standard*’ should like.

3.3. The General Comment No. 14 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights

The Committee set out in its General Comment No. 9 paragraph 2 how the Covenant should be applied in the domestic legal systems:

*“The Covenant norms must be recognized in appropriate ways within the domestic legal order, appropriate means of redress, or remedies, must be available to any aggrieved individual or group, and appropriate means of ensuring governmental accountability must be put in place.”*²⁷

Paragraph 43 of General Comment No. 14 reiterates the responsibilities of member states (which was outlined in General Comment No. 3 which relates specifically to state obligations²⁸) to the ensuring the basic requirement of rights.²⁹ The Committee confirms that States parties have a core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights enunciated in the Covenant, including essential primary health care.³⁰ Read in conjunction with more contemporary instruments, such as the Programme of Action of the International Conference on Population and

24 See: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=IV-3&chapter=4&lang=en. (Accessed: 2011.07.02.)

25 *Op. cit.*

26 See: <http://www.2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>. (Accessed: 2011.07.02.)

27 On the domestic application of the Covenant: 12/03/1998. E/C.12/1998/24, CESCR General comment 9. <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/4ceb75c5492497d9802566d500516036?Opendocument>. (Accessed: 2011.07.03.)

28 ‘The nature of States parties obligations (Art 2, par. 1): 12/14/1990.’ See: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?Opendocument>. (Accessed: 2011.07.03.)

29 See: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.2000.4.En](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.2000.4.En). (Accessed: 2011.07.03.)

30 *Op. cit.*

Development, the Alma-Ata Declaration provides compelling guidance on the core obligations arising from article 12.³¹ Accordingly, in the Committee's view, these core obligations include at least the following obligations: "(e) [t]o ensure equitable distribution of all health facilities, goods and services".³²

Paragraph 45 emphasizes that it is particularly incumbent on States parties and other actors in a position to assist, to provide "*international assistance and cooperation, especially economic and technical*" which enable developing countries to fulfill their core and other obligations.³³

It can be seen from the ICESCR and the General Comment No. 14 that the right to the highest attainable standard is not a question of, *physical or mental health* but rather one of *physical and mental health*.

3.4. The Declaration of Alma-Ata

In 1978 the Declaration of Alma-Ata, which came out of the International Conference on Primary Health Care in Alma-Ata, USSR further reiterated that the right to health encompasses as well as includes mental health amongst the right to health assurances.³⁴

The Declaration of Alma-Ata grew out of the recognized need for action by all of the governments in the world community to both protect and promote the health of all the people of the world.³⁵

At paragraph 1 of the Declaration it is stated that:

*"The Conference strongly reaffirms that health, which is a state of complete physical, mental and social wellbeing, and not merely the absence of disease or infirmity, is a fundamental human right and that the attainment of the highest possible level of health is a most important world-wide social goal whose realization requires the action of many other social and economic sectors in addition to the health sector."*³⁶

In May 1998 at the 51st World Health Assembly (WHA) the World Health Declaration was signed in which the policy was to further continue the vision of the Alma-Ata Declaration's, Health for All in the 21st Century.³⁷ In addition to these declarations and covenants the preface of the WHO constitution, reiterates the importance of states to secure the individual's "state of complete physical, mental, and social wellbeing and not merely the absence of disease or infirmity" and that "the highest attainable level of health is the fundamental right of every human being."³⁸

31 See: http://www.who.int/hpr/NPH/docs/declaration_almaata.pdf. (Accessed: 2011.07.03.)

32 See: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.2000.4.En](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.2000.4.En). (Accessed: 2011.07.03.)

33 *Op. cit.*

34 See: http://www.who.int/hpr/NPH/docs/declaration_almaata.pdf. (Accessed: 2011.07.03.)

35 *Op. cit.*

36 *Op. cit.* (Emphasis added by me: S.C.)

37 UN Declarations & Treaties. See: <http://www.ifhro.org/health-a-human-rights/un-declarations-a-treaties>. (Accessed: 2011.07.03.)

38 GRUSKIN – MILLS – TARANTOLA 2007, 449–455. p.

These declarations and covenants make up the mosaic, which is the foundational bedrock for securing the right to health. It is on the basis of this foundation that states can be held to account and reminded of their obligations. It is these very instruments, which help to form the links and understanding between human rights and health.³⁹

It is in light of these obligations that the environmental disasters of Hungary and Romania will be discussed.

4. COMPARATIVE ANALYSIS

It can be seen from the above listed international requirements that there is indeed a recognized importance of mental health assurance in the international community. However, this recognition was not something that was at the forefront in 2000.

On the 30th of January 2000 in Baia Mare, Romania, a pipe burst and poured 100,000 cubic meters of liquid of which suspended waste contained about 50 to 100 tonnes of cyanide into the Luper, Somes and the Tisza and Danube rivers.⁴⁰ The Tisza was the most visibly affected. The function of this mine was to provide rocks containing metal ores to three parts foreign-owned firms in Baia Mare. Three countries were predominantly affected by the spill; Hungary, Romania and The Federal Republic of Yugoslavia. The dust pollution, which was a result of the burst pipe, weakened the immune system leaving young people susceptible to other illnesses and diseases.⁴¹ The similarities between the two disasters (of Baia Mare and the caustic spill in Hungary) are that they both occurred in large agricultural communities and each event involved a large industrial plant, which had substantial amounts of toxic waste. Unlike, in Hungary the WHO identified the plant in Romania as being a health risk hot spot.⁴² Fortunately, there were no human fatalities caused by the spill of the cyanide in Baia Mare, Romania.⁴³ As in both cases international teams were deployed to not only help but to assess the situation and report back on their findings. It is these reports that highlight the progress, which has been made in the last 10 years with regards to the recognition for the need for mental and psychological care as well as physical care.

In June 2000 the joint investigative team of (involving 20 scientists) UNEP/OCHA produced a report, which stated that a marked improvement could be noted in the environmental condition of the Baia area could be noted.⁴⁴ It was noted in the report that both the company and the local authorities had inadequate plans to deal with the event of an accident at the plant.⁴⁵ The UNEP/OCHA report mainly focused on the environmental and ecological damage with the issue of health featuring in the recommendations section of the report where it was stated that:

39 *Op. cit.*

40 CSÁGOLY 2000, 2. p.

41 *Op. cit.*, 3. p.

42 *Op. cit.*, 2. p.

43 BALKAU 2005, 3–4. p.

44 CSÁGOLY 2000, 6. p.

45 *Op. cit.*, 3. p.

“3. Health

The long-term effects of mining activities on public health, especially cyanide and heavy metals, is a key concern, especially in Bozanta and Baia Mare, as are dust problems in the summer.”⁴⁶

There were no further recommendations made in the report concerning the physical and mental health of the inhabitants of the Baia Mare area in Romania.

In 2010 a somewhat similar disaster besieged Hungary, which has come to be known as the “red sludge” disaster. In its midst the WHO Regional Office for Europe deployed an international team to Hungary from the 12th to the 16th of October 2010. Their mandate was to support the Hungarian government in dealing with the medium and long-term health effects of the spill at the alumina plant.

However, what is of importance is the follow up report of the WHO on the 20th of October 2010 which outlined what had been achieved and examined in the four-day WHO expert field mission.⁴⁷ It was stated that the team had focused on “*public health aspects of the event, complementing the work of a European Union Mission.*”⁴⁸ Particular space was given to this discussion of the impact upon the resident populations in the villages most affected and how:

“As the psychological effects of the disaster are recognized, a specialized team of Hungarian psychologists is providing support on site to people who have been evacuated, suffered injuries and/or deaths in their families, and/or sustained losses of and damage to property. This need will persist for both the short and medium terms.”⁴⁹

The Directorate for Disaster Management, in light of the recognized need to help with the mental health care of the occupants of the villages sent four members from its Crisis Intervention Team to help provide this care as well as support and help manage the rescue operation.⁵⁰ In addition to the WHO Report into the disaster there was a report commissioned by the European Free Alliance Parliamentary Group in the European Parliament and Politics Can Be Different Group (LMP).⁵¹ This Report highlighted that among the harmful physical effects of the red sludge disaster the psychological repercussions should not be forgotten.⁵² It was noted that the psychological shock due to the fact that livelihoods have been put at peril as well as homes destroyed was also an important health issue.⁵³ The importance of this paragraph cannot be underestimated. It is the recognition of the fact that disasters of the magnitude (both in Hungary and Romania) have far reaching repercussions on the mental health of those directly affected.

46 CSÁGOLY 2000, 5. p.

47 *Main Findings*, 2010, 1. p.

48 *Op. cit.*

49 *Op. cit.*

50 *Kolontár Report*, 2011, 49. p.

51 *Op. cit.*, 8. p.

52 *Op. cit.*, 146. p.

53 *Op. cit.*

What is interesting about these two reports is the shift in emphasis and the realization upon the international community that not only must those companies who breach internationally recognized standards be held to account and that the medical community must be supported in their work to help those affected by the disaster (which is the legal obligations of states as we have seen from the international conventions) but also that *mental and psychological health 11 years on from the Romanian cyanide incident have been realized as of equal importance.*

5. CONCLUSION

In the last 10 years the international community has made great strides in its quest to assure the right to health for all, as the Alma-Ata Declaration set out to do in 1978. Despite the increase in awareness of the right to health as a right there is still need for greater recognition of the need and equal importance of mental/psychological health and physical health. As both the reports highlighted there has been a realization that the right to the health does indeed mean striving for the highest attainable standard. States should be encouraged to see this standard not only as the bare minimum that they should provide but just the beginning from which they should aim to base their foundations. Both Hungary and Romania are signatories to the ICESCR, which means that there are certain obligations placed upon them which they must observe when protecting the right to health. These member states should be encouraged to adopt a holistic approach to ensuring the right to physical and mental health. A holistic approach should be recognized as being the most efficient method to be adopted by not only the medical services but also the legal framework. The reason for this dual approach is so that both systems can work together to reflect the duality of this right.

The international community should not come complacent, as much work is still needed to educate not only the medical but also the legal profession as well of the equal importance of physical and mental health. In line with the objectives of the Alma-Ata Declaration stated above States should be encouraged to see health as a fundamental human right, which is to be secured and given a place of prominence in society. Just Kofi Annan stated at the beginning of 2000, *the right to health should not just be an aspiration but a human right for all.*

AZ EGÉSZSÉGHEZ ÉS AZ EGÉSZSÉGES KÖRNYEZETHEZ VALÓ JOG

NÉMETH László
PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Összehasonlító Jogi Intézet

1. BEVEZETÉS

A 2010. október 4-ei vörösiszap-katasztrófát alapul véve teszi fel a kérdést a jelen tanulmány, hogy a magyar állam milyen felelősséggel tartozik állampolgáraiért, akár egy ilyen katasztrófa esetén is? Milyen alkotmányos, törvényi garanciák szavatolják az emberek egészséghez és egészséges környezethez való jogát? Vizsgálódásunkat a kapcsolódó nemzetközi egyezményekkel indítjuk, majd sorban a hazai szabályozás elemeit vesszük szemügyre (beleértve természetesen az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezéseit is), külön figyelemmel kísérve azt, hogy a törvényalkotók a testi mellett megfelelő mértékben foglalkoznak-e az ugyanolyan fontosságú lelki egészséggel is.

2. NEMZETKÖZI EGYZMÉNYEK¹

A Magyar Köztársaság állami felelőssége elsődlegesen egyes nemzetközi egyezményekhez való csatlakozásunkon alapszik. Említésre méltó, hogy „[a]z Egészségügyi Világszervezet 1946-ban elfogadott alapokmányának preambuluma amellett, hogy megállapítja: »a kormányok felelősséggel tartoznak népeik egészségéért, amelyet csupán megfelelő egészségügyi és szociális intézkedések elrendelésével teljesíthetnek be«, ki mondja: »az elérhető legmagasabb szintű egészség élvezete egyike a minden emberi lényt megillető alapvető jogoknak.«² Két évvel később, 1948. december 10-én fogadta el az Egyesült Nemzetek Szervezete az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát (a továbbiakban: *Nyilatkozat*). Ebben a minden embert megillető alapvető jogokról rendelkeznek, így a Nyilatkozat kimondja, hogy:

„Minden személynek joga van saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, nevezetesen élelemhez, ruházathoz, lakáshoz, orvosi gondozáshoz, valamint a szükséges szociális szolgáltatásokhoz, joga van a munkanélküliség, betegség, rokkantság, özvegység, öregség esetére szóló, valamint mindazon más esetekre szóló biztosításhoz, amikor létfenntartási eszközeit akarátólól független körülmények miatt elveszíti.»³

1 Az egészséges környezethez való jog nemzetközi vonatkozásairól lásd továbbá: CHEESMAN, Samantha: *The State's International Obligations*, 3.1. fejezet.

2 KARDOS 1996, 76. p

3 *Nyilatkozat*, 25. cikk (1) bekezdés.

Az ENSZ dokumentuma jól láthatóan még *az egészségnek és jólétnek biztosítására alkalmas életszínvonalhoz való jogot* említi, amelyet betudhatunk a II. világháborút követő időszaknak, amikor a létbizonytalanság állapotában elsődleges célnak a megfelelő életszínvonal biztosítását tekintették. Ennek csak eszköze volt az egészség és jólét biztosítása.

Pontosabb rendelkezést találhatunk az 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában:⁴

„Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát arra, hogy a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét élvezze.”⁵

Bár az Egyezségokmány előkészítését a Nyilatkozattal egy időben kezdték el, közel két évtized kellett annak végső formába öntéséhez. A két dokumentum közötti legfontosabb különbség az, hogy míg a Nyilatkozatban foglalt rendelkezések nem korlátozhatóak, feltétel nélkül érvényesülniük kell, az Egyezségokmányban „biztosított jogokat törvény korlátozhatja, azonban csak olyan mértékben, amely e jogok természetével összeegyeztethető, és kizárólag a demokratikus társadalom általános jólétének előmozdítása céljából.”⁶ Vagyis *a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét* törvényben meghatározhatja az adott állam, és az ezekhez való jog nem csorbulhat. „Nyilvánvaló, hogy hasonlóan a többi szociális jog tartalmának értelmezéséhez, ebben az esetben sem kerülhető el a *viszonylagosság* hangsúlyozása, az, hogy *az egészségi állapotot meghatározó tényezők révén elérhető* legmagasabb szintű egészséghez való jogról van szó.[...] Az Egyezségokmány mellett, hogy relatív módon (»elismerik«) írja elő az egészséghez való biztosításra vonatkozó állami kötelezettségvállalást, a jogból eredő *pozitív* állami kötelezettségeket sorolja fel”⁷ a 12. cikk 2. pontjában. Az „elérhető legmagasabb szint” kifejtését a Gazdasági és Szociális Tanács 2000-ben kelt, 14-es számú Általános Ajánlása tartalmazza,⁸ amely tagállami szinten nem kötelező ugyan, de rendelkezései irányadóak a törvényhozás számára.

Hazánk a fenti dokumentumokhoz csatlakozással vállalta az azokban foglalt kötelezettségek teljesítését és jogok biztosítását. Tekintsük át, hogyan sikerült ezeket a hazai normaalkotásba átültetni.

3. AZ ALKOTMÁNY ÉS AZ ALAPTÖRVÉNY RENDELKEZÉSEI

Az előzőekben taglalt nemzetközi egyezmények rendelkezéseit hazánk a lehető legmagasabb szinten, vagyis az Alkotmányban igyekezett megjeleníteni. Természetesen az 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) eredeti szövegében még egyik vizsgálódó alapjog sem szerepel, ennek pusztán alkotmánytörténeti okai vannak. Sztálinista

4 Magyarországon kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet. (A továbbiakban: *Egyezségokmány*.)

5 *Egyezségokmány*, 12. cikk, 1. pont.

6 Magyar ENSZ Társaság: Emberi jogok. Forrás: http://www.menszt.hu/informaciok/emberi_jogok. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. július 30.)

7 KARDOS 1996, 77–78. p.

8 General Comment No. 14 (2000) of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The right to the highest attainable standard of health. Lásd: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28symbol%29/E.C.12.2000.4.En>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. július 30.)

alaptörvényünk az 1936. évi szovjet alkotmány mintájára jött létre, „[a] szocialista fel-fogás [pedig] az alapjogokat a polgár és az államhatalom viszonyában gondolja át, mivel azonban azt vallja, hogy egy bizonyos »fejlődési szinten« megszűnik az antagonisztikus ellentét a polgár és az állam között, az alapjogok úgyszólván elveszítik értelmüket”.⁹ Ezzel szemben a nyugati társadalmakban ekkoriban már megjelentek a szociális alkotmányok, így már az Egyezségokmány elfogadása előtt alkotmányos szintre emelték az alapjogokat Franciaországban (1946-ban) és Olaszországban (1947-ben). Sőt, utóbbi dokumentum „már az alapjogokra vonatkozó rendelkezések több mint egyharmadát szenteli a szociális jogoknak”.¹⁰

Fontos megemlítenünk, hogy a 2011. április 25-én kihirdetett, az Alkotmányt felváltó Magyarország Alaptörvénye¹¹ az eddigi rendelkezéseket módosítja – néhány helyen szűkíti, máshol bővíti. Ezek áttekintését lássuk az egyes alapjogok vonatkozásában.

3.1. Az egészséghez való jog

Az alapjogok rendszerében a gazdasági, szociális és kulturális jogok közé sorolt egészséghez való jog az Alkotmány 1972-es módosítása során¹² került be a normaszövegbe. E szerint:

17.§ A Magyar Népköztársaság védi az állampolgárok életét, testi épségét, egészséget és betegség, munkaképtelenség, öregség esetén támogatja őket.

57.§ (1) A Magyar Népköztársaságban az állampolgároknak joguk van az élet, a testi épség és az egészség védelméhez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Népköztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, az emberi környezet védelmével valósítja meg.

Ezekben a szövegrészekben nagyon jól láthatjuk, miért szokták az egészséghez és a szociális biztonsághoz való jogot együttesen a *tulajdonképpen szociális jogoknak* nevezni: a norma alkotói a kapcsolódási pontokat megtalálva összekötötték a kettőt, így az állampolgárokat egyszerre részesítik *védelemben*, valamint *támogatják* is őket. Ez a megoldás már közelíti a szociális alkotmányok rendszeréhez, valamint a Nyilatkozat rendelkezéseinek is eleget tesz.

Az alkotmányos rendszerváltozás során, 1989-ben, természetesen úgy módosították a szöveget, hogy az maximálisan megfeleljen minden, hazánk által aláírt nemzetközi egyezménynek. Az Alkotmány XII. fejezetében (Alapvető jogok és kötelességek) található a vonatkozó rendelkezést:

70/D.§ (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

9 SÁRI – SOMODY 2008, 24. p.

10 SÁRI – SOMODY 2008, 24. p.

11 A továbbiakban: *Alaptörvény*.

12 1972. évi I. törvény.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.¹³

Az abszolutizmus idején, a pusztító járványok megelőzése érdekében kezdett a közegészségügy állami feladattá válni. A polgárokról való gondoskodás részben a földesúr, részben pedig az egyház feladata volt. A viszonyok megváltozását követően a rászorultakról való gondoskodás a társadalomra maradt, sorban tűntek fel a biztosítótársaságok, amelyek egyre szélesebb körű egészségügyi ellátások fedezetéről gondoskodtak. Ezt követően, a már korábban említett módon, az egészséghez való jog egyre több alkotmányba is bekerült, két formában: *egészségvédelemhez* vagy *egészségügyi ellátáshoz való jog* címszóval. Továbbra is kérdéses maradt viszont, hogy az egészségügyi ellátás biztosítása az állam feladata-e, avagy a társadalom erkölcsi kötelessége. Ha az államé, akkor ez alanyi jog-e az állampolgárok számára? Valamint ez a gondoskodás mennyiben terjed túl a kötelezettség erkölcsi jellegén és válik jogi természetűvé?

„Az alkotmányok többsége az említett kérdéseknél abból indul ki, hogy az egészségügyi ellátásban a megelőzés, azaz a társadalom egészének védelme teljes egészében *állami feladatnak számít, a gyógyítás fedezete ellenben – különböző arányokban és elvek mentén – megosztott az érintett, illetve az állam között. Az egészségügyi ellátás költségeinek megosztásában döntő szerepet játszik a társadalombiztosítás, amelynek megszervezése állampolgári követeléssé válik.*”¹⁴

Ahogy Sári gondolataiból is kitűnik, az egyes szociális alkotmányokban is különbséget fedezhetünk fel, hogy milyen módon közelítenek az egészséghez való joghoz. Mint a normaszövegből láthatjuk, Magyarország az Egyezségokmány szövegének megfelelően a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjének biztosítását tűzi ki célul. Ehhez a (2) bekezdésben meghatározott intézményekkel és intézkedésekkel igyekszik hozzájárulni, az utolsó tagmondatban található *épített és természetes környezet védelme* pedig már kapcsolódási pontot ad a következő alfejezethez is. Az erre való áttérést megelőzően vizsgáljuk meg, hogy az Alaptörvény 2012. január 1-jén hatályba lépő szövegében milyen módon találkozhatunk az egészséghez való joggal:

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.

A „Szabadság és felelősség” nevet viselő részben található rendelkezések első és legszembetűnőbb hiányossága, hogy a *lehető legmagasabb szint*, mint a testi és lelki egészség minősítő jelzője, kikerült az Alaptörvényből. Ez több fontos kérdést is felvet. Milyen

13 Alkotmány, módosította az 1989. évi XXXI. törvény 34.§-a. A „rendszeres testedzés biztosítása” csak egy évvel később, az 1990. évi XL. törvény 47.§ (2) bekezdése alapján került a szövegbe.

14 SÁRI – SOMODY 2008, 261–262. p. (Kiemelés tőlem: N. L.)

szintű egészségshez van akkor joga az állampolgároknak? Ha a törvényalkotók egy általános vagy minimális egészségi állapotot kívánnak fenntartani, ennek meghatározása milyen módon történik? Ebben a formában az Alaptörvény megfelel-e például az Egyezségokmányban foglaltaknak, ahol *expressis verbis* az elérhető legmagasabb szintről rendelkeznek? Ha nem, ennek milyen nemzetközi hatása lehet? Milyen módosítással kerülhet ez ismét a normaszövegbe? Csupa olyan kérdés, amelyeknek megválaszolása nem e tanulmány feladata, de a törvényalkotóknak feltétlenül el kellene rajtuk gondolkodni.

Egy másik érdekes hiány a környezet védelmével kapcsolatos, amely ezentúl csak magában szerepel – a korábbi *épített és természetes környezet* védelmével szemben. Tény, hogy ezen szavak elhagyása értelmezhető kiterjesztően, viszont eddig sem véletlenül szerepeltek ezen a helyen. Feltételezhetően a környezetvédelmi joggal foglalkozó szakemberek a későbbiekben boncolgatni fogják a kérdést.

Egyértelműen pozitív fordulat viszont az állami intézmények és intézkedések körének bővítése. A *genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság és az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása* az Alkotmányban nem szerepelt, ezeket a 20. század végének felgyorsult fejlődése követelte bele a normaszövegbe, a 21. századba átlépve pedig már nem maradhattak ki. Belegondolni is szörnyű viszont, hogy lassacskán az egészséges ivóvíz olyan nagy kincs lesz bolygónkon, hogy az ahhoz való hozzáférést is alkotmányos szinten kell szabályozni.

3.2. Az egészséges környezethez való jog

„[A] környezethez való jog önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. E jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére.¹⁵ Szokás ezt az ún. „harmadik generációs jogok” közé sorolni, a betegjogokkal és a fogyatékosok jogaival egyetemben.¹⁶ Az alapjogok történeti fejlődése során ezek deklarálása történt meg legkésőbb, a 20. század utolsó évtizedeiben. Specialitása globális jellegében rejlik, mivel „nemcsak az egyének vagy azok szűkebb vagy tágabb csoportjai jogainak biztosítását szolgálja, hanem az emberi élet, az emberi faj egészségének fennmaradását”.¹⁷

A környezethez való jog az Alkotmány eredeti, 1949-es szövegében nem található meg. További érdekesség, hogy a korábban tárgyalt egészséghez való jog már – ha nem is mai formájában, de – 1972-ben belekerült a normaszövegbe, azonban a környezethez való jog megjelenésére az 1989-es alkotmányos rendszerváltozásig várnunk kell. A meghatározás azóta is változatlan formában így szól:

18.§ A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

¹⁵ *Uo.*, 45. p.

¹⁶ *Uo.*, 42. p.

¹⁷ *Uo.*, 317. p.

Míg az Alkotmány a környezethez való jogról szól, a környezet védelmének általános szabályait a 1995. évi LIII. tv. (Kvtv.) ismerteti. Sári szerint „[v]alójában a törvény az állami cselekvésre koncentrál, arra tehát, hogy meghatározza az állam, illetve az egyes állami szervek környezetvédelemmel kapcsolatos feladatait, illetve kötelességeit. Figyelemre méltó, hogy sem az alkotmány, sem a Kvtv. a környezet védelmét – sok ma hatályos alkotmánytól eltérő módon – állampolgári kötelességként nem fogalmazza meg.”¹⁸ Főleg ebben a tekintetben hoz változást a hamarosan hatályba lépő 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.
- (3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.

A környezet védelme láthatóan ebbe a szövegbe sem került bele, de mindenképpen előrelépés, hogy a környezetkárosítás büntetőjogi tényállásból már alkotmányjogi fontosságú deliktummá lépett elő. A *helyreállítás*, vagy annak *költségei viselése* már megfelelő visszatartó erőt jelenthet a későbbiekben. A XXI. cikk (3) bekezdésében található, szennyező hulladékokkal kapcsolatos rendelkezés egyértelműen a közelmúlt eseményeinek tudható be.¹⁹ Az Alaptörvény ebből a szempontból mindenképpen többet ad, és a még mindig kicsit mostohán kezelt környezethez való jog (amelynek fontosságát nem mi, hanem leszármazóink fogják érezni, tapasztalni) szabályozása láthatóan pozitív irányba mozdult el.

3.3. Az Alkotmánybíróság kapcsolódó határozatai

Bár a fentebb tárgyalt alapjogokat külön-külön vizsgáltuk, a róluk szóló alkotmánybíróági döntéseket már érdemes közösen szemügyre venni, hiszen maga a taláros testület is így tett határozataiban.

A 28/1994 (V.20.) AB határozat visszautal egy korábbi döntésre, amikor kimondja, hogy: „Az Alkotmánybíróság a 996/G/1990. AB határozatban megállapította, hogy a fenti alkotmányi rendelkezések [ti. az Alkotmány 18. és 70/D. §§-ai] alapján az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. [...] A környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg.

A környezethez való jog köztudottan nem sorolható a klasszikus, védelmi jellegű alapjogok közé, hanem ún. harmadik generációs alkotmányos jog, amelynek jellege még vi-

¹⁸ *Uo.*, 318. p.

¹⁹ Ilyen volt például a német szemétbálák Magyarországra történő hozatala. Ezzel összefüggésben lásd: VELKEI Tamás: *Megtaláltuk az „elszállított” német szemetet*. Magyar Nemzet, 2009. szeptember 9., <http://magyarnemzet.hu/portal/661556>. (Utolsó megtekintés: 2011. július 30.)

tatott. [...] A környezethez való jogot az Alkotmány »jog«-nak nevezi, s az állam e minőségében »ismeri el« és »érvényesíti« [...], míg az államacélokat a Magyar Köztársaság – az Alkotmány szóhasználatára szerint – »védi«, »elismeri«, »támogatja«, »tiszteltben tartja«, anélkül, hogy jognak minősítené őket. [...] A környezethez való jog államacélkénti felfogása esetén nem lehetne azt más alapjogokkal [...] kitölteni.”²⁰

A hivatkozott, korábbi AB határozathoz fűzött különvéleményükben Ádám Antal és Zlinszky János alkotmánybírák kifejtik, hogy szerintük az Alkotmány 18.§-ában megállapított jog: *alapjog*; így meg kellett volna állapítani az egyéb alapjogoktól eltérő sajátosságait. Így például:

„a) a védelmi jellegű szabadságjogoktól eltérően nem az állami beavatkozástól mentességre, nem is meghatározott tartalmú tevékenységre vagy attól való tartózkodásra jogosít, mint például az egyesülési jog, a gyülekezési jog, a vallásszabadság stb., [...]

c) nem tekinthető törvényben meghatározandó állami oktatási, egészségvédelmi, szociális ellátásra jogosító, ún. szolgáltatási alapjognak sem.”²¹

Egy másik érv szerint „[a] jogtudomány széles körben vallott felfogása szerint minden alanyi jognak mellőzhetetlen kísérő párja a megfelelő alanyi kötelesség. Ezt az összefüggést a 18.§ világosan ki is fejezi azáltal, hogy előírása szerint a Magyar Köztársaság nemcsak elismeri mindenki jogát az egészséges környezethez, hanem azt is vállalja, hogy érvényesíti ezt a jogot. Az indítványozott alkotmányértelmezésnek ezért utalnia kellene arra, hogy mit jelent az egészséges környezethez való alapjog állami érvényesítési kötelessége. Szerintünk a vizsgált alapjoghoz kapcsolódó állami érvényesítési kötelesség magában foglalja:

- a) az egészséges környezet minőségi mutatóinak (határértékeinek) meghatározását,
- b) a minőségi mutatók érvényesülési feltételeinek törvényi megállapítását,
- c) a minőségi mutatók érvényesülésének figyelését, ellenőrzését, mérését és értékelését,
- d) a minőségi mutatók megtartására készítés eszközeinek meghatározását és alkalmazását,
- e) a minőségi mutatók megsértése, vagyis az egészséges környezet károsítása esetére a kijavítás eszközeinek és módzatainak, valamint a kárfelelősség érvényesítési rendjének meghatározását, [...]”²²

A fentiek közül külön kiemelendő az e) pont, amely hatással lehetett az Alaptörvény megalkotóira, amikor a már említett XXI. cikk (2) bekezdését elhelyezték a normaszövegben. A különvéleményben eddig az egészséges környezethez való jogról értekeztek az alkotmánybírák, de természetesen az egészséghez való jogot is górcső alá vették:

„Az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése a Magyar Köztársaság területén élőkhöz számára »a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez« való alapjogot állapít meg. E jog megvalósulását szolgáló állami feladatok egyik csoportjaként jelöli meg e § (2) bekezdése »az épített és természetes környezet« védelmének kötelességét. Véleményünk szerint erre a feladatcsoportra is vonatkoznak a 18. § rendelkezéséből fakadó állami kötelességeket körvonalázó következtetéseink. A 70/D. § (1) bekezdésében megállapított alapjogból leve-

20 28/1994. (V.20.) AB határozat indokolása, III. fejezet.

21 96/G/1990. AB határozat különvéleménye, 3. pont.

22 Uo., 4. pont.

zethető az egészséges környezet károsodása által előidézett egyéni sérelem orvoslásának bíróság előtt érvényesíthető igénye is.”²³

Kifejezetten az egészséghez való jogról rendelkezik az 54/1996 (XI. 30.) AB határozat, amelyben megállapítják, hogy a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészség biztosítására szolgáló intézmény- és szervezetrendszer alkotmányos állami feladatként kell működtetni. Az Alkotmánybíróságnak meg kell határoznia „azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az ilyen szélső eseteken túl azonban az alkotmány 70/D.§-ában meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.”²⁴

4. A LELKI EGÉSZSÉG AZ EGÉSZSÉGÜGYRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNYBEN

Ahogy az eddigiekben is olvashattuk, az Alkotmány szövegezésében ugyan testi és lelki egészségről ír, de utóbbival foglalkoznak-e megfelelő mélységben a törvényalkotók? Hogy erre választ kaphassunk, meg kell vizsgálnunk az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt (*Eütv.*). „A törvény – az alkotmánytól eltérően – az *egészségügyi* ellátásról szól. Az egészséghez való jog fogalmilag szélesebb, mint az egészségügyi ellátáshoz való jog, amely – a törvény szerint – lényegében négy elemet foglal magában:

6.§ Minden betegnek joga van *sürgős szükség esetén* az életmentő, illetve a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátáshoz, valamint fájdalmának csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez.

7.§ (1) Minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az *egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz*. [...]

8.§ (1) A betegnek joga van az állapota által szakmailag indokolt szintű egészségügyi szolgáltató és – ha jogszabály kivételt nem tesz – a választott orvos egyetértésével az *ellátását végző orvos megválasztásához*. [...]

9.§ (1) Amennyiben a beteg az adott egészségügyi szolgáltatónál nem részesíthető az egészségi állapota által indokolt legrövidebb időn belül a szükséges ellátásban, *tájékoztatni kell őt* arról, hogy az adott ellátás mely egészségügyi szolgáltatónál biztosítható.²⁵

A törvény szövegében – egyszerű kereséssel – a „*lelki egészség*” után kutatva mindösszesen kettő találatot kapunk. Ezek a következők:

²³ *Uo.*, 6. pont.

²⁴ SÁRI – SOMODY 2008, 264. p.

²⁵ *Eütv.* 6–9. §§-ok. (Kiemelés tőlem: N.L.)

103.§ (2) A klinikai szakpszichológiai tevékenység az [...] amely a lelki egészség megőrzésére, fejlesztésére és helyreállítására, [...] irányul.

237.§ (2) Az egészségügyi szakértői tevékenység során a foglalkozási szabályok betartásával úgy kell eljárni, hogy a szakértői vizsgálattal érintett személy élete, testi-lelki egészsége ne kerüljön veszélybe és megterhelése a lehető legkisebb legyen.

Mint látható, a törvényalkotók a – melleleg nem kis terjedelmű – normaszövegben csak említés szintjén foglalkoznak a lelki egészség kérdésével. Pedig akár a mindennapok során, de főleg egy nagyobb horderejű katasztrófa kapcsán (itt utalhatunk vissza a bevezetőben említett vörösiszap-ömlésre) az állampolgárok lelki egészsége ugyanolyan fontossággal kellene, hogy bírjon, mint a testi egészségük. Valóban, ennek meghatározása kissé nehezebb, *az elérhető legmagasabb szint* definiálása itt még nagyobb kihívások elé állítja a törvényalkotókat. Bár az Alkotmányban és az Alaptörvényben is szerepel a *lelki egészség* szókapcsolat, a mögötte lévő tartalom egyelőre igencsak képlékeny.

5. BEFEJEZÉS

A tanulmány során végigkísérhettük az *egészséghez* és az *egészséges környezethez való jog* magyar alkotmányos fejlődését, a törvényszövegbe iktatásuk során fontos szerepet játszó nemzetközi egyezmények segítségével is. Láthattuk, hogy az alkotmányos szabályozás hosszú utat járt be az 1949. évi XX. törvény eredeti szövegétől kezdődően. Először nem is szerepelt benne, majd bekerülésekor még csak mint védendő, támogatandó érték lett. Az 1989-es változások nyomán került alapjogi státuszba, amelynek köszönhetően az állam megkülönböztetett figyelmet fordít polgárai egészségére, remélhetőleg továbbra is a nemzetközi egyezményekkel összhangban. Kitértünk az új Alaptörvény rendelkezéseire is, amelyek között találunk fejlesztő és előbbre vivő meghatározásokat is, de nem mehetünk el szó nélkül a már a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségmárában deklarált *elérhető legmagasabb szintű* testi és lelki egészség szókapcsolat kihagyása mellett. Ez egy olyan fokú hiátus, amelyet a törvényalkotónak minél hamarabb felül kell vizsgálnia, és lehetőség szerint visszahelyeznie az Alaptörvénybe.

A két alapjog számos alkalommal került az Alkotmánybíróság elé is, a taláros testület pedig több határozatában foglalkozott is a kérdéskörrel. Megállapításaik szerint az állam kötelessége ezen jogok biztosítása az állampolgárok számára, ugyanakkor az egészséges környezethez való jog alapjogként vagy alkotmányos jogként történő definiálása még a testület tagjai között sem egyértelmű, mindkét nézőpontnak megvannak a maga képviselői.

Tarr György már 1998-as cikkében kifejtette, hogy „[a] *lelki egészség megromlása* tehát lelki okokra visszavezethető testi elváltozásokat, tüneteket, *testi egészségromlást is eredményezhet*. Ezt a társadalmi-környezeti ártalmat azonban sehol, egyetlen környezetvédelmi törvény sem veszi fel rendelkezései körébe. Ezért a társadalmi környezet egészsége feletti örökös és közjog feladata, sőt kötelessége. Ezen szférában a politikusi, államvezetési és parlamenti felelősség lép előtérbe. Sajnos, nagyon kevés állampolgár tudja,

hogy az egyik legfontosabb alapjog az egészséges társadalmi környezethez való jog.”²⁶ Az azóta eltelt években ebben sem állt be változás, úgyhogy a jelenlegi és jövőbeli kormányok fontos feladata lesz ennek hangsúlyozása is.

Végezetül kitértünk az egészségügyről szóló törvényre, mint speciális jogszabályra, amelyben azt vizsgálhattuk meg, a testi mellett megfelelő figyelmet fordít-e a jogalkotó a lelki egészségre is. Ennek további kifejtése, erősítése még a jövő feladatai közé tartozik majd – reményeink szerint a későbbiekben az eddig háttérbe szorított lelki egészség hasonlóan fontos megítélés alá esik majd, mint a könnyebben megállapítható, így előtérbe helyezett testi egészség.

26 TARR 1998, 467. p.

BIBLIOGRÁFIA

- AIPPI Bericht Q187 = *Beschränkungen von ausschliesslichen Rechten des geistigen Eigentums durch Wettbewerbsrecht*. Lásd: https://www.aippi.org/download/committees/187/GR187germany_german.pdf. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. július 7.)
- Állami Számvevőszék 2005 = Állami Számvevőszék: *Kutatástól az innovációig – a K+F tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon*, 2005
- BÁNDI 2006 = BÁNDI Gyula: *Környezetjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2006
- BENDZSEL 2006 = BENDZSEL Miklós: *Fátyoltánc a szabadalmi titok körül*. Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle, 2006. február, 8-20. p.
- BUSSE et al. 2003 = BUSSE, Rudolf – KEUKENSCHRIJVER, Alfred – SCHWENDY, Klaus – BAUMGARTNER, Thomas – HACKER, Franz – SCHUSTER, Gabriele: *Patentgesetz*. Walter De Gruyter Inc., 2003
- DEGIULIO 2010 = DEGIULIO, James: *HHS Denies Request to Exercise Bayh-Dole March-in Rights for Fabrazyme*. Lásd: <http://www.patentdocs.org/2010/12/hhs-denies-request-to-exercise-bayh-dole-march-in-rights-for-fabrazyme.html>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. augusztus 7.)
- FODOR 2007 = Fodor László: *Környezetvédelmi jog és igazgatás*, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2007
- JNO állásfoglalás 2011 = *A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalása az Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa építésügyi jogi és hatósági háttere vonatkozásában*, Budapest, 2011. Lásd: http://jno.hu/hu/af/619-2010_vorosiszap.pdf (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 30.)
- LEDEBUR – BUENSTORF – HUMMEL 2009 = LEDEBUR, Sidonia VON – BUENSTORF, Guido – HUMMEL, Martin: *University Patenting in Germany before and after 2002: What Role Did the Professors' Privilege Play?* In: Jena Economic Research Papers, 2009, 68. p. Lásd: http://www.econ.mpg.de/files/2009/staff/Buenstorf_2009-068.pdf (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. július 7.)
- LERER 2006 = LERER, Lisa: *Going once? IP Law & Business*, October 2006
- TATTAY 2003 = TATTAY Levente: *A szellemi alkotások joga*, Szent István Társulat, Budapest 2003

„NEM VESZÉLYES” VÖRÖSISZAP / VESZÉLYES JOGSZABÁLYI HÁTTÉR*

KAPRINAY Eszter
PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék

1. BEVEZETÉS

A vörösiszap-katasztrófa, amely több ember halálát, továbbá számos ember sérülését okozta, hosszú távú egészségügyi és környezetkárosító hatásai pedig felbecsülhetetlenek, azért is kiemelkedően sajnálatos, mivel a szerencsétlenség – ahogy az az alábbiakból világosan kiderül – megelőzhető, elkerülhető lett volna.

Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy a MAL Zrt. által elkövetett hibákon, illetve az általa tanúsított gondatlan eljáráson túl, milyen egyéb okok vezettek a katasztrófa bekövetkezéséhez. Ahogy arra a dolgozat címével is utalni igyekszik, a katasztrófa közvetve a kaotikus és ezáltal bizonytalanságot keltő jogszabályi háttérre, az eljáró hatóságok által elkövetett eljárási hibákra, valamint a megfelelő hatósági felügyelet hiányára vezethető vissza.

Három főbb vonulatot kívánok ismertetni, melynek megfelelően a dolgozat további része a következő egységekre tagolható: elsőként a vörösiszap veszélyes, avagy nem veszélyes hulladékként történő besorolásáról (2. fejezet), majd az ún. „elérhető legjobb technika” követelményéről lesz szó (3. fejezet). Végül, a tanulmány 4. fejezete a timföldgyártási tevékenység, valamint a vörösiszap-tározók engedélyezésével kapcsolatban felmerült hatásköri problémákat szemlélteti.

2. A VÖRÖSISZAP VESZÉLYES, AVAGY NEM VESZÉLYES HULLADÉKKÉNT TÖRTÉNŐ BESOROLÁSA¹

A vörösiszap a bauxitból történő timföldgyártás során keletkező, toxikus fémeket is tartalmazó, erősen lúgos, maró hatású anyag, mely radioaktív, de alacsony aktivitása miatt annak közvetlen sugárzás veszélye elhanyagolható. Ezen tulajdonságai ellenére a vörös-

* Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KONV-2010-0005 azonosító számú „Kutatóegyetemi Kiválósági Központ létrehozása a Szegedi Tudományegyetemen” című projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Regionális Fejlesztési Alap társfinanszírozásával valósul meg.

1 E kérdéskörben nem hagyható figyelmen kívül azon – a katasztrófát követően a médiában, illetve az interneten gyakorta előforduló – álláspont sem, mely szerint a vörösiszap nem tekinthető hulladéknak. E nézet képviselői szerint, figyelemmel arra, hogy a vörösiszap egy része az alumíniumgyártási tevékenység során újra felhasználásra kerül, az anyag nem felel meg a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényben (*Hgt.*) meghatározott hulladékfogalom azon kritériumának, mely szerint hulladék az „amelytől

iszap veszélyes, avagy nem veszélyes hulladékként történő minősítése sem az Európai Unió – és ebből némiképp következően – hazánk területén sem mondható egyértelműnek. Az, hogy egy adott anyag a veszélyes, vagy a nem veszélyes hulladékok közé tartozik, természetesen azért kiemelt fontosságú, mert a veszélyes hulladékok kezelésére sokkal szigorúbb szabályok vonatkoznak, és jóval komolyabb hatósági ellenőrzés alá esik.

A vörösiszapra vonatkozó Európai Unió, és az azzal harmonizált hazai szabályozással összefüggésben megállapítható, hogy alapesetben egyik alapján sem minősül veszélyes hulladéknak a szóban forgó anyag. Ugyanis sem az Európai Hulladék Katalógus (EWC),² sem a hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet nem sorolja a veszélyes hulladékok kategóriájába. Ez a kategorizálás azonban csakis az anyag meglehetősen alacsony sugárzási szintje, illetve alacsony nehézfém-tartalma alapján fogadható el, nincs azonban tekintettel annak erősen lúgos jellegére.

A probléma tehát alapvetően abból fakad, hogy a veszélyes, vagy nem veszélyes hulladékként történő besorolásánál az Európai Unióban – illetve 2002-től³ Magyarországon is – figyelmen kívül hagyták az anyag erősen maró, lúgos hatását.⁴

Ami miatt a fenti bekezdésben akként fogalmaztam, hogy a vörösiszap veszélyes, illetve nem veszélyes hulladékként történő minősítése – véleményem szerint – nem tekinthető egyértelműnek, az, hogy magas PH értéke alapján mind az uniós, mind a magyar szabályozás szerint a veszélyes hulladékok csoportjába is besorolható lenne. Unió

birtokosa megválni, megválni szándékozik, vagy megválni köteles” (lásd: *Hgt.* 3.§ a) pont). Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy teljes összhangban áll a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (*Kvt.*) 30.§ (1) bekezdésében foglaltakkal, annak pontosítását jelenti. Mindezzel elentétben, álláspontom szerint a vörösiszap hulladéknak minősül, függetlenül attól, hogy a tárolókból a retúrvizet visszavezetik, és azt újra felhasználják a tevékenység során. Tézisem megegyezik az Európai Bíróság által már számtalanszor kimondottakkal, miszerint a hulladék fogalmának teljes pontossággal történő meghatározása lehetetlen, azt széles keretek között kell értelmezni. (Vö.: Vessoso-Zanetti ügy, C-207/88. Lásd: BÁNDI 2006, 462. p.) Ebből következően – álláspontom szerint – a *Hgt.*-ben, illetve a *Kvt.*-ben meghatározott hulladékfogalom szó szerinti értelmezése sem célszerű. Mindezzel összefüggésben – ahogy arra szintén az Európai Bíróság mutatott rá – a hulladék fogalmának értelmezésénél minden esetben a környezet védelme és az emberi egészség megóvása kell, hogy legyen az elsődleges szempont, illetve ezen túlmenően azt is vizsgálni kell, hogy mi a birtokos célja az anyaggal, és mi a valószínűsége a megmaradt anyag hasznosításának. Azt tehát, hogy egy anyag hulladéknak minősül-e vagy sem, mindig a konkrét helyzet, tényállás befolyásolja. (Lásd: Palin Granit ügy, C-9/00. Lásd: BÁNDI 2006, 462–464. p. Vö.: „Az Európai Közösségek Bizottságának közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: Tájékoztató közlemény a hulladékról és a melléktermékekről”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0059:FIN:HU:PDF> (utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 1.). A fentiekből következően, a dolgozat kiindulási pontját képező MAL Zrt. tevékenységével, illetve az annak során keletkező vörösiszappal kapcsolatban véleményem szerint megállapítható, hogy az anyagnak – a jelenleg alkalmazott technikákkal – csak egy minimális részét hasznosítják újra, és az sem lehet kérdéses, hogy a maradék zagy tárolása terhet jelent birtokosa számára, továbbá, hogy az mind az emberre, mind a környezetre nézve veszélyt jelent. Mindemellett megjegyzendő, hogy a MAL Zrt. a vörösiszapra, mint hulladék kezelésére kért és kapott engedélyt. Fentiek alapján véleményem szerint egyértelműen indokolt a vörösiszap hulladékként történő minősítése.

2 2000/532/EK határozat. Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000D0532:HU:HTML>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 1.)

3 Ezen időpontot megelőzően hazánkban a vörösiszap veszélyes anyagnak számított, azonban a jogharmonizáció során kikerült ebből a kategóriából.

4 A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa vörösiszap-katasztrófával kapcsolatos állásfoglalása szerint a 2010. október 4-én kiömlött vörösiszap 13,6-os erősségű PH értékű volt. Lásd: *JNO állásfoglalás*, 2011, 2. p.

szinten a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK tanácsi irányelv,⁵ hazánkban pedig a *Hgt.* tartalmazza,⁶ hogy a „maró” anyagok, amelyek „élő szövetet érintkezve azt elroncsolhatják, illetve azok elhalását okozzák”, veszélyesnek számítanak.⁷

Az előzőekben ismertetett jogszabályi rendelkezésekből, a vörösiszap veszélyes, avagy nem veszélyes hulladék voltát illetően, az a konklúzió vonható le, hogy alapesetben sem az Európai Unió, sem a hazai szabályozás alapján nem tartozik a veszélyes hulladékok közé, azonban bizonyos tulajdonságai alapján mindkét szabályozási rendszer lehetővé teszi a veszélyes kategóriába történő besorolást is. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet alapján, hazánkban a hulladék veszélyességének megállapítását, vagyis a hulladék besorolását „a hulladék termelője, vagy ha az nem állapítható meg, akkor a birtokosa köteles elvégezni külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével.”⁸ Amennyiben a kötelezett ezen kötelezettségének nem, vagy nem megfelelően tesz eleget, a besorolást az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség állapítja meg.⁹ Abban az esetben pedig, ha a hulladék nem sorolható be, a hulladék veszélyességének, vagy veszélytelenségének megállapítása ún. minősítési eljárás keretében történik.¹⁰

A MAL Zrt. tevékenységével kapcsolatban megállapítható, hogy az illetékes felügyelőség¹¹ elfogadta a lerakott zagy nem veszélyes hulladékként történő besorolását, így a társaság 2006-ban a vörösiszap, illetve a szennyvíziszap, mint nem veszélyes hulladék lerakására, kezelésére kapott egységes környezethasználati engedélyt.¹² Ebből következően a veszélyes hulladékokra irányadó szigorúbb szabályok, és fokozottabb ellenőrzés nem vonatkozott a MAL Zrt. vörösiszappal kapcsolatos tevékenységének engedélyezésére, valamint annak ellenőrzésére.

A vörösiszap hulladékként történő besorolásáról szóló egység után, tekintsük át a környezetvédelmi jog – tárgyi téma szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró – alapvetését, az ún. *elérhető legjobb technika* követelményét, továbbá ennek kapcsán azt is, hogy a MAL Zrt. által alkalmazott technológia mennyiben felelt a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

5 Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0689:HU:HTML>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 1.)

6 2. számú melléklet, H8 pont.

7 Ezen kívül a vörösiszap a *Hgt.*-ben szereplő „Ártalmas” (H5) illetve „Környezetre veszélyes” (H14) kategóriába is besorolható, továbbá a hulladékjegyzékben is vannak olyan egyéb halmazok, amelyekbe a vörösiszap esetlegesen szintén beillik, és melyek alapján veszélyes hulladéknak minősülhet (EWC 06 02 05, 06 05 02).

8 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 4.§ (1) bekezdés.

9 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 4.§ (2) bekezdés.

10 Bővebben lásd: 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 4/A.§.

11 Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség.

12 A MAL Zrt. részére a Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség által 10897/2005. üg- és 12785/2006. iktatószámom kiadott egységes környezethasználati engedély, illetve annak valamennyi módosítása megtekinthető a <http://kdtktvf.zoldhatosag.hu/index.php?p=h&id=80> internetes oldalon. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. július 1.) A társaság az üzem tevékenységére vonatkozó korábbi környezetvédelmi engedélyével jelen tanulmány nem foglalkozik. A MAL Zrt. 2006-ot megelőzően kiadott, tevékenységre vonatkozó engedélyeivel – többek között – a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa részletesen foglalkozott. Lásd: *JNO állásfoglalás* 2011, 5–7. p.

3. AZ ELÉRHETŐ LEGJOBB TECHNIKA – BEST AVAILABLE TECHNICS (BAT)¹³

A környezetvédelmi jog egyik sarokkövének mondható 96/61/EK tanácsi irányelvben¹⁴ az Európai Unió meghatározta a szennyezések integrált megelőzésének és csökkentésének követelményeit. A szabályozás a levegőbe, vízbe, talajba történő kibocsátásokra, valamint a hulladékkal kapcsolatos tevékenységekre irányul. Az *IPPC irányelv* megalkotásának célja a szennyezések megelőzése, valamint a kibocsátások minimalizálása követelményeinek, egy összehangolt hatósági eljárás keretében történő érvényesítése volt.¹⁵

Az *IPPC irányelv* egyik legmeghatározóbb nívuma az volt, hogy a már meglévő és hatályos környezetvédelmi engedélyezési rendszerbe új szempontként beépítette az elérhető legjobb technika alkalmazásának követelményét.¹⁶

A magyar jogalkotó az *IPPC irányelv* rendelkezéseit – így a *BAT* követelményét is – egyrésztől a *Kvt.* 2001. évi LV. törvénnyel történő módosításával, másrésztől a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló kormányrendelet¹⁷ megalkotásával ültette át a hazai jogba.

A *BAT* követelménye, a környezetvédelmi szabályozás módszertana¹⁸ szerint az ún. technológiai előírások közé sorolható. E kategóriával kapcsolatban általánosságban elmondható, hogy mintegy közvetlen beavatkozást jelentve, magára a tevékenységre irányul, továbbá – ahogy azt a *BAT* konkrét esetekben történő meghatározására vonatkozó szempontok ismertetésénél is látni fogjuk – „jogi szabályozása általában olyan módon, illetve olyan eljárásban – a környezethasználók bevonásával – történik, amely rugalmas alkalmazkodást tesz lehetővé.”¹⁹

A *BAT* fogalmát környezetvédelmi törvényünk 4.§ 28. pontja határozza meg. A hivatkozott pont elsőként általánosságban definiálja az elérhető legjobb technikát, majd annak egyes elemeit külön-külön is értelmezi. A törvényben meghatározott fogalom esszenciája: a korszerű technikai színvonalnak, és a fenntartható fejlődésnek²⁰ megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások, környezetterhelések megelőzése és csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében

13 Az elérhető legjobb technika követelményével megegyező célt szolgál a *Kvt.* 4.§ 27. pontja által szabályozott *leghatékonyabb megoldás*, illetve a *Hgt.* 4.§ f) pontjában lefektetett *elérhető legjobb eljárás* alapelve.

14 A Tanács 96/61/EK irányelve a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről. (A továbbiakban *IPPC irányelv*.) Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:03:31996L0061:HU:PDF>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 1.) Az integrált szennyezés-megelőzés és -csökkentés angolul az „Integrated Pollution Prevention and Control” nevet viseli, melyből az irányelv rövidített elnevezése ered.

15 Az egyes törvények környezetvédelmi célú jogharmonizációs módosításáról szóló 2001. évi LV. törvény indokolása, Általános indokolás.

16 *Uo.*

17 A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (továbbiakban: *Rendelet*).

18 FODOR 2007, 29–41. p.

19 *Uo.*, 40. p.

20 *Kvt.* 4.§ 29. pont: „Fenntartható fejlődés: társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését.”

alkalmaznak, és amely a kibocsátási határértékek megállapításának alapjául szolgál. A technika akkor a *legjobb*, ha az „a leghatékonyabb a környezet egészének magas szintű védelme érdekében”, *elérhetőnek* pedig az a technika minősül, „amelynek fejlesztési szintje lehetővé teszi az érintett ipari ágazatokban történő alkalmazását elfogadható műszaki és gazdasági feltételek mellett, figyelembe véve a költségeket és előnyöket”, illetve azt, hogy az az üzemeltető számára ésszerű módon hozzáférhető-e.²¹ A törvény a *technika* fogalmába pedig minden olyan alkalmazott technológiát és módszert beleért, „amelynek alapján a berendezést (technológiát, létesítményt) tervezik, építik, karbantartják, üzemeltetik és működését megszüntetik, a környezet helyreállítását végzik.”²²

A jogalkotó a *Kvt.*-ben az elérhető legjobb technika fogalmát egyebekben a megelőzés²³ elvével kapcsolja össze, melynek megfelelően akként rendelkezik, hogy „a megelőzés érdekében a környezethasználat során (...) a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technikát kell alkalmazni.”²⁴

A *BAT* konkrét esetekben történő meghatározásának egyes kritériumai a *Rendeletben* kerültek szabályozásra, melyeket az illetékességgel rendelkező felügyelőségeknek minden esetben szem előtt kell tartania. A jogalkotó, miután a *Rendeletben* – az *IPPC* engedélyezési rendszerbe tartozó üzemekkel, tevékenységekkel, stb. kapcsolatban – előírja a *BAT* alkalmazását,²⁵ rögzíti, hogy a felügyelőség az egységes környezethasználati engedélyben rendelkezik – a hivatkozott jogszabály egyes mellékleteiben, valamint a külön jogszabályokban foglaltak figyelembevételével – az elérhető legjobb technikáról, melynek meghatározása érdekében a felügyelőség a környezethasználóval szakmai konzultációt folytat, szükség szerint pedig szakértőt vesz igénybe.²⁶ A *BAT* meghatározásánál figyelembe veendő szempontokat a *Rendelet* 9. számú melléklete tartalmazza részletesen. A mellékletben foglalt előírásoknak megfelelően, a *BAT* meghatározásánál figyelembe kell venni többek között: az intézkedés valószínű költségeit és előnyeit; az elérhető legjobb technika bevezetéséhez szükséges időt; hogy olyan technológia kerüljön alkalmazásra, amely minél kevesebb hulladékot termel, illetve amely során kevésbé veszélyes anyagokat használnak fel, vagy amely elősegíti a folyamatban keletkező és felhasznált anyagok és hulladékok regenerálását és újrafelhasználását. Az eddigiekben tett felsorolás korántsem teljes, hiszen a hivatkozott számú melléklet számos további szempontot megfogalmaz.

Az elérhető legjobb technika követelményével kapcsolatban összefoglaló jelleggel az alábbi következtetéseket vonhatjuk le: a *BAT* egyes esetekben történő meghatározása „rugalmas alkalmazkodást tesz lehetővé”,²⁷ melyben a konkrét gazdasági szereplők, és azok anyagi helyzete kiemelt szerephez jut. Nem egy tárgyilagosan és egyszerűen meghatá-

21 *Kvt.* 4.§ 28 pont.

22 *Uo.*

23 „A megelőzés lényege, hogy a káros környezeti hatásokat és azok következményeit el kell kerülni, hiszen a megelőzés (legalábbis hosszú távon, illetve a nemzetgazdaság szintjén) olcsóbb, mint a következmények utólagos elhárítása, kezelése, viselése. A megelőzés elve szerint e hatások – ha nem is teljes mértékben – elkerülhetők, ha azt az alternatívát (tevékenységet, technológiát, eljárást, stb.) választjuk (az alkalmazottat azzal helyettesítjük), amelyik nem jár a környezetre aránytalan veszéllyel.” Lásd: Fodor, 2007, 47. p.

24 *Kvt.* 6.§ (3) bekezdés.

25 *Rendelet*, 17.§ (1) bekezdés.

26 *Rendelet*, 17.§ (2) bekezdés.

27 FODOR 2007, 40. p.

rozható kategóriáról van szó, és a sok szubjektív tényező miatt a hatáskörrel és illetékeséggel rendelkező hatóságok nem írhatják elő egy konkrét technológia alkalmazását.

Az azonban mindenképpen leszögezhető, hogy a *BAT* követelménye egyfajta mérceként szolgál, mellyel a jogalkotó azt a célt kívánja elérni, hogy a környezethasználók a lehetséges technológiák közül azt válasszák, amely a humán egészségre, illetve a környezetre nézve a lehető legkisebb veszélyt jelenti, és a legminimálisabb kockázattal jár. A *BAT* tehát nem csupán üres, és a valódi tartalmat nélkülöző jogszabályi rendelkezés. A jogalkalmazóknak kötelességük ezen előírás minden körülmények között történő szem előtt tartása, illetve – lehetőségeikhez mérten – annak megtartásának kikényszerítése.

Sajnálatos módon megállapítható, hogy az Ajkai Timföldgyár működésének megkezdése, tehát 1942 óta, az összes tulajdonos ugyanazt a – legegyszerűbb és legolcsóbb megoldásnak minősülő – vörösiszaphulladék-kezelési technológiát, vagyis a nedves formában történő lerakást alkalmazta.²⁸ Az Ajkai Timföldgyár egyre növekvő számú vörösiszap tározóiban így az évtizedek során több tízmillió tonna vörösiszap gyűlt össze, a katasztrófát előidéző X. számú kazettában pedig 1998 óta helyezték el a hulladékot.²⁹ Nyilvánvalóan érezhető, hogy a 21. században, az egyre gyorsabban fejlődő, és szinte megállíthatatlan technika világában, a folyékony hulladék egyszerű tárolása nem elérhető ki az elérhető legjobb technika követelményét.

Napjainkban már számos technológia, eljárás létezik a vörösiszap hatékonyabb kezelésére, feldolgozására,³⁰ mindezek ellenére – a túlságosan magas költségek miatt – világszerte komoly problémát okoz az anyag megfelelő hasznosítása. A gazdasági szempontokat is figyelembe véve, ezen a téren az elérhető legjobb technikának – már hosszú ideje – az ún. száraz lerakás minősül, melyre a MAL Zrt. csupán a katasztrófát követően, 2011-ben kért és kapott engedélyt. Mindez felveti a kérdést, hogy 2006-ban miként kaphatott a társaság egy olyan hulladékkezelési-tevékenységre engedélyt, amely ugyan az első iszap-tározók létesítésekor általánosan elterjedtnek számított, az utóbbi egy évtizedben azonban már korántsem minősül elfogadhatónak, és annál jóval biztonságosabb kezelési technikák léteznek. Álláspontom szerint az eljáró hatóságnak az *IPPC* engedélyezési eljárás folyamán ki kellett volna kényszerítenie a MAL Zrt. száraz technológiára történő áttérését, melyet a technika állása, illetve az oly régóta alkalmazott és rengeteg kockázatot magában rejtő nedves lerakási tevékenység már jó ideje indokolt.

Az elérhető legjobb technika követelményének, illetve annak a MAL Zrt. által konkrétan alkalmazott technológiával történő összeegyeztethetőségének vizsgálata után, tanulmányom következő részében az ajkai vörösiszap-tározó kazetták engedélyezési hátterét, és az ott felmerült hatásköri problémákat kívánom összefoglaló jelleggel bemutatni.

28 *Hgt.* 14.§ (1) bekezdés: „Hulladékkezelési tevékenységnek minősül a hulladék gyűjtése, begyűjtése, szállítás, előkezelése, **tárolása**, hasznosítása, ártalmatlanítása.”

29 *JNO állásfoglalás* 2011, 3. p.

30 Példának okáért egy budapesti székhelyű korlátozott felelősségű társaság már 1993-ban (1987-es bejelentési nappal) szabadalmat kapott egy – összesen hét feltaláló által közösen kimunkált – a vörösiszap teljesen hulladékmentes feldolgozására irányuló eljárásra (lajstromszám: 209326). Lásd: <http://epub.hpo.hu/e-kutatas/?lang=HU#/> Összetett keresés / Szabadalmi oltalom (azonosító: lajstromszám).

4. HATÁSKÖRI POLÉMIA A MEGSÉRÜLT TÁROZÓ ÉPÍTÉSÜGYI ENGEDÉLYEZÉSE KAPCSÁN

A létesítmény engedélyezési háttérének vizsgálatakor egyértelműen el kell különítenünk a vörösiszap-tározókhoz kapcsolódó timföldgyártási tevékenységgel, valamint a tározókkal, mint építményekkel összefüggésben lefolytatott engedélyezési eljárásokat. Ahogy az már az eddigiekben is ismertetésre került, a MAL Zrt. a tevékenységet illetően 2006 óta rendelkezik egységes környezethasználati engedéllyel. A problémát azonban nem a tevékenység, hanem elsősorban a tározók építésügyi engedélyezése jelentette. Megállapítható, hogy az ez irányú „jogszabályi háttér már a nyolcvanas évek végétől nem volt tisztázott, így több mint két évtizedig bizonytalan volt ezen életviszonyoknak a szabályozása.”³¹

A dilemma alapvetően abból fakadt, hogy lényegében egyik hatóság – sem a jegyző, mint általános hatáskörű építésügyi hatóság, sem a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség, sem pedig a bányakapitányság – sem tartotta hatáskörébe tartozó kérdésnek a vörösiszap-tározók, mint építmények engedélyezését. Nem volt ugyanis arra irányuló jogszabályi rendelkezés, hogy a kérdéses tározók konkrétan milyen létesítménynek minősülnek.³² Ez vezetett többek között odáig, hogy a X. vörösiszap-tározó létesítésére a MAL Zrt. tulajdonképpen anélkül kapott létesítési engedélyt, hogy azt építésügyi, így például állékonysági, statikai szempontból, bármelyik hatóság érdemben vizsgálta volna.³³

A jegyző e kérdéskörben többnyire sorozatosan arra hivatkozva állapította meg hatáskörének hiányát, hogy véleménye szerint a vörösiszap-tározó sajátos építményfajtnak³⁴ minősül. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség pedig ahhoz az állásponthoz ragaszkodott, hogy a kérdéses nem veszélyes hulladéktározók nem tekinthetők sajátos építményfajtnak, tehát azok engedélyezése az általános hatáskörű építésügyi hatósághoz tartozik.³⁵

A közigazgatási eljárásjog által nevesített negatív hatásköri összeütközés³⁶ tehát már régóta fennállt, azonban érdemben egyik hatóság sem járt el annak feloldása érdekében.³⁷ A bekövetkezett katasztrófa idején is teljes mértékben tisztázatlan volt, hogy melyik hatóság rendelkezik hatáskörrel a tározók létesítésének engedélyezése, illetőleg működésének felügyelete során. Ez a katasztrófát követően is változatlan maradt, ugyanis

31 *JNO állásfoglalás* 2011, 21. p.

32 Kérdéses volt ezen típusú létesítmények jogi minősítése, nem volt ugyanis tisztázott, hogy a vízilétesítmény, hulladéklerakó, avagy esetlegesen a bányászati hulladékkezelő létesítmények kategóriájába tartoznak-e.

33 A X. számú tározó ugyanis csupán a területileg illetékes vízügyi igazgatóság (azt követően – jogszabályváltozás folytán – a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség) által kiadott vízjogi létesítési, illetve üzemeltetési engedéllyel rendelkezett (mely engedélytípusokról a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény rendelkezik). Részletesen lásd: *JNO állásfoglalás* 2011, 3–5. p.

34 A fogalmat az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2.§ 18. pontja határozza meg. E definíció a katasztrófát követően a 2010. évi CLXXXI. törvény 5.§-ával módosításra került.

35 *JNO állásfoglalás* 2011, 25. p.

36 A vonatkozó jelenleg hatályos szabályozást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény 23–24.§§ tartalmazza.

37 *JNO állásfoglalás* 2011, 21–23. p.

a területileg illetékes jegyző, illetve felügyelőség továbbra is ragaszkodott merev álláspontjához.³⁸

A polémia tehát alapvetően a bizonytalan jogszabályi háttérre, és az ezáltal kialakult jogértelmezési problémákra vezethető vissza, ezen túl azonban – egyetértve a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának a katasztrófa kapcsán kidolgozott állásfoglalásában foglaltakkal – úgy gondolom, hogy „a hatáskör megállapítása iránt tett intézkedéseik tekintetében”³⁹ az eljáró hatóságokat is felelősség terheli.

A hosszú ideje fennálló jogsértő állapotot végül a katasztrófát követően a jogalkotó észlelte, és helyreigazította⁴⁰ akként, hogy a vonatkozó európai uniós irányelvvel⁴¹ összhangban, egy egyértelmű rendelkezéssel a bányafelügyelet hatáskörébe utalta a vörösiszap-tározókkal kapcsolatos hatósági engedélyezési eljárásokat.⁴²

5. BEFEJEZÉS

Tanulmányom során három alapvető problémát igyekeztem szemléltetni, melyek álláspontom szerint kiemelt jelentőséggel bírtak a vörösiszap-katasztrófa bekövetkezésében. Elsőként a vörösiszap veszélyes, avagy nem veszélyes hulladékként történő besorolásával, azt követően az elérhető legjobb technika követelményével kapcsolatos kérdéskört jártam körül. Végül, a tanulmány utolsó részében a vörösiszap-tározók, mint építmények engedélyezésével összefüggésben felmerült hatásköri polémiát mutattam be összefoglaló jelleggel.

A felvetett problémákkal kapcsolatban megállapítható, hogy kettő a katasztrófát követően orvoslásra került, a MAL Zrt. ugyanis egyrésztől fokozatosan áttér az ún. száraz technológiára, másrésztől az építési engedélyezési hatáskörrel kapcsolatban felmerült kéréteket a jogalkotó a 4. fejezetben ismertetett módon megszüntette.

A katasztrófa kapcsán azonban a fentiekén túl is le kell vonnunk a megfelelő következtetéseket, és tanulnunk kell az esetből, hogy többé ne fordulhasson elő hasonló tragédia. Álláspontom szerint a jövőre nézve egy dolog mindenképpen leszögezhető, és útmutatóul kell, hogy szolgáljon: amennyiben a környezetvédelmi jog, illetve ezzel összefüggésben valamely más jogterületen jogalkalmazási, avagy jogértelmezési kétely merül fel, a lehetséges megoldások közül minden esetben azt kell választani, amely környezetünk szigorúbb védelmét biztosítja.

38 *Uo.*, 25. p.

39 *Uo.*, 21. p.

40 Az egyes energetikai témájú törvények, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXXXI. törvény.

41 Az Európai Parlament és a Tanács 2006/21/EK irányelve az ásványi nyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról. Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:102:0015:0033:hu:PDF>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 1.)

42 A jelenleg hatályos a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (*Bt.*) 5.§ h) pontja alapján a bányafelügyelet engedélyezi a bányászati hulladék kezelését. A *Bt.* 49.§ 43. pontja pedig a következőképpen rendelkezik: „Bányászati hulladék: a bányászati tevékenység során keletkező hulladék, valamint a bauxit feldolgozása során keletkező vörösiszap.” Vö.: *JNO állásfoglalás* 2011, 23. p.

A SZABADALMI KÉNYSZERENGEDÉLYEZÉS ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGI VIZSGÁLATA

VASS László Ádám
PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék

1. BEVEZETÉS

A MAL Zrt. ajkai timföldgyárában 2010 októberében bekövetkezett tragikus ipari baleset a legsúlyosabb hasonló esemény volt az utóbbi időben Magyarországon. Az ilyen mértékű áldozatokkal, egészségkárosodással és anyagi kárral járó események jogi relevanciájának kutatása során természetesen elsősorban a felelősség kérdése. A tömegtájékoztatás jellemző módon szintén a felelősök megtalálására koncentrál, sokszor a történetek jó ízlés határát meghaladó, vagy a károsultak emberi méltóságát és személyhez fűződő jogait sértő módon történő ábrázolásával.¹ Annak megállapítása, hogy az alumíniumgyártás során keletkező vörös zagy veszélyes hulladéknak minősül-e az Európai Unió joga, vagy a hazai jog szerint,² szintén rendkívül jelentős kérdés, mivel befolyásolja a felelősség alapját és mértékét.

Míndemellett azonban lényeges szempont a kár elhárítása, a szennyezett talaj megtisztítása is, hiszen ennek sikere határozza meg az iszapömléssel érintett települések jövőjét. Noha ez nagyrészt természettudományos kérdés, az iparjogvédelem szemszögéből a jog érdeklődésére is számot tart. A talaj rekultivációja és a kármentesítés során nagy eséllyel használhatnak fel olyan műszaki megoldásokat, amelyek iparjogvédelmi oltalom alatt állnak. Az iparjogvédelem jogintézményei a jogosultat a tulajdonoshoz hasonló kizárólagos pozícióba helyezik, azaz mindenki köteles tartózkodni a megzavarásától. Mivel ezen kizárólagos jogviszony miatt a jogosult magánérdekei összeütközésbe kerülhetnek a közérdekkel, szükséges annak megvizsgálása, hogy a közérdek védelme milyen garanciális szabályokkal biztosított, illetve biztosítható. Ilyen esetben ugyanis a kárelhárításhoz fűződő közérdek elsőbbséget kell, hogy élvezzen az iparjogvédelmi jogosultak magánérdekeivel szemben, így előfordulhat, hogy akaratuk ellenére kell találmányukat, vagy más, oltalom alatt álló műszaki megoldásukat hasznosítani. Erre vonatkozó szabályok bevezetését nemzetközi egyezmények lehetővé teszik, mégis kevés ország jogrendszerében találhatók ilyen rendelkezések.

Az iparjogvédelem rendszerének legjelentősebb jogintézménye a szabadalom, így elsősorban ennek szabályai igényelnek vizsgálatot az oltalom közérdekű áttörésének szempontjából. A magyar szabadalmi lajstromban több olyan szabadalom is található,³ amely a

1 Vö.: BAKOS Eszter: *A hírszolgáltatás során megvalósuló jogsértések a személyhez fűződő jogok tekintetében* című cikkével, 1.2. fejezet.

2 Vö.: KAPRINAY Eszter: „Nem veszélyes” vörösiszap / *Veszélyes jogszabályi háttér* című cikkével, 4.1. fejezet.

3 Lásd ügyszám: P0600317, *Eljárás kohászati vashordozó és egyéb fém- vagy fémoxidtartalmú melléktermékek és vas vagy egyéb fém vagy fémoxidhordozó veszélyes hulladékok ipari alapanyaggá alakítására.*

vörösiszap-szennyezésről szóló híradások alapján alkalmas lehet a keletkezett károk mérséklésére, illetőleg a vörösiszap ipari nyersanyagként történő felhasználására, a hasznosításra azonban még nem került sor. Olyan szabadalomra is találunk példát, amely, feltehetően a hasznosítás hiánya miatt, megszűnt.⁴ Mivel azonban a magyar jog egyáltalán nem ismeri a közérdekű szabadalomkorlátozást, hatályban lévő szabadalmak esetén a hasznosítás kikényszerítése, szűk kivétellel, nem lehetséges. Minderre figyelemmel szükséges a szabadalom közérdekű korlátozása, esetleg elvonása jogintézményeinek nemzetközi vizsgálata és az eredményeinek függvényében annak megítélése, hogy bizonyos jogintézmények meghonosíthatóak-e a magyar jogban.

2. A SZABADALOM TARTALMA – A SZABADALOM, MINT VERSENYESZKÖZ

A szabadalom a találmányok védelmét biztosító jog, mely a szabadalmasnak abszolút szerkezetű, negatív tartalmú jogosultságot biztosít a találmány hasznosítására az oltalmi idő alatt.

A szabadalmak kialakulása⁵ előtt a feltalálók titokban tartották találmányaikat, mert csak így lehetett biztosítani a kizárólagos hasznosítást. Mivel azonban ez nem szolgálja a közérdeket és a fejlődést, az államok privilégiumokat kezdtek adományozni a feltalálóknek a találmány nyilvánosságra hozataláért, vagyis a műszaki megoldás feltárásának ellenértéke a jogi védelem.

Az állami monopóliumból adódóan a szabadalom a verseny hatékony eszköze, mert időlegesen megakadályozza, hogy a versenytársak a technológiát megszerezzék, vagy felhasználják. Jogszerűen csak a jogosult engedélyével hasznosíthatják a műszaki megoldást, ezért pedig általában díjat kell fizetni. Az oltalmi idő lejártá után az újítás a közkinccs része lesz.⁶

3. A SZABADALMAS JOGAI ÉS KÖTELEZETTSÉGEI

A szabadalmas legfontosabb jogosultsága a hazai jogszabályok és nemzetközi egyezmények rendelkezései szerint a *kizárólagos hasznosítási jog*. Ennek alapján bárkivel szemben felléphet, aki engedélye nélkül

- a) előállítja, használja, forgalomba hozza, illetve forgalomba hozatalra ajánlja a találmány tárgyát képező terméket, vagy e terméket ilyen célból raktáron tartja vagy az országba behozza;

Ezekhez bővebben lásd: *Interjú Szépvölgyi Jánossal, az MTA Kémiai Kutató központ Anyag és Környezet-kémiai Központjának igazgatójával*, Inforadio, a Géniusz magazin 2010. október 15-i adása, 2. rész, elérhető: <http://inforadio.hu/audio/00032/00032693a.mp3>, hozzáférés dátuma: 2011. július 7.

4 Lásd ügyszám: P0101718, *A timföldgyártás során keletkezett, nátronnal szennyezett ipari hulladék ártalmatlanítása, és ipari nyersanyaggá történő teljes átalakítása*, vagy ügyszám: 3524/87, *Eljárás vörösiszap többlepcsős, hulladékmentes feldolgozására és vegyipari alapanyagok kinyerésére*. A megszűnt szabadalmak esetében jögen kívüli területről van szó, hiszen az oltalom megszűnésével a műszaki megoldás a *public domain*, azaz a közkinccs része lesz, és azt bárki hasznosíthatja.

5 Az első állami privilégiumot adományozó dokumentum az 1474-es Velencei Dekrétum volt.

6 TATTAY 2003, 250. p.

- b) használja a találmány tárgyát képező eljárást, vagy – ha tud arról, illetve a körülmények alapján nyilvánvaló, hogy az eljárás nem használható a szabadalmas engedélye nélkül – másnak az eljárást használatra ajánlja;
- c) előállítja, használja, forgalomba hozza, illetve forgalomba hozatalra ajánlja, vagy ilyen célból raktáron tartja, vagy az országba behozza a találmány tárgyát képező eljárással közvetlenül előállított terméket.⁷

A szabadalmas kötelezettsége a találmány hasznosítása, azonban ez a magyar jogban csak implicite következik a törvényből.⁸ Ez a lehetőség egyben a kényszerengedélyezés egyik fajtája, így a későbbiekben szólnunk róla.

A jogosultat rendkívül erős pozícióba helyező szabadalmi oltalom lehetőséget teremt a kizárólagos joggal való visszaélésre. Annak ellenére ugyanis, hogy a szabadalom a tulajdonjoghhoz hasonló jogosultságokkal ruházza fel az alkotót, lényeges különbségek is mutatkoznak. A szabadalom lényege, hogy a feltaláló nyilvánosságra hozza találmányát, ezért pedig az állam jogi védelemben részesíti, hogy a kifejlesztés költségei megtérülhessenek. Ezáltal az állam ösztönzi a műszaki fejlődést és a tudományos kutatást. Az oltalmi idő alatt tehát a feltaláló érdeke élvez elsőbbséget a közérdekkel szemben, a közkinccs majdani gazdagításáért illeti meg a kizárólagos hasznosítási jog.⁹ Mindazonáltal a jogviszonyban a tulajdonjognál hangsúlyozottabban jelenik meg a közérdek, mivel a tudományos fejlődést előmozdító találmányok nyilvánosságra hozatala és hasznosítása az egész emberiség javát szolgálja. Könnyű belátni, hogy ez egyben azt is jelenti, hogy joggal való visszaélésnek¹⁰ minősülhet, ha a szabadalmas nem hasznosítja a találmányt. Különösen akkor, ha a hasznosítást olyan körülmény indokolja, amely egészségügyi, vagy anyagi kárt okozhat, vagyis a magánérdekének védelme nem eredményezheti a közérdek aránytalan sérelmét. Szükséges azt is leszögezni, hogy a szabadalmas nem ellenérdekelt a hasznosításban, a jogintézmény célja ugyanis, hogy a költségesen kifejlesztett újszerű műszaki megoldásból haszonra tegyen szert. Nem szabad megfélemlkezni arról sem, a kényszerlicencia lényegesen kisebb hátrányt jelent a jogosult számára, mint például az ingatlan kisajátítás, hiszen a hasznosítási jog fennállása időben korlátozott és nem kizárólagos. Mivel a hasznosítás elmulasztásának különböző okai lehetnek, minden esetben vizsgálni kell, hogy visszaélésszerű-e a hasznosítás hiánya.

A hasznosítási készség hiánya esetén erősen indokolt a joggal való visszaélés fennállásának vizsgálata, ugyanis az utóbbi időben főleg az Egyesült Államokban terjed a szabadalomhalmozás és rosszhiszemű pervitel gyakorlata, illetve az erre gazdasági modellt alapító „*patent troll*”¹¹ tevékenység. A jogrendszer reagált a szabadalmas jogainak ilyen rosszhiszemű gyakorlására, az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága az *Ebay v.*

7 1995. évi XXXIII. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról (a továbbiakban: *Szt.*) 19.§ (2) bekezdés a) és b) pont. Lásd még: Megállapodás a Szellemi Tulajdonjogok Kereskedelmi Vonatkozásairól (hazánkban kihirdette az 1998. évi IX. törvény, a továbbiakban: *TRIPS*), 28. cikk.

8 *Szt.* 31. §. A nemzetközi jog lehetőséget teremt ilyen szabályok alkalmazására. Lásd: Az Ipari Tulajdon Oltalmára Létesült Párizsi Unió Egyezmény (hazánkban kihirdette az 1970. évi 18. törvényerejű rendelet, a továbbiakban: *PUE*) 5. cikk A) (2) bekezdés és *TRIPS* 30. cikk.

9 Lásd bővebben: BENDZSEL 2006.

10 *Ptk.* 2. § (2) bekezdés és *Szt.* indokolás a 28-33.§§-hoz.

11 A kifejezést 2001-ben Peter Detkin, az Intel vezető jogtanácsosa tette népszerűvé, magyarra leginkább rosszhiszemű szabadalomgyűjtőként fordítható. Lásd: LERER 2006.

*MercExchange*¹² ügyben foglalkozott szabadalombitorlási perekkel. A legfőbb bírói fórum úgy határozott, hogy szabadalombitorlás esetén nem lehet automatikusan az alperest a tevékenységétől eltöltő végzést (*injunction*) hozni, illetőleg nem lehet a végzés meghozatalát olyan alapon elutasítani, hogy a felperes nem hasznosítja a szabadalmat. Ehelyett az eltöltő végzés kiadása feltételeinek fennállását minden esetben vizsgálnia kell a bíróságnak.¹³ Ezzel a bíróság megnehezítette a hasznosítás nélküli pereskedésen alapuló jövedelemszerzést, a trollok legfőbb fegyvere ugyanis az azonnali eltöltő végzésért folyomódás volt. A rosszhiszemű szabadalomgyűjtő esetében tehát legtöbbször valóban fennáll a joggal való visszaélés, így a későbbiekben bemutatandó, hasznosítás hiánya miatti kényszerengedély megadása általában indokolt a közérdek védelmében.

Kevésbé egyértelmű a hasznosítási képesség hiánya miatt elmulasztott hasznosítás. Ilyen esetben a szabadalmas általában a fejlesztésbe, vagy a piacosításba bevonható források szükségessége, vagy a találmány ipari alkalmazhatóságának nem megfelelő szintje miatt áll el a jövedelmező hasznosítástól.¹⁴ Így tehát nem lehet szó rosszhiszeműségről, vagy joggal való visszaélésről, a probléma megelőzését a kutatás-fejlesztés állami ösztönzésének hatékony rendszere és az egyetemek innovációs tevékenységének támogatása segítheti elő.¹⁵ Ennek ellenére felmerülhet olyan helyzet, amikor valamely anyagi, vagy más nehézség miatt nem hasznosuló szabadalom jelent megoldást egy természeti csapás, vagy ipari baleset következményeinek elhárítására. Ilyenkor azonban, szankcionálásra okot adó körülmény hiányában, álláspontom szerint nem a kényszerengedélyezés a közérdek érvényesítésének megfelelő módja, hanem a jogosulttal folytatott, adott esetben hatósági tárgyalás és együttműködés, ami által lehetővé válik a találmány méltányos díjazás ellenében történő felhasználása akár az állam, akár piaci szereplők által.

4. A SZABADALMI KÉNYSZERENGEDÉLY

A közérdek hangsúlyosabb megjelenése mellett a szabadalom a korlátaiban is különbözik a tulajdonjogtól. Számos olyan törvényi korlát található nemzetközi egyezmények alapján a magyar jogban is, amelyek korlátozzák a jogosult lehetőségeit, harmadik személyek jogainak teret engedve. Ezek a korlátok a jogkimerülés, az előhasználati jog, a továbbhasználati jog, a tranzitforgalom kedvezmény, és a kényszerengedély.

A szabadalmi kényszerengedély a szabadalmi kizárólagos jog visszaélésszerű gyakorlásának megakadályozására szolgál. Jogi természetét illetően több álláspont is ismert, ehelyütt, mivel témánk szempontjából ennek pontos meghatározása nem szükséges, csak a fő irányzatokat ismertetjük. Az első szerint a kényszerengedély az állam által alkalmazott szankció mások érdekeinek védelmére,¹⁶ míg másik megközelítésben alakító jognak tekinthetjük, hatalmasságnak, amely révén az állam egyoldalúan hozhat létre jogviszonyt.

12 *Ebay Inc. v. MercExchange L.L.C.*, 547 U.S. 388 (2006).

13 *Uo.*

14 Az ipari alkalmazhatóság az *Szt.* indokolása szerint csak reprodukálhatóságot jelent, nem szükséges tehát a találmány hasznossága (pl. az amerikai joggal ellentétben, ld. 35 U.S.C. § 101). Vagyis egy nem megfelelően átgondolt szabadalmaztatás esetén a feltaláló könnyedén azzal szembesülhet, hogy találmánya csak nagyon magas költségek mellett lenne gyártható, így a piac nem mutat iránta érdeklődést.

15 Állami Számvevőszék, 2005, III. rész.

16 TATTAY 2003, 274. p.

4.1. A kényszerengedély szabályai

A kényszerlicencia nemzeti jogba történő bevezetését nemzetközi egyezmények teszik lehetővé. A *PUE* szerint „[a]z unió mindegyik országa jogosult kényszerengedély adását lehetővé tevő jogszabályi rendelkezéseket kibocsátani avégett, hogy elejét vegye a szabadalom adta kizárólagossági jog gyakorlásából folyó esetleges visszaéléseknek, pl. a gyakorlatbavétel elmulasztásának.”¹⁷

A másik nemzetközi jogforrás a *TRIPS*, mely szerint: „[a] Tagok rendelkezhetnek a szabadalomból eredő kizárólagos jogok hatálya alól meghatározott kivételekről, feltéve, hogy az ilyen kivételek nem ésszerűtlenül ellentétesek a szabadalom szokásos hasznosításával és nem sértik aránytalanul a szabadalmas jogos érdekeit, figyelembe véve harmadik felek jogos érdekeit is.”¹⁸

A *TRIPS* egyezményben foglalt egyéb szabályok:

- az engedélyeket egyedileg kell elbírálni;
- a hasznosítás előtt a javasolt hasznosító megkísérelte, hogy méltányos kereskedelmi feltételek mellett engedélyt szerezzen a jogosulttól, de erre vonatkozó erőfeszítései elfogadható időn belül nem jártak eredménnyel;¹⁹
- a hasznosítás terjedelme és időtartama arra a célra korlátozott, amelyre engedélyezték;
- a hasznosítás nem lehet kizárólagos, nem engedményezhető;
- elsősorban a belső piac kielégítésére kell engedélyezni;
- a jogosultnak megfelelő díjazás jár;
- jogorvoslat a határozat és a kártalanítás mértéke ellen.²⁰

A nemzetközi egyezmények tartalmát átvizsgálva elmondható, hogy a szabadalmas jogait korlátozó rendelkezések bevezetését úgy teszik lehetővé, hogy a megfelelő garanciák érvényesülését biztosítják. Bármely fajta korlátozás tehát aggálytalanul átülthető a nemzeti jogokba, amint arra az alábbiakban példát is láthatunk.

4.2. A kényszerlicencia fajtái

A nemzeti és nemzetközi jogszabályok és egyezmények elemzése során összefoglalóan a kényszerengedély következő típusait találhatjuk:

- versenyjogi jogsértés orvoslására adott kényszerengedély;
- a hasznosítás elmulasztása miatt adott kényszerengedély (leggyakoribb);
- közérdekű kényszerengedély;
- kényszerengedély a szabadalmak függősége miatt;
- kormányzati hasznosítás;

¹⁷ *PUE* 5. cikk A) (2) bekezdés.

¹⁸ *TRIPS* 30. cikk.

¹⁹ Ez alól kivételt képez az országos szükséghelyzet, az egyéb rendkívüli sürgősségi körülmény, illetve a közhasznú, nem kereskedelmi hasznosítás. Lásd: *TRIPS* 31. cikk b) pont.

²⁰ *TRIPS* 31. cikk.

– gyógyszerek esetében adott kényszerengedély.²¹

A nemzetközi gyakorlatban a kényszerlicencia számos fajtája ismert, melyeknek különböző rendeltetése van. Jelen tanulmány témájához igazodva csak a közérdekű szabadalmkorlátozás szabályait mutatjuk be.

5. A MAGYAR JOG SZABÁLYAI

A szabadalmi rendszert és azon belül a kényszerlicencia jogintézményét szabályozó nemzetközi egyezmények általános vizsgálata után áttérhetünk az ezek alapján becikkelyezett nemzeti jogszabályok elemzésére, elsőként ezek közül a magyar szabadalmi törvényt vesszük szemügyre. Az *Szt.* a kényszerlicencia három típusát ismeri.

a) *Kényszerengedély a hasznosítás elmulasztása miatt.* Amennyiben a szabadalmas a szabadalmi bejelentés benyújtásától számított 4 éven belül (vagy a szabadalom megadásától számított 3 éven belül, ha ez a hosszabb) az ország területén a belföldi kereslet kielégítése érdekében nem hasznosította a találmányt, nincs előkészület, és másnak sem adott hasznosítási engedélyt, az ezt kérelmező számára kényszerengedélyt kell adni, kivéve, ha a szabadalmas mulasztását igazolja.²² A törvény alapján mérlegelés nélkül megadandó a kényszerengedély, ha a fenti feltételek fennállnak. Ilyen esetben azonban a jogosult jogainak korlátozását elsősorban nem a közérdek indokolja, hanem a kérelmező gazdasági érdeke, aki a kizárólagos jog hiányában maga hasznosítaná a találmányt. A közérdek közvetve jelenik meg annyiban, amennyiben a társadalom érdeke a műszaki fejlesztések minél jobb hasznosulása, tekintet nélkül arra, hogy abból ki részesül anyagi előnyben.

Ipari baleset, vagy természeti csapás esetén azonban ez a jogintézmény kevés segítséget nyújt, hiszen alkalmazására csak a törvény által megszabott időtartam lejárta után van lehetőség, amennyiben akad olyan hasznosító, aki az engedély kiadását kérelmezi.

b) A magyar jogban szereplő második típus a *szabadalmak függősége miatt adott kényszerengedély.*²³ Ha a szabadalmazott találmány másik szabadalom megsértése nélkül nem hasznosítható, a függő szabadalom jogosultjának kérelmére kényszerengedélyt kell adni, feltéve, hogy a függő szabadalom szerinti találmány számottevő gazdasági jelentőségű műszaki előrelépést jelent. A szabadalmak függősége miatt adott kényszerengedély a gazdasági szereplők jogainak összeütközése esetén nyújt megoldást. A függő szabadalom, noha a gátló szabadalomhoz képest jelentős továbbfejlesztést testesít meg, mégiscsak az eredeti alapszik. Amennyiben a jogosult az eredeti szabadalmassal nem tud megegyezni az engedélyezés kérdésében, úgy kérelmére az állam kényszerengedéllyel teszi lehetővé, hogy találmányát hasznosítsa.

c) A harmadik eset a közegészségügyi problémákkal küzdő országokba történő kivitelre szánt gyógyszeripari termékek előállításával kapcsolatos szabadalmak esetében

21 Lásd *TRIPS*, *PUE*, *Szt.* idézett rendelkezései, *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (német versenytörvény) Erster Abschnitt, a gyógyszer szabadalmakhoz: *Dohai Deklaráció* a *TRIPS* Egyezményről és a Közegészségről, 2001. november.

22 *Szt.* 31.§.

23 *Szt.* 32.§.

adott kényszerengedély.²⁴ A rendelkezést a 816/2006/EK parlamenti és tanácsi rendelet tölti ki tartalommal, a hatóság az abban foglalt követelmények teljesülése esetén ad kényszerengedélyt. A rendelet értelmében a legkevésbé fejlett országok meghatározhatják, hogy milyen gyógyszerből mennyire van szükségük, a tagállamok szabadalmi hatóságai pedig kényszerengedélyt adnak a szabadalommal védett gyógyszerek exportálási célú gyártására, így a rászorulóknak kedvezőbb áron jutnak hozzá a gyógyászati termékekhez.

A kényszerengedély külföldi jogokban előforduló leggyakoribb fajtái közül a magyar jogban csak néhány található meg. A kisajátításra emlékeztető, állam részére adott kényszerengedély szintén kevés jogrendszerben fordul elő, ennél valamivel gyakoribb, de nem széles körben alkalmazott az állam által harmadik személy részére adott kényszerlicencia. Minderre figyelemmel indokolt azon országok jogi rendelkezéseinek vizsgálata, amelyek a közérdekű szabadalomkorlátozás valamely formáját lehetővé teszik.

6. A NÉMET JOG BEMUTATÁSA

Az egyik európai állam, amelynek joga a szabadalmak közérdekű hasznosítását ismeri, Németország. A szabadalmi törvény²⁵ hivatkozott rendelkezése szerint „[a] szabadalom hatálya nem áll be, amennyiben azt

- a szövetségi kormány határozata értelmében közérdekből, vagy
- a hatáskörrel rendelkező szövetségi szerv határozata értelmében a szövetség biztonsága érdekében kell hasznosítani.”²⁶

A korlátozás szabályai ezen kívül rendelkeznek a határozat elleni jogorvoslat lehetőségéről,²⁷ és a szabadalmast megillető méltányos díjazás iránti igényről.²⁸

Az AIPPI német csoportjának közleménye szerint a hivatkozott törvényhelyen közérdek alatt az állam valamennyi közérdekű feladatának és a közszolgáltatásoknak a megfelelő biztosítását, például a közegészségügyi veszélyhelyzetek, természeti csapások elhárítását, a munkabiztonság fenntartását, néhány esetben kivételképpen a közlekedésbiztonság fenntartását, vagy az oktatás- és nevelésügy alapvető célkitűzéseinek megvalósítását kell érteni.²⁹ Schulte szerint a *szövetség biztonsága* nemcsak a honvédelmet, hanem a belső veszélyeket is jelenti, így különösen ipari balesetet, természeti csapásokat.³⁰

A jogszabály értelmezése alapján ez a fajta kényszerengedély a törvény erejénél fogva fennálló, közérdekű hasznosítási jogot jelent, mely állami szervek rendelkezése folytán illeti meg akár az állam szerveit, akár valamely gazdálkodó szervezetet. Noha a törvény lehetőségét biztosít rá, a rendelkezést 1950 óta nem alkalmazták.³¹

24 Szt. 33/A.§.

25 Patentgesetz, 16. Dezember 1980 (BGBl. 1981 I S. 1), letzte Änderung durch: Art. 1 G vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2521). (A továbbiakban: PatG.)

26 § 13 Abs 1 PatG, Staatliche Benutzungsanordnung.

27 § 13 Abs 2 PatG. Bármely határozat megtámadható a Szövetségi Közigazgatási Bíróságon.

28 § 13 Abs 3 PatG. A díj mértékének megállapítása rendesbírószágon megtámadható.

29 AIPPI Bericht Q187.

30 Schulte gondolatát idézi: BUSSE et al. 2003, Rn. 7.

31 AIPPI Bericht Q187.

7. KÉNYSZERENGEDÉLYEZÉS AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK JOGÁBAN

Az Egyesült Államok jogának vizsgálata a témánk szempontjából két jogintézmény bír relevanciával, az egyik a közérdekű szabadalomhasználat, a másik az állami forrásból kifejlesztett találmányokat védő szabadalmak állam általi hasznosítása.

7.1. Közérdekű szabadalomhasználat

Amennyiben az Egyesült Államokban hatályos szabadalom által védett találmányt az Egyesült Államok, vagy annak érdekében harmadik személyek felhasználják a szabadalmas engedélye, vagy egyébként jogalap nélkül, a szabadalmas keresettel élhet az Egyesült Államok ellen és méltányos illetve teljes összegű kártalanítás illeti meg.³²

Noha a keresethetőségi jogot a törvény egyértelműen definiálja, a jogalkalmazás számára kérdéses volt, hogy amennyiben az állam által megbízott harmadik személy (lásd fent: az Egyesült Államok érdekében) végzi a hasznosítási cselekményt (a jogellenességet kizáró ok hiányában a szabadalombitorlást), kizárólag az államtól követelhető-e a kártalanítás. A Szövetségi Fellebbviteli Bíróság³³ a *Severson ügyben* megállapította, hogy a szabadalmas kizárólag az állam ellen fordulhat kártalanításért, és az állam nevében eljáró harmadik személy nem felelős szabadalombitorlásért.³⁴

Amennyiben a hasznosítást az állam rendeli el, magatartása tehát szükségképpen jogszerű, szabadalombitorlást nem követhet el, és az itt szabályozott kártalanítás az egyetlen igény, amellyel az állammal szemben a szabadalmas felléphet. Az igény érvényesítése jogvesztő határidőhöz kötött: a hasznosítási cselekménytől számított 2 évig van rá lehetőség. Ezen határidőn belül a szabadalom hasznosítását elrendelő közigazgatási szervhez kell a kártalanítás iránti kérelmet benyújtani. Ennek elutasítása esetén az elutasítástól számított 6 hónapon belül lehetséges keresettel fordulni a bírósághoz.³⁵

A kártalanítás pontos mértékéről, illetve az érvényesíthető költségekről a törvény rendelkezik.³⁶ A megfelelő kártalanítás megállapításának alapja a jogosultnál beállt kár, illetve a jogosult indokolt költségei, ideértve az eljárásban igénybe vett szakértői és jogi képviselői díjat is.³⁷ A kártalanítás további korlátja azonban, hogy a szakértői és jogi képviselői díj érvényesítésére csak a magánszemély feltalálónak, a non-profit szervezetnek és az 500 főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztató gazdálkodó szervezetnek van lehetősége.³⁸

32 United States Court of Federal Claims 28 U.S.C. § 1498.

33 United States Court of Appeals for the Federal Circuit.

34 *Severson Environmental Services, Inc. v. Shaw Environmental, Inc.*, 477 F.3d 1361 (2007).

35 28 U.S.C. § 2401.

36 28 U.S.C. § 1498.

37 A bírósági gyakorlatból lásd különösen: *Leesona Corporation v. the United States* 599 F.2d 958 (Fed. Cir. 1979).

38 28 U.S.C. § 1498.

7.2. Szövetségi hozzájárulásból fedezett szabadalmakhoz kapcsolódó jogok

Az Egyesült Államokban a közfinanszírozású kutatóhelyek iparjogvédelmi tevékenységére nézve forradalmi újítást jelentett a Bayh-Dole törvény elfogadása 1980-ban.³⁹ A törvény legfontosabb rendelkezése ugyanis, hogy lehetővé teszi az egyetemeknek, hogy az állami pénzeszköz felhasználásával kifejlesztett találmányokra is saját jogon szabadalmat szerezzenek. A törvény elfogadását követő 10 évben az egyetemek által bejelentett szabadalmak mennyisége megötszöröződött.⁴⁰

Témánk szempontjából azonban jelentősebbek a törvény által a szövetségi kormány számára fenntartott jogok. Annak ellenére ugyanis, hogy az állami hozzájárulásból fedezett fejlesztések eredményire az egyetemet illeti meg a szabadalomhoz való jog, egyéb szabályok erős jogosultságokat tartanak fenn a támogató kormányzati szerv számára – a bevezető rendelkezések alapján – közérdekből.⁴¹ Ezek az ún. *march-in rights*,⁴² amelyet a tartalmát is figyelembe véve leginkább szerződéskötési jognak, vagy egyszerűen kényserengedélynek lehet fordítani. A kérdéses normaszöveg így hangzik:

„Olyan szabadalom esetén, amelynek jogosultja kisvállalkozás, vagy nonprofit szervezet, az a kormányzati szerv, amelynek támogatásával a szabadalom tárgyát képező találmány létrejött, követelheti a szabadalom jogosultjától, hogy az adott helyzetben ésszerű feltételekkel nem kizárólagos, részben kizárólagos, vagy kizárólagos hasznosítási engedélyt adjon valamely megfelelő licenciavevőnek. Amennyiben a szabadalmas ezt megtagadja, a kormányzati szerv jogosult megadni a hasznosítási engedélyt, ha

- a jogosult nem hasznosítja a szabadalmat és ésszerű időn belül nem várható, hogy megkezdje,*
- ez közbiztonsági vagy közegészségügyi okból szükséges és az ehhez szükséges követelményeknek a jogosult nem tett eleget,*
- szövetségi jogszabályban foglalt közérdekű hasznosítás szükséges és az ehhez szükséges követelményeknek a jogosult nem tett eleget, vagy*
- a jogosult a hasznosításra nem kötött olyan szerződést, vagy azt megszegte, amely alapján az egyesült államokbeli hasznosítás döntően egyesült államokbeli gazdálkodó szervezet által történhetne.”*

Az amerikai szabályozás egyes részei európai szemmel nézve aggályosak. A közérdekű szabadalomhasznosítás esetén a szabadalmas persze jogosult kártalanításra (a fent említett korlátokkal), azonban a hasznosítás elrendelését nem támadhatja meg bíróságon. Az állami forrásból kifejlesztett találmányokat védő szabadalmak licencelése pedig kifejezetten problémákat vethet fel, a jogszabályi rendelkezés ugyanis nem elég pontos, és diszkriminatív volta mellett is hozhatók fel érvek. Az első felmerülő kérdés, hogy a megfelelő licenciavevő kiválasztása a szabadalmas, vagy a kormányzati szerv hatásköre-e, a másik pedig, hogy milyen szempontok alapján lehet a jelölt megfelelő. Ugyancsak probléma, hogy csak kisvállalkozásokra és nonprofit szervezetekre terjed ki a törvény hatálya,

39 Patent and Trademark Law Amendments Act, vagy Small Business Patent Procedures Act (Bayh-Dole Act). Lásd: 35 U.S.C. § 200-212.

40 LEDEBUR – BUENSTORF – HUMMEL 2009, 68. p.

41 35 U.S.C. §200.

42 35 U.S.C. §203, a szerző fordítása.

vagyis, egy állami forrásokat bevonó nagyvállalat nem jogosult szabadalmi bejelentést tenni az általa kifejlesztett találmány tárgyában.

Ugyanakkor azt is ki kell hangsúlyozni, hogy a Bayh-Dole törvény hatályba lépése óta a Nemzeti Egészségügyi Intézet,⁴³ amelynek hatáskörébe tartozik a közérdekű kényszerengedélyek megadása, egy alkalommal sem adott ilyen engedélyt. Utoljára 2010 augusztusában nyújtottak be kérelmet a Genzyme gyógyszergyártó cég által hasznosított két gyógyszerészeti szabadalom tárgyában. Mivel a cég ideiglenesen nem volt képes a gyártásra, a piacon készlethiány alakult ki, ennek orvoslását várták a magánszemély kérelmezők a kényszerengedélytől. A hatóság azon az alapon utasította el a kérelmet, hogy az alatt az idő alatt, amíg egy új gyártó felkészül a piac ellátására, a Genzyme is valószínűleg elhárítja a gyártás akadályait. Az elutasítás másik érve szerint egy gyógyszeripari cég sem tett ajánlatot a Genzyme-nak, hogy a kimaradó időre licenciába venné a szabadalmakat, így a kormány sem adhat erőszakkal engedélyt.⁴⁴ Ezzel a hatóság tulajdonképpen a törvény célját kérdőjelezi meg, oka valószínűleg a piacgazdaság rendkívül fontosnak tartott szerepe az Egyesült Államokban.

Egy 2011-es döntésében a Legfelsőbb Bíróság is gyengítette valamelyest a Bayh-Dole törvény pozícióit, kimondta ugyanis, hogy a szabadalmi rendszer alapja, hogy a szabadalom a feltalálót illeti meg, vagyis amennyiben a szolgáltatóság kritériumai⁴⁵ nem állnak fenn, vagy a felek eltérően nem állapodnak meg, a munkáltató nem formálhat jogot a találmányra csak azért, mert állami támogatásban részesül a kifejlesztés.⁴⁶

8. AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG JOGA

Az Egyesült Államok után egy másik common law jogrendszerű ország, az Egyesült Királyság jogát vizsgáljuk abból a szempontból, hogy milyen lehetőséget tartalmaz a szabadalmak közérdekű korlátozására. A vizsgálandó jogforrás az 1977-ben elfogadott Patents Act.⁴⁷

A szabadalmazott találmányok hasznosítása a „Korona céljaira” című szakaszában a törvény akként rendelkezik, hogy bármely kormányzati szerv, vagy kormányzati szerv által írásban felhatalmazott személy a szabadalom jogosultjának engedélye nélkül jogosult a Korona szolgálatában az alábbi hasznosítási cselekmények végzésére az Egyesült Királyság területén, bármely szabadalmazott találmány esetén: előállítás, használat, behozatal, birtoklás, értékesítés, értékesítésre felkínálás, eljárás felhasználása termék előállítására.⁴⁸ Következésképp e cselekmények nem valósítanak meg szabadalombitorlást.⁴⁹

A kapcsolódó értelmező rendelkezések szerint a Korona céljai magukba foglalják bármely termék értékesítését honvédelmi célokra, meghatározott gyógyszerek és orvosi

43 National Institute of Health (<http://www.nih.gov>).

44 DEGIULIO 2010.

45 Az amerikai jog nem rendelkezik jogszabályban az alkalmazotti és szolgálati találmányokról, így a munkáltató munkavállalói találmányokhoz fűződő jogait minden esetben a munkaszerződés határozza meg.

46 Board of Trustees of the Leland Stanford Junior Univ. v. Roche Molecular Sys, 563 U.S. (2011). Lásd: www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/09-1159.pdf.

47 The Patents Act 1977.

48 *Uo.*, Section 55.

49 *Dory v Sheffield HA* [1991] FSR 221 (Ch D (Patents Ct)).

készítmények értékesítését, illetve a Belügyminiszter döntése szerint az atomenergia előállításával, felhasználásával, vagy annak kutatásával összefüggő tevékenységeket.⁵⁰

További szabályok azonban veszélyhelyzet esetére bővítik a kényszerengedély adását indokoló körülmények körét, pontosan a szélesebb közérdekű használat irányába. Ilyen rendelkezés például a közösség életéhez és jólétéhez szükséges ellátások biztosítása, az ipar, a mezőgazdaság vagy a kereskedelem jövedelmezőségének és termelékenységének fenntartása, vagy külföldi humanitárius veszély elhárítása.⁵¹

A kártalanítást rendező szabályok szerint valamely szabadalomnak a Korona céljaira történő hasznosítása esetén a hasznosítást végző kormányzati szerv kártalanítást fizet a szabadalmasnak, illetőleg a kizárólagos licencia jogosultjának, minden olyan kárért,⁵² amely a Korona céljaira történő hasznosítás miatt elmaradt szerződés-kötések következtében érte.⁵³ A kártalanítás meghatározásakor figyelembe kell venni a szabadalmas kényszerlicencia adásakor meglévő gyártási vagy egyéb kapacitásának mértékét. Amennyiben a kártalanítás mértékében a felek nem tudnak megegyezni, azt a bíróság állapítja meg.⁵⁴ Ugyancsak bírósági útra tartozik a Korona általi használatlal összefüggő bármely más jogvita is, ideértve a kényszerengedély kiadása elleni jogorvoslatot is.⁵⁵

Összegezve az angol jog jellemzőit, láthatjuk, hogy a közérdekű hasznosítás lehetősége valamelyest bővebb, mint az amerikai szabályozásban, a gazdasági és szociális helyzet alakulásától függően számos esetben lehetséges a szabadalmak kényszerengedélyezése.

9. BEFEJEZÉS

Megállapítható, hogy az elemzett országok jogában található, kényszerengedélyezést szabályozó rendelkezések, és az azokkal összefüggésben kialakult joggyakorlat megfelelően szolgálja mind az állam, mind a jogosultak érdekeit. Mivel a tulajdonjog korlátozásának garanciái lényegében a szabadalomkorlátozásnál is megtalálhatók, biztosított a védelem az állami önkénnyel szemben.

A közérdekű szabadalomkorlátozás feltételei általánosságban a TRIPS egyezmény 30. cikkéből olvashatók ki, ezek szem előtt tartásával könnyen illeszthetők új rendelkezések nemzeti jogunkba.

Álláspontom szerint megfontolandó az ismertetett jogintézmények valamelyikéhez hasonló szabályozás átültetése a magyar jogba. Jelenleg ugyanis nincsen olyan jogszabály, amely alapján lehetséges lenne egy szabadalmi oltalom alatt álló találmány közérdekű hasznosítása a jogosult akarata ellenére. A bemutatott külföldi jogokban látható, hogy a korlátozás mindig a bírósági jogorvoslat lehetősége mellett történik és időtartama is csak az okot adó körülmény fennállásáig terjedhet. Annak ellenére, hogy egy hasonló

50 Patents Act, Section 56.

51 *Uo.*, Section 59.

52 A törvény az elmaradt szerződéskötés, illetve a nem megkötött szerződés kifejezést használja, ez alatt a tényleges kárt és az elmaradt hasznot kell érteni.

53 Patents Act, Section 57A (1)-(4).

54 *Uo.*, Section 57A (5).

55 *Uo.*, Section 58.

rendelkezés alkalmazása semmiképpen sem lehet gyakori, hiánya éppen a ritka, emberi életet és vagyonbiztonságot veszélyeztető helyzetekben okozza a legnagyobb kárt, amint ezzel Magyarország is tragikusan szembesülhetett 2010 őszén.

Természetesen az állam által közhatalmi minőségben alkalmazott kényszerlicencia adás előtt szükséges a szabadság jogosultjával tárgyalásokat folytatni és piaci alapon megpróbálni szerződést kötni, azonban amennyiben ez súlyos késedelmet okozna, vagy nem vezet eredményre, indokolt a közhatalmi fellépés.

BIBLIOGRÁFIA

- AIPPI Bericht Q187 = *Beschränkungen von ausschliesslichen Rechten des geistigen Eigentums durch Wettbewerbsrecht*. Lásd: https://www.aippi.org/download/committees/187/GR187germany_german.pdf. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. július 7.)
- Állami Számvevőszék, 2005 = Állami Számvevőszék: *Kutatástól az innovációig – a K+F tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon*, 2005
- BÁNDI 2006 = BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006
- BENDZSEL 2006 = BENDZSEL Miklós: *Fátyoltánc a szabadalmi titok körül*. Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle, 2006. február, 8–20. p.
- BUSSE et al. 2003 = BUSSE, Rudolf – KEUKENSCHRIJVER, Alfred – SCHWENDY, Klaus – BAUMGARTNER, Thomas – HACKER, Franz – SCHUSTER, Gabriele: *Patentgesetz*, Walter De Gruyter Inc., 2003
- DEGIULIO 2010 = DEGIULIO, James: *HHS Denies Request to Exercise Bayh-Dole „March-in” Rights for Fabrazyme*. Lásd: <http://www.patentdocs.org/2010/12/hhs-denies-request-to-exercise-bayh-dole-march-in-rights-for-fabrazyme.html>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. augusztus 7.)
- FODOR 2007 = FODOR László: *Környezetvédelmi jog és igazgatás*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2007
- JNO állásfoglalás 2011 = *A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalása az Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa építésügyi jogi és hatósági háttere vonatkozásában*, Budapest, 2011. Lásd: http://jno.hu/hu/af/619-2010_vorosizap.pdf (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 30.)
- LEDEBUR – BUENSTORF – HUMMEL 2009 = LEDEBUR, Sidonia VON – BUENSTORF, Guido – HUMMEL, Martin: *University Patenting in Germany before and after 2002: What Role Did the Professors' Privilege Play?* In: *Jena Economic Research Papers*, 2009, 68. p. Lásd: http://www.econ.mpg.de/files/2009/staff/Buenstorf_2009-068.pdf (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. július 7.)
- LERER 2006 = LERER, Lisa: *Going once? IP Law & Business*, October 2006
- TATTAY 2003 = TATTAY Levente: *A szellemi alkotások joga*. Szent István Társulat, Budapest 2003

KÖRNYEZETI KATASZTRÓFÁK: AZ ARKTISZ A GAZDASÁGI FEJLŐDÉS OLTÁRÁN?

CSATLÓS Erzsébet
PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék

1. BEVEZETÉS

Az utóbbi időben két jelentős környezeti katasztrófáról szóltak a híradások. Az egyik a távoli Mexikói-öbölnél zajló katasztrófa, a másik pedig a hazánkban bekövetkezett vörösiszap szerencsétlenség. Közös a két esetben, hogy egyelőre csak becsülni lehet a két baleset által okozott károk globális hatását.

Hónapokkal a *British Petrol* (BP) társaság fűróplatformjának felrobbanása után a mexikói olajkitörést sikerült ugyan elfojtani, a Mexikó-öböl partvidékét pedig jórészt megtisztították, azonban még mindig nem világos, hogy az Egyesült Államok eddigi legsúlyosabb környezeti katasztrófájának milyen hosszú távú hatásai lehetnek a térség élővilágára és gazdaságára.¹ A magyarországi Kolontárt, valamint környékét elöntő vörösiszap esetében pedig megkezdték a kárfelszámoláshoz szükséges információk gyűjtését, továbbá azoknak a hosszú távú negatív hatásoknak a becslését, amelyet a vörösés színű radioaktív szennyezőanyag okoz az élővilág működésében.²

Ahogy a mexikói, úgy a magyar incidens is tanulsággal szolgálhat arra, hogy mennyire nem vagyunk felkészülve egy kémiai jellegű katasztrófára, és nemcsak mi, de ahogy a híradásokból láthattuk, mások sem.³ Ennek fényében felmerül a kérdés, hogy vajon mennyire bölcs dolog megfelelő feltételek kiépítése nélkül ilyen jellegű veszélyes tevékenységet folytatni, ha még a viszonylag ismerős terepen is ilyen mértékű tragédiák megelőzését, vagy a kellő gyorsaságú és hatékonyságú enyhítését sem tudjuk biztosítani? Természetesen az ipari tevékenység és annak kockázata elkerülhetetlen, azonban a megfelelő eszközökkel, és biztonsági szabályokkal kordában tartható lenne, és a kárelhárítás is lehetne szervezettebb és hatékonyabb. A probléma azonban nem egyedi, és vannak térségek, ahogy fokozottan jelentkezik a kitermelés megfelelő körülményeinek kérdése, például az Arktisz jeges térségén, már csak azért is, mert a mexikói olajkatasztrófaért felelős BP orosz sarkvidéki területeken is fúrásokat tervez.⁴ Az Északi-sarkvidék jégtakarójának olvadása ugyanis jelentős gazdasági előnyökkel jár, hiszen könnyebbé teszi a te-

1 *A Deepwater Horizon* 2010. április 20-án robbant fel, aminek nyomán 780 millió liter olaj ömlött az öböl vizébe. A Nemzeti Óceán- és Légkörkutató Hivatal, miként azt az *Exxon Valdez* olajtanker 1989-es Alaszka partvidékén bekövetkezett hajótörése után is tette, évtizedeken át fogja tanulmányozni a katasztrófa környezeti hatásait. Lásd: ISIS Report 2010.

2 HVG, 2010. október 5.

3 ZACHER 2010.

4 *BP in the Arctic and beyond* 2011, 3. p.

rületen fellelhető fosszilis energiahordozók kiaknázását. Az *Amerikai Földtani Intézet (USGS)* adatai szerint az Északi-sarkvidék 90 milliárd hordónyi kiaknázatlan olajat rejt, és a világ földgáztartalékának mintegy 30 százaléka is az Arktisz alatt rejtőzik.⁵ Ennek megfelelően a sarkvidéki államok startra készen állnak, hogy a part menti olajfúrások után kiaknázzák a partjukhoz tartozó kontinentális talapzat által rejtett kincseket is. Sőt, egyes államok – szándéknyilatkozataik szerint – meg sem állnak majd a hatályos tengeri jogi szabályok szerint nekik járó területen,⁶ és már most azon vannak, hogy hogyan lehetne kitolni a kiaknázásra váró kontinentális talapzat határait.⁷

Az Arktisz egy egyedülálló fizikai sajátossággal bír, a külső hatásokra különösen érzékeny terület. Nevezhetjük a világ vészjelző rendszerének is: a területet ért minden környezeti hatásra sokszorosan felerősítve reagál.⁸ A terület legfőbb értékei jelentik azonban a legnagyobb ellenségeit is, hiszen a kontinentális talapzat által rejtett ásványkincsek kiaknázása, és a kontinensek közötti távolságot jócskán lecsökkentő útvonalak használata a tengerszennyezés esélyének növekedését vonja maga után. Ez utóbbi lehetőségével már egy ideje számolni kell, hiszen 2007-óta, mikor a jégolvadás rekordot döntött,⁹ a hajózás pedig megnövekedett a térségben, míg a kontinentális talapzattal kapcsolatosan inkább annak 200 tengeri mérföldön túli, külső határainak megvonása élvez jelenleg elsőbbséget, ezért az offshore kitermelések biztonságának problémáját egyelőre megelőzi a terület felosztásának kérdése.¹⁰

A közeljövőben az arktiszi területeken is fokozott veszéllyel járó tevékenységet terveznek végezni. Több hatástanulmány is napvilágot látott arról, hogy mekkora ökológiai katasztrófát okozna egy olajömlés, de a pontos veszélyeket a szakértők is csak hozzávetőlegesen tudják megbecsülni. Egy dolog azonban biztos: az északi jeges térség a különböző fizikai sajátosságai miatt sokkal érzékenyebben reagál a szennyeződésekre.

Hazárdjáték van készülóban? Tehetünk bármit is annak érdekében, hogy minimálisra csökkentsük az olajszennyezés veszélyét, illetve hogy a bekövetkezett katasztrófa következményeit minél hatékonyabban és gyorsabban tudjuk elhárítani? Biztosítható-e a fenn tartható fejlődés az Arktiszon vagy a térség szükségképpen áldozatul esik majd a gazdasági érdekek oltárán?

2. A SZABÁLYOZÁS KEZDETEI ÉS HIÁNYOSSÁGAI

A nemzetközi közösség olajszennyezés szabályozása iránti szándékának kezdetei 1926-ra datálódnak. Az ekkor Washington D.C.-ben kidolgozott egyezmény az olajszennyezés veszélyeinek visszaszorítása céljából 50–150 tengeri mérföldes biztonsági zónákat létesített volna, azonban a hatályba lépéshez szükséges 5 ratifikációt nem sikerült megszereznie.¹¹ Közel három évtizeddel később a Londonban született 1954. évi egyezmény szintén tartalmazta a biztonsági zóna felállításának gondolatát, azonban a lobogó

5 Vö.: USGS 2008.; *Arctic Council Guidelines* 2009.

6 HOLMES 2009, 337–339. p.

7 BUNIK 2008, 114–115. p.; PHARAND 1971–72, 536–559. p.

8 ACHER 2008.

9 BORGERSON 2008, 63. p.

10 JARES 2009, 1266–1269. p.

11 Ez volt az ún. Preliminary Convention on Oil Pollution of Navigable Waters. Lásd: SANDS 2003, 393. p.

szerinti állam jogát (*loi du pavillon*) erősebbnek ítélte annál, mintsem hogy a nyílt tengeren ellenőrző mechanizmusokat vezetett volna be.¹² Annak ellenére, hogy kétszer is módosították, többek között a biztonsági zónát is megnövelték, nem érte el a célját az egyezmény.¹³

Négy évvel később az ENSZ 1958. évi, a nyílt tengerek jogállásáról szóló egyezményének 24. cikke úgy rendelkezett, hogy minden állam köteles a hajózásból, kiaknázásból, illetve a kutatási tevékenységből származó tengeri szennyezés megakadályozása érdekében rendelkezéseket hozni, de minimumszabályokat nem tartalmazott az egyezmény. Amennyiben a parti állam ezeknek nem tesz eleget, megsérti az egyezményt, a felelőssége pedig akkor állapítható meg, ha bizonyítható, hogy az olajszenyezés bekövetkezte a szabályozás megalkotásának hiányából ered. Mivel ezt bizonyítani nagyon nehéz, az egyezmény 24. cikke alapján csaknem lehetetlen az államok felelősségét megállapítani.¹⁴ Hasonló a helyzet az 1958. évi kontinentális talapzatról szóló egyezmény 5. cikk 7. pontjának rendelkezésével kapcsolatosan. Ez a pont arra kötelezi a részes államokat, hogy egy biztonsági zónában minden megfelelő intézkedést hozzanak meg a károsító esemény kivédése céljából.¹⁵ A kérdés csak az, hogy mi tekinthető megfelelő intézkedésnek.¹⁶

Ilyen szabályozási háttér mellett került sor az 1960-as évek két fő olajszenyezési forrást szimbolizáló katasztrófájára: 1967-ben olajszállítás közben balesetet szenvedett a *Torrey Canyon* tanker,¹⁷ és 1969-ben *Santa Barbaránál* az olajkitermelés közben bekövetkezett katasztrófa.¹⁸ Ezek az esetek felszínre hozták az eddigi szabályozás hiányosságait: a véletlen balesetekből származó olajszenyezés esetére nincsenek szabályok. Ezért az *IMCO*¹⁹ 1969-es brüsszeli konferenciáján az két egyezmény került elfogadására. Az első az olajszenyezéssel okozott károkkal kapcsolatos polgári jogi felelősségről, a második pedig az olajszenyezést okozó balesetek esetén a nyílt tengeri beavatkozásról szól. Annak ellenére, hogy ezek az egyezmények mintegy 40 évvel az 1926-os próbálkozás után születtek, a megannyi tapasztalat birtokában, és a tengeri olajszenyezés rendkívüli aktualitása ellenére sem biztosítottak kielégítő szabályozást, gyakorlatilag nem küszöbölték ki a két 1969-es egyezmény hibáit.

Ennek fő oka, hogy a felelősséget rendező egyezmény kizárólag az olajtanker-tulajdonosok fokozott felelősségét rögzítette.²⁰ Kimentési okként szabályozta a *cause étrangère* esetét,²¹ vagyis, ha az olajszenyezés kívülálló ok miatt következik be, a hajó tulajdonosa nem felelős érte. Amennyiben a hajó tulajdonosa mégis felelős a szennye-

12 International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, London, 12 May, 1954.

13 PHARAND 1971–72, 48–49. p.

14 Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone. Geneva, 29 April 1958, 516 U.N.T.S. 205.

15 Convention on the Continental Shelf, Geneva, 29 April 1958, 499 UNTS 311.

16 Seeberg Elverfeldt, 1980–81, 1–47. p.

17 GOLDIE 1970, 283–330. p.

18 Az 1969-es baleset a dél-kaliforniai partoknál, Santa Barbaránál történet olajömlést a 2010-es *Deepwater Horizon* és az 1989-es *Exxon Valdez* után még mindig a harmadik legnagyobb olajkatasztrófaaként tartják számon. Lásd: *Oil Spill Case Histories*, p. 162–163.

19 *International Maritime Consultative Organisation*, 1982 után *IMO (International Maritime Organisation – Nemzetközi Tengerészeti Szervezet)*.

20 International Convention on the Civil Liability for Oil Pollution Damage Done at Brussels, November 29, 1969. 973 UNTS 3. (A továbbiakban: *OPC*.)

21 *OPC*, III. (2) b.

zésért, az Egyezmény maximalizálja az ezért fizetendő összeget.²² Emellett a felmerülő károk fedezése érdekében biztosításkötési kötelezettséget írt elő az egyezmény. A biztosító, illetve a pénzügyi fedezet szolgáltatója azonban közvetlenül a károsulttal szemben hozhatja fel kifogásként, hogy a szennyezés oka a hajó tulajdonosának a szándékos cselekményéből vagy mulasztásából ered, ily módon mentesülve a kifizetési kötelezettség alól.²³ Az egyezmény területi hatálya csak a parti állam államterületére terjed ki,²⁴ ami azt jelenti, hogy kizárólag a parti tengerig bezárólag, vagyis a jelenleg hatályos tengerjogi kategóriákat nézve, a csatlakozó övezet és a kizárólagos gazdasági övezet szennyezéseire nem.

Ezt tetézi, hogy a nyílt tengeren való beavatkozásról szóló egyezmény csak csekély lehetőséget adott a nyílt tengeren történt balesetek kezelésére, aminek hatékonyságát lassítja az a kötelezettség, mely szerint minden intézkedés előtt a parti állam köteles konzultálni a többi esetlegesen érdekelt állammal az intézkedések jellegéről, és ettől csak rendkívüli vészhelyzet esetén térhet el.²⁵

Közös a korai szabályozásokban, hogy ezek nem számoltak az Arktisz jeges környezete által indokolt speciális szabályozás iránti igénnyel, amelynek egyértelmű oka, hogy ekkoriban a térséget borító masszív jégpáncél miatt nem sűrűn hajóztak a területen. A fő hiányosságaik azonban abban rejlenek, hogy *nem a megelőzésre helyezik a hangsúlyt, hanem a már bekövetkezett – sokszor helyreállíthatatlan – katasztrófára reagálnak.*

A szabályozás hiányosságai az 1960-as években okoztak először problémát az Arktiszon, amikor megkezdődtek a part menti kőolaj-kitermelési munkálatok, és a nyersanyag szállítására az északi útvonalak tűntek a legrövidebbnek, ámde a legkevésbé biztonságosnak.

3. AZ EGYOLDALÚ ÁLLAMI AKTUSOKKAL BIZTOSÍTOTT VÉDELEM

A klasszikus szuverenitás elméletének hívei a környezetvédelemmel kapcsolatos nemzetközi szabályokat az állami szuverenitás korlátozásaként értelmezik, a modern irányvonal azonban éppen ellenkezőleg tesz: *a környezetvédelem szabályainak betartása nem korlátozza, hanem inkább kiszélesíti az állami szuverenitás spektrumait.*²⁶ Az államok a nemzetközi jog szabályai, és elvei szerint kötelesek biztosítani a környezet védelmét. Ennek oka kétirányú, hiszen egyrészt a saját állampolgáraiknak kötelesek biztosítani az egészséges környezethez való jogot, mint emberi jogot,²⁷ és többek között emiatt felelős-

22 OPC, V. (1).

23 OPC, VII. (8).

24 OPC, II.

25 KLOTZ 1972, 709. p.

26 PERREZ 2000, 46–64. p.; REISMAN 1990, 331–343. p.

27 BOYLE – ANDERSON 1996, 43. p.; Problems of the Human Environment, UN GA Resolution 2398 (XXII) 3 December 1968.; Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, 17 November 1988.; African Charter on Human and Peoples' Rights, June 27 1981, Nairobi, 1520 U.N.T.S. 217.; World Charter for Nature, 1982, para. 15–16, 23.; Rio Declaration on Environment and Development, 3 to 14 June 1992 Rio de Janeiro, A/CONF.151/26., Principles 1 and 10.; Gabčíkovo-Nagymaros case, 1997, 91–92. p.

séggel is tartoznak az államnak betudható, negatív környezeti hatások illetve egyéb szennyezési tevékenységek áldozatainak.²⁸ Másrészt, a többi állam irányában pedig a *sic utere elv* köti az államot.²⁹ A másik oldalról azonban védelem illeti meg az olyan külső hatásokkal szemben, amelyek veszélyeztetik a kötelezettségének a betartását, így a szennyező tevékenység megelőzése érdekében is jogosult eljárni. Ennek keretén belül azonban jogosult-e egyoldalú aktussal, nemzeti törvényhozás útján kötelezettséget keletkeztetni idegen államokkal szemben azért, hogy a saját területét védje a szennyezésektől, ha a nemzetközi jog szabályai elégtelennek bizonyulnak?

A nemzetközi tengeri jog az államok szerződés-kötés és szokásjog követésén keresztül megvalósuló önkéntes kötelezettségvállalása.³⁰ A tengeri jog szabályai ennek megfelelően nem abszolút szabályok statikus szövege, hanem inkább egy folyamatosan alakuló, növekvő szokásjogtömeg, amely az államok gyakorlata során formálódik.³¹

Korunk technikai változásai, valamint a környezetvédelem fejlődése változásokat indukált a fennálló nemzetközi jogi rendszerben is. Nem a régi szabályok eltörléséről van szó, hanem újak alkotásáról, megegyezés vagy egyoldalú állami aktusok útján, és amennyiben a megegyezésre hiába várunk, akkor kizárólag egyoldalú aktusok útján kénytelenek alkalmazkodni az államok a megváltozott viszonyokhoz.³² Például ahhoz, hogy a parti államok védelmében radioaktív és egyéb veszélyes anyagokkal kapcsolatosan új egyezmény szülessen, az *IMO* 1996 márciusában összehívott egy konzultációs testületet, azonban az abban részes 13 állam nem tudott egyetértésre jutni, így a kezdeményezés elbukott. Ilyen, és ehhez hasonló éles ellentétek gyakran megakadályozzák a konszenzus kialakulását, és így az egyezmények létrejöttét, emiatt várható az államok részéről az unilaterális aktusokkal való egyoldalú problémamegoldás. Valójában mi mást is tehetnének az államok az érdekeik megóvása végett?³³

Az államok a nemzetközi joggal összhangban, akaratnyilatkozataik útján kötelezettséget vállalhatnak, megállapodásokat köthetnek, a kötelezettségek forrása azonban a nemzetközi jogban minden olyan aktus, amelyet az államok azzal a céllal hoztak létre, hogy az nemzetközi jogi hatással bírjon.³⁴

Számos olyan nézet van, amely szerint az egyoldalú állami aktusok nem minősülnek a nemzetközi jog forrásának,³⁵ de ez nem jelenti egyúttal azt is, hogy az államok ne alakíthatnák a nemzetközi jogot unilaterális aktusok nyomán.³⁶ Elég csak arra gondolni, hogy a szokásjog alakulásában milyen szerepet játszanak.³⁷

A nemzetközi bírói fórumok nem foglaltak állást abban a kérdésben, hogy vajon az egyoldalú állami aktusok a nemzetközi jogforrásának minősülnek-e, pusztán annyit szö-

28 Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5–16 June 1972, Principle 22. (A továbbiakban: *Stockholm Declaration*.)

29 Vö.: Trail smelter case.; *Stockholm Declaration*, Principle 21.

30 VAN DYKE 1996.; MCDUGAL – SCHLEI 1955, 648. p.

31 DE CHAZOURNES 2000, 315–338. p.

32 O'CONNELL 1970. 31. p.

33 VAN DYKE 1996.

34 U.N. Doc. A/CN.4/486, 63–71. pont.

35 TRIEPEL 1920, 32. p.

36 U.N. Doc. A/CN.4/486, 81. pont.

37 DEGAN 1997, 253. p.

gezték le, hogy azok nemzetközi jogi kötelezettségek forrásai lehetnek, amennyiben eleget tesznek az *1974-es francia nukleáris kísérletek ügyeiben* foglalt feltételeknek.³⁸

Az 1960-as évek hajnalán megindultak a part menti olajkitermelések, illetve azok északi vizeken való szállítása, és ekkor vált világossá, hogy az Arktisz speciális ökológiája és körülményei komoly kihívást jelentenek a parti államok számára, akik egy szennyezés következményeivel első ízben találkoznak. A parti államnak nemcsak kötelessége, hanem joga is védeni a környezetét, akkor is, ha a nemzetközi jog nem biztosít megfelelő védelmet a számára. A környezetvédelem indokán, valamint a parti állami érdekekbe burkolózva az elégtelen nemzetközi környezetvédelmi szabályozást pótló céllal, a parti államok elkezdték egyoldalú aktusokkal kitölteni a nemzetközi környezetvédelmi szabályok által hagyott űrt.³⁹ A gyakorlat pedig bebizonyította, hogy az unilateralizmus sokkal egyszerűbb megoldása egy problémának sem, mint multilaterális egyezkedések sorát lefolytatni, és nem mindenesetben bűn ezt az eszközt alkalmazni. Az egyoldalú aktusok vitathatatlan előnye, hogy terület-specifikus szabályozások révén hatékonyabbak az általános szabályoknál, azonban globális szinten nem oldják meg a komplex problémát, ahhoz globális szintű összefogás szükséges.

Az *AWPPA*⁴⁰ szabályainak 1970-es megfogalmazásával Kanada mutatott példát ezzel összefüggésben. Az *AWPPA* alapján a parti tengeren és a csatlakozó övezet kívül is egy meghatározott biztonsági zónában érvényesítettek nemcsak hajózástechnikai szabályokat, hanem hajószerkezeti, építészeti szabályokat is bevezettek, amelyet minden, a térségen áthaladni szándékozó hajónak be kell tartania. Hasonló szabályokat alkotott a volt Szovjetunió is.⁴¹

Ennek első lépéseként az 1984-es tengeri jogi egyezmény megszövegezésekor már jelentős tengerbiztonsági szabályokat vezettek be, és az Arktiszra vonatkozóan is speciális rendelkezések születtek.⁴²

Az Arktisz, és legfőképpen annak problémás területe javarészt egy óceán, amely vonatkozásában az abszolút *lex generalis* az *UNCLOS*. Az 1994. nov.16-án hatályba lépett egyezményt 161 ratifikálta, így ez tekinthető a legtöbb államot kötelező tengeri szennyezést is szabályozó nemzetközi egyezménynek.⁴³

38 Vagyis nagy nyilvánosság előtt azzal a szándékkal tette őket olyan személy, akinek magatartása az államnak betudható, hogy az nemzetközi jogot keletkeztessen, módosítson, vagy szüntessen meg. Lásd: *Nuclear Tests case* 1971, 43. pont.

39 O'CONNELL 1982, 31. p.

40 Arctic Waters Pollution Prevention Act. Lásd: BEESLEY 1973, 226. p.

41 FRANCKX 1986, 172–183. p.

42 United Nations Convention on the Law of the Sea Montego Bay, 10 December 1982 [16 November 1994], 1833 U.N.T.S. 3., 1982, 234. cikk. (A továbbiakban: *UNCLOS*.)

43 Vö.: Status of *UNCLOS*.

4. A GENERÁLIS KÖRNYEZETVÉDELMI SZABÁLYOK: AZ UNCLOS

Az általános szabályok – az *UNCLOS* 211. cikke – a parti államok érdekeinek védelmében lehetőséget biztosítanak arra, hogy azok a balesetek minimalizálásához szükséges hajózási útvonalrendszert kialakítsák, ezzel is csökkentve a szennyezés előfordulásának kockázatát.⁴⁴ A probléma ezzel az, hogy a parti államok kizárólag idegen hajóknak a kikötőikbe, vagy belvizeikbe való behajózásának és a tengeri termináljaikban történő megállásának a feltételeként írhatnak elő különleges követelményeket, és azt is csak a kizárólagos gazdasági övezeteiken belül.⁴⁵ Semmiképpen nem követelhetik meg idegen hajóktól, hogy a tervezés, szerkezet, a személyzettel való ellátás, és a felszerelés tekintetében az általánosan elfogadott nemzetközi szabályokban és szabványokban nem foglaltakat is betartsák, továbbá a nemzeti rendelkezések nem érinthetik a békés áthaladás jogának folyamatos gyakorlását sem.⁴⁶ Mindemellett ahhoz, hogy ilyen parti állami rendelkezés hatályba léphessen, szigorú nemzetközi konzultációs előírásokat kell betartani, az ennek megfelelően meghozott szabályokat pedig nyilvánosságra kell hozni. Az *UNCLOS* nem szól róla, de az egyezményt előkészítő dokumentumok nem hagynak kétséget afelől, hogy ebben a kérdésben az általános standardok forrása, a konzultációk fóruma az *IMO*.

Az általános együttműködési kötelezettség alapján a hajóskapitány köteles az adott víz parti államának tájékoztatást nyújtani, hogy megfelel-e a hajó az adott állam kikötőbe való belépéshez szükséges követelményeinek.⁴⁷ A parti tengerre vonatkozóan viszont – lévén államterület –, a tengeri környezetben okozott olyan szennyezés megelőzése, csökkentése, valamint ellenőrzése céljából, amelyet idegen hajók okoznak – beleértve a békés áthaladás jogát gyakorló hajókat is –, korlátozás nélkül meghozhatnak a nemzetközi joggal összhangban álló bármely intézkedést.

Az általános szabályok tehát kizárólag arra adnak lehetőséget, hogy a kizárólagos gazdasági övezet területének egy részére – bonyolult és hosszadalmas nemzetközi konzultációt, gyakorlatilag engedélyeztetést követően – a parti államok külön állami szabályok betartását követelhessék meg olyan idegen hajóktól, amelyek azzal a célból lépnek be a parti államhoz tartozó tengeri jogi zónákba, hogy a parti állam kikötőjében vagy belvizein kikössenek, vagyis az államterületre belépjenek. Azon esetkór szabályozatlanul marad, amikor az idegen hajó nem kikötés céljából érinti a parti állam kizárólagos gazdasági övezetét, vagy azon belüli övezeteit.

Az 1970-es kanadai egyoldalú aktus (*AWPPA*) legitimálásaként született meg az *UNCLOS* 234. cikke, amely a jéggel borított vízterület – tulajdonképpen az Arktisz – környezetének speciális védelmét szolgálja.⁴⁸

A 234. cikk rendelkezése szerint a parti államoknak jogában áll a tengeri környezet szennyezésének megelőzése, csökkentése, valamint ellenőrzése céljából törvényeket elfogadni és végrehajtani a kizárólagos gazdasági övezet határain belül található olyan jég által borított területekre vonatkozóan, ahol a különösen kemény időjárási viszonyok és az év legnagyobb részében az ezeket a területeket borító jégtakaró akadályt vagy kivételes

44 *UNCLOS*, 211. cikk 1.

45 *Uo.*, 211. cikk 3. és 5. pont.

46 *Uo.*, 211. cikk 3. és 6. c) pont.

47 *Uo.*, 211. cikk 6. a) pont.

48 SUTTON 1971, 45. p.

veszélyt jelent a hajózás számára, és a tengeri környezet szennyeződése az ökológiai egyensúlyban lényeges kárt vagy visszafordíthatatlan zavarokat okozhat.

A probléma ezzel a rendelkezéssel az, hogy eszerint csak akkor van létjogosultsága az állami törvénynek, amennyiben a jégtakaró hajózási akadályt képez, vagyis ha a jégtábla tovasodródik, vagy elolvad, az állami rendelkezés többé nem alkalmaztatható. A felül csak a kizárólagos gazdasági övezet határain belüli szabályozásra ad lehetőséget, és a hajószervezeti szabályokról továbbra sem tesz említést.

Összességében elmondható, hogy a fenti levezetés fényében az *UNCLOS* nem biztosít megfelelő védelmet az Arktisz térségére vonatkozóan, a csak alapnak, keretrendelkezéseknek tekinthetőek.

5. EGYÉB NEMZETKÖZI EGYEZMÉNYEK AZ OLAJSZENNYEZÉS ELLENI HARCBAN

A biztonsági szabályok tekintetében a tengerbiztonságról szóló *SOLAS*⁴⁹ kezdeti hiányosságait a technika fejlődésével párhuzamosan folyamatosan kiküszöbölték, így a módosításoknak köszönhetően jelenleg hatékony generális jellegű jogi eszköznek tekinthető a *MARPOL*-lal ellentétben,⁵⁰ amely ugyan kifejezetten a hajóról származó szennyezés visszaszorítását tűzi ki célul, de nem felel meg a jelenlegi életviszonyoknak. Elég csak arra gondolni, hogy már az 1980-as években tisztázódott, hogy az olajtankerek esetében szigorúbb szerkezeti szabályoknak kell megfelelni, ezt azonban csak 1992-ben foglalták bele, maga a rendelkezés pedig várhatóan 2015-ben lép majd hatályba. Ugyanígy problematikus a *MARPOL* szabályainak kikényszerítése, egyes államok ugyanis túl lazán kezelik, amely ellen semmilyen szankció nem létezik. Példának okáért a *Prestige* esetében a hajót már régen nem lehetett volna tengerre bocsátani, amikor végül kettétört és spanyol partoknál elsüllyedt, az olajrakománya pedig – a spanyol Csernobilt okozva – a tengerbe ömlött. A hajó öreg volt, elavult, és rosszul felszerelt, mégis számos európai kikötőben megfordulhatott, mielőtt elsüllyedt.⁵¹ Összességében tehát a *MARPOL* nem jelent hatékony védelmet a tengeri környezetre vonatkozóan.

Valódi reformot jelentenek ehhez képest az észak-atlanti térség tengeri környezetének védelme céljából létrejött *OSPAR* egyezmény⁵² rendelkezései, amelyeket 1992-ben fogadott el a térség 15 állama, és amelyek 1998-ban hatályba is léptek. Nem Arktisz-specifikus szerződésről van ugyan szó, de területi hatályát tekintve az Északi-sarkvidék egy részét is lefedi, így annak igényeit is igyekszik figyelembe venni, valamint a többi hasonló jellegű egyezményhez képest számos innovatív elemet tartalmaz.⁵³ Sikeresen ötvözi ugyanis a technikai elemeket, az emberi tevékenység széleskörű megfigyelési rendszerét a tengerhez kapcsolódó valamennyi szennyezésforma (szárazföldről származó, olajkiter-

49 International Convention for the Safety of Life at Sea, London, 10 June 1948. 2163 UNTS 115. (A továbbiakban: *SOLAS*.)

50 Protocol of 1978 relating to the International Convention for the prevention of pollution from ships, 1973 London, 17 February 1978. 1340 U.N.T.S. 62. (A továbbiakban: *MARPOL*.)

51 HUEBERT 2006, 43–44. p.

52 Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, 22 September, Paris 1992, 2354 U.N.T.S. 67. (A továbbiakban: *OSPAR*.)

53 LA FAYETTE 1999, 247–297. p.

melés miatti, valamint vízbe dobott szennyezés) esetén. Legfontosabb újításai közé tartozik, hogy generális kötelezettségként írja elő az elővigyázatosság, illetve a szennyező fizet elvének alkalmazását,⁵⁴ a lehető legjobb technológia és felszerelés használatát,⁵⁵ valamint a kölcsönös információ-szolgáltatást a közlekedéssel összefüggő minden tengeri tényvel kapcsolatosan.⁵⁶ A szerződő felek abban is megállapodtak, hogy a környezet védelme érdekében megtiltanak minden tartós építményt a tengeren, amely azt jelenti, hogy a jövőben esedékes olajkitermeléshez szükséges berendezéseket úgy kell kialakítani, hogy azokat később szét lehessen szedni, és a szárazföldre lehessen kivinni.⁵⁷ Ezzel a használaton kívüli platformok és radioaktív szennyező anyagok tengerbe süllyesztésének általános gyakorlatát akarták megszüntetni.⁵⁸ Fontos kiemelni, hogy önálló vitarendezési mechanizmust is tartalmaz az egyezmény.⁵⁹ Az Arktisz Tanácsot⁶⁰ ráadásul abban meg is előzi, hogy állandó jellegű titkársága van,⁶¹ amelynek működése nem a részes államok aktuális évi anyagi bőkezűségétől függ, így a szabályok betartatás, és a végrehajtás megfigyelése folyamatos.

Hátrányaként említhető azonban, hogy a kidobott anyagoktól eltekintve nem szabályozza a halászatból és a hajókról származó szennyezést a.⁶² A legfőbb probléma azonban abban rejlik, hogy a résztvevők a kötelező erejű döntések helyett hajlanak az ajánlások megfogalmazására.⁶³

Jelenleg, és eredeti formájában az *OSPAR* legfőbb ereje abban rejlik, hogy a környezetvédelmi szabályokra jellemző *soft law* mellett kötelező erejű szabályokat is megfogalmazott olyan módon, amely alapján az államok kénytelenek cselekedni, és nem csak hangzatos elveket vallani. Az *OSPAR*-t az arktiszi régió államai közül az észak-atlanti térségben található államok, Dánia, Izland és Norvégia is ratifikálta.⁶⁴ Az egyezmény hatékony védelemre lenne képes, ha a területi hatály a teljes Arktiszra kiterjedne.

6. AZ ARKTISZ TANÁCS DOKUMENTUMAI

1996-óta működik egy szervezet,⁶⁵ amely kifejezetten az Arktisz környezetének problémáival foglalkozik, számos dokumentumot dolgozott ki, de nem jött létre olyan mechanizmus, amely alapján a nemzeti jogrendszerbe való átültetés kötelező jelleggel megtörténhetett volna. Ennek ellenére sok esetben pozitívként jelenik meg a hatékony információáramlás a nemzetközi színtér felé, így erősítve a terület veszélyeztetett jellegének, és az odafigyelés fokozott szükségességének tényét.

54 Lásd mindkettőt: *OSPAR*, 2.2. b) cikk.

55 *Uo.*, 2.2. b. i-ii. cikk.

56 *Uo.*, 9.1–2. cikk.

57 *Uo.*, 4. cikk.

58 JARLIER-CLEMENT 2001, 26 p.

59 *OSPAR*, 32. cikk.

60 *Uo.*, 7.1.4.1. b) cikk.

61 *Uo.*, 12. cikk.

62 LA FAYETTE 2001, 252. p.

63 HUEBERT 2006, 42. p.

64 Vö.: Status of *OSPAR*.

65 Az Arktisz Tanács az 1991-ben alakult AEPS (*Arctic Environmental Program Strategy*) elnevezésű szerveződés jogutódja, de nem kerekedett felül annak nyilvánvaló hiányosságain. Lásd: ROTHWELL 1996, 243. p.

Annak ellenére, hogy hatékony környezetvédelmi egységet nem volt képes kialakítani, jelentős előrelépésnek tekinthető azonban az a tény, hogy az Arktisz Tanácsnak sikerült elérnie, hogy a területet önálló politikai régióként vegyék figyelembe nemzetközi síkon.⁶⁶

7. AZ IMO JAVASLATAI

Az ENSZ szakosított intézményeként 1959-óta működő *IMO* a nemzetközi kereskedelmet bonyolító hajózás biztonságáért és védelméért, valamint a hajókból származó tenger-szennyezés megakadályozásáért felelős. Teret biztosít a kormányoknak a nemzetközi hajózásra ható technikai kérdésekre vonatkozó szabályozásának és a gyakorlatának kialakításában való együttműködésre; megkönnyíti a tengeri biztonságra és a navigáció hatékonyságára vonatkozó leginkább megvalósítható szabványok elfogadását; és védi a tengeri környezetet a hajók által okozott szennyeződés megakadályozásával és ellenőrzésével.⁶⁷

Az *IMO* felismerte, hogy a *lex generalis* nem elegendő az Arktisz védelmére, és hogy a térség különleges igényei speciális szabályozást tesznek szükségessé. Ennek eredményeként 2002-ben megszületett az arktiszi jeges vizeken való hajózásra vonatkozó iránymutatása, amely hiánypótló szerepet tölt be e téren.⁶⁸

A dokumentum születésének története az *Exxon Valdez* katasztrófája utáni időkre vezethető vissza, amikor Németország javasolta a *SOLAS* módosítását. E módosítás egy javaslatot tartalmazott volna az államok részére atekintetben, hogy aki a jeges környezetben szeretne hajózni, annak ajánlatos megerősített felszereléssel rendelkeznie. A kezdeményezést több állam támogatta, így az *IMO* a terület egyik legkompetensebb tagját, Kanadát kérte fel, hogy tapasztalatai alapján dolgozza ki a hajók számára szükséges felszerelésre és a speciális hajózási technikák alkalmazására vonatkozó tervezetét. Ezt 1998-ban terjesztettek elő „kódextervezet” elnevezés alatt.⁶⁹ A területi hatály az Antarktisz-környéki vizeken való hajózásra is kiterjedt volna, és az Arktiszt az Antarktiszhoz hasonló speciális védelmi zónává nyilvánította volna a *MARPOL* szabályai szerint.⁷⁰ Részletes szabályokat azonban ezen túlmenően nem tartalmazott, ráadásul az Antarktisz Konzultatív Gyűlése jelezte, hogy a szabálytervezet az Antarktisz vizein való hajózás esetén elégtelen, ráadásul bizonyos tekintetben megsértette volna az *UNCLOS* szabályait azzal. Így például azzal, hogy előzetes bejelentéshez kötötte volna a kizárólagos gazdasági övezetbe való behajózást. Végül elvetették a kötelező erőre utaló kódex elnevezést is, így a dokumentum 2002-ben „Íránymutatás” néven látott napvilágot, és kizárólag az Arktiszra vonatkozó szabályokkal, amelyet az *IMO* tagállamainak ajánlatos megismertetni azokkal az államokkal, amelyek az Arktiszon hajóznak.⁷¹

A három részből álló dokumentum részletes ajánlásokat tartalmaz a hajók szerkezeti kívánalmaira (A-rész), a felszerelésre (B-rész), valamint a technikai részletekre (C-rész)

66 KOIVUROVA – VANDERZWAAG 2007, 157–159. p.

67 HESSE 2003, 327–336. p.

68 Developing a Mandatory Polar Code: Progress and Gaps. XXXIV Antarctic Consultative Meeting, Buenos Aires, June 20–July 1 2011., ATCM 14., p. 3.

69 International code of safety for ships in polar waters. Lásd: JENSEN 2007, 9–10. p.

70 *MARPOL*, Annex I–III.

71 JENSEN 2007, 9. p.; MOLENAAR – CORELL – CENTER 2009, 21–24. p.

vonatkozóan, továbbá arra az esetre is, ha bekövetkezne a katasztrófa, s hogy ilyenkor melyek azok a környezetvédelmi szabályok, amelyek mentén az eltakarítási munkálatokat célszerű lefolytatni (D-rész).⁷² Kifejezetten újszerű, hogy javasolja a jeges vidéken hajózó személyzet speciális képzését a megfelelő technika elsajátításához.⁷³

Az Iránymutatás rendkívül praktikus és korszerű szabályokat tartalmaz, de már az elnevezése is árulkodik a legnagyobb hibájáról: nem kötelező dokumentum, kizárólag ajánlás jellegű, továbbá csak a *SOLAS* által meghatározott hajókra vonatkozik, a yachtokra, halászhajókra, fa- illetve az egyszerű hajókra, valamint 500 tonnánál nem nagyobb vízkiszorítású hajókra azonban nem.⁷⁴ További hiányossága, hogy a megfigyelő rendszer szükségességéről ugyan említést tesz, de részletekbe ez ügyben nem megy.⁷⁵

A kötelező erő hiányának kiküszöbölésére többször felmerült az a megoldás, hogy az *IMO* rendelkezéseit esetleg más egyezmények részévé lehetne tenni, erre azonban érthető okokból eddig nem került sor. Nyilvánvaló ugyanis, hogy ha az államok kötelezni akarnák magukat a biztonságosabb szabályok – és egyben igen nagy anyagi terhet jelentő – betartására, akkor már régen megtették volna.⁷⁶ A megfigyelő és a korai előjelző rendszer tekintetében pedig 2011. március 8-án jelentette be az *IMO* a *WHO*⁷⁷ és az *IHO*⁷⁸ vezetése, hogy *World-Wide Navigational Warning System (WWNWS)* elnevezésű megfigyelőrendszer kiterjesztették az Arktiszra is. Ez azt jelenti, hogy a térségben hajózik folyamatosan és automatikusan megkapnak minden, abszolút friss meteorológiai és navigációs adatot, amelyet mérnek, így valamelyest fel tudnak készülni a természet kihívásaira.⁷⁹ Mindez öröndetes hír, azonban nem pótolja az Útmutató kötelező erejének hiányát.

8. KONKLÚZIÓ

Jelenleg egyik nemzetközi egyezmény sem alkalmas arra, hogy megfelelő védelmet biztosítson az esetleges arktiszi szennyezés miatt. Ezt az államok is érzik, ezért nem véletlen, hogy Kanadán és Oroszországon kívül Dánia, Norvégia és Alaszka is megalkotta a maga egyoldalú aktusát etekintetben. Mindez azonban nem jelent megoldást, nem lehet kikerülni egy Arktisz-specifikus szerződés megalkotását, vagy a meglévő eszközök kötelező erővel való felruházását.

A munka nem várhat sokáig: a mexikói olajkatasztróféért felelős *British Petrol* már az Arktiszon tervez fúrásokat. A jeges térségben való kitermelés azonban rendkívül veszélyes a környezetre, és jelenleg még a hajózás káros következményeinek megelőzésével kapcsolatosan is problémák vannak. Érdemes lenne azonban fontolóra venni azt a kanadai javaslatot, amelynek jelmondata „*Don't do the drill if you can't clean the spill*” („Ne fúrj,

72 IMO Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-covered Waters, 23 December 2002, London. Ref. T1/3.02.

73 *Uo.*, P-2.5.

74 *Uo.*, P-1.2.

75 *Uo.*, 1.2.2.

76 JENSEN 2008, 108. p.

77 World Health Organisation – Egészségügyi Világszervezet.

78 International Hydrographic Organisation – Nemzetközi Vizrajzi Szervezet.

79 *Expansion of WWNWS into Arctic waters*, 2011.

ha nem tudod eltakarítani az olajfoltot”).⁸⁰ Kezdeményezés ugyan az Arktiszra vonatkozik, ám céljai minden környezetet veszélyeztető ipari munkálatra kivetíthetők: nem lenne szabad olyan tevékenységbe kezdeni, amelynek az esetleges káros hatásaival szemben tehetetlenek vagyunk. Itt nem a *vis maior* esetekre kell gondolni, amelyek még akkor is elháríthatatlanok, ha előre látjuk őket, elég az az elvárható gondosság, amelyet a technika fejlettsége lehetővé tesz, és az a gondolkodásmód, amelynél a profit és a környezetvédelem mérlegénél ez utóbbi javára billenti a súlyt. Országon belüli illetve nemzetközi jellegű helyzetekben egyaránt.

⁸⁰ ArcticSecurity.org, 2010.

TECHNOLÓGIAI KATASZTRÓFÁK ÉS A POLITIKA – CSERNOBIL ÉS A GLASZNOSZTY

BOTYÁNSZKI Alexandra
PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Politológia Tanszék

1. AZ IPARI/TECHNOLÓGIA KATASZTRÓFÁK

Ha nagyszámú ember hal meg, sebesül meg, szenved károsodást valamilyen módon, akkor az eseményt katasztrófának/szerencsétlenségnek nevezzük.¹ A szakirodalom különbséget tesz természeti és technológiai/ipari katasztrófák² között, azonban egy szerencsétlenség besorolása nem minden esetben egyszerű: gondoljunk a 2011-es japán szökőár utáni atomkatasztrófára.

A technológiának a nyilvánvaló haszna mellett „sötét oldala” is van. Az ipar világszerte szennyezi a levegőnket és vizünket, veszélyeztetve az egészségünket.³ Minden technológiai innovációnak vannak kockázatai is a gazdasági haszon mellett, amely az atomenergiára fokozottabban érvényes.⁴ A katasztrófákkal foglalkozó nyugati szakirodalomban a legtöbb tanulmány a szerencsétlenségeket követő helyreállításról készült, mégpedig természeti katasztrófák kapcsán.⁵ Ezek felvetik, hogy a katasztrófák különálló jelenségek többé vagy kevésbé jól elkülöníthető kezdettel és véggel.⁶ Ahogyan Drabek írta: míg a (természeti) katasztrófák „*viszonylag kisebb hullámokat okoznak a hosszú távú fejlődési ciklusban*”,⁷ az ipari katasztrófák alapvetően változtatják meg a közösséget. Az ipari katasztrófák gyakran elnyújtottak; néhányuk hatásai talán végeláthatatlanok, különösen a vegyi illetve nukleáris balesetek esetén. A technológiai katasztrófákról szóló tudományos munkák jelentős része a nukleáris balesetek lehetőségeivel foglalkozik, és ennek nyilvánvaló okai vannak. A nukleáris energia esetén nem hagyhatjuk figyelmen kívül a közvélemény szélsőséges felfogását a nukleáris kockázatot illetően. Lewis szerint a helyesen felépített nukleáris erőmű vagy jelentéktelen kockázatot jelent vagy semmilyen,⁸ de széleskörű ellenzéke van ennek a technológiai megközelítésnek, a társadalom részéről igen nagy az aggodalom (ún. nukleáris neurózisról is beszélhetünk).⁹ Egy nagyszabású tanulmány szerint, amely a technológiai és más katasztrófákról szólt, az emberek

1 SMITH 1996, 5. p.

2 A háborús veszteségeket, „hadi katasztrófákat” külön definiálva.

3 HEADRICK 1990, 5568. p.

4 SMITH 1996, 314. p.

5 ANDERSON – WOODROW 1989.; BOLIN – BOLTON 1986.; DRABEK 1986.; LAPLANTE 1988, 217–235. p.

6 HAAS – KATES – BOWDEN 1977.

7 DRABEK 1986, 251. p.

8 LEWIS 1990, 245–246. p.

9 SLOVIC – FLYNN – LAYMAN 1991, 1603–1607. p.

jobban rettegnék a nukleáris létesítményektől és a nukleáris balesetektől, mint a bűnözéstől vagy a betegségektől.¹⁰ A csernobili baleset kétségtelenül világszerte növelte az atomenergiával szembeni bizalmatlanságot.¹¹

A természeti katasztrófákkal szemben viszonylag keveset tudunk az ipari katasztrófákból való felépülés folyamatáról. Ebben szerepet játszik természetesen az is, hogy a szerencsétlenség után gyakran már nem is léteznek olyan közösségek, amelyek „felépülhetnek”. Ilyen szörnyű fejleményekkel természeti katasztrófák esetén kisebb valószínűséggel beszélhetünk. A Csernobilhoz hasonló ipari katasztrófák olyan hosszan tartó hatásai lehetnek, amelyek a következő nemzedékekre halasztják a helyreállítást, de kétséges, hogy visszaállítható a katasztrófa előtti állapot. Több esettanulmány áttekintése alapján Edelman feltételezte, hogy „*egy ipari katasztrófa után az egyensúly helyreállítása nehéz, ha nem lehetetlen.*”¹²

A katasztrófák megértése, megelőzése és a károk minimalizálása bárhol a világon létfontosságú a globális környezetünk megóvása szempontjából. Ehhez törekednünk kell az emberi viselkedés jobb megértésére, hiszen egyetlen hiba egyetlen személy által – ahogy 1986-ban történt a Csernobilban – kontinensnyi károkat tud okozni. Egy tévedés egy jelentős vegyi gyárban több ezer embert ölhet meg.¹³ Korunk katasztrófái sok ezer embert ölnek meg és komoly gazdasági károkat okoznak, viszont nem mindegy, hogy milyen a katasztrófa által sújtott ország gazdasági helyzete. Az Egyesült Államokban vagy egy nagy európai országban sokkal kisebb lesz a hatás GDP-re, mint ha egy hasonló esemény egy fejlődő országban történne; a kár az éves GDP egy kis százalékát jelenti.¹⁴

Az ember által előidézett katasztrófák úgy tűnhetnek, hogy alapvetően különböznek a természeti szerencsétlenségektől, hiszen ezek az emberi tévedés eredményei vagy rosszindulatú szándékkal okozzák őket, és az lehet az érzésünk, hogy meg tudtuk volna akadályozni az eseményeket. Valójában az ember által előidézett és természetes katasztrófák közti különbségtétel igen problematikus.¹⁵ A természeti környezetre egyre nagyobb hatással van az emberi tevékenység, és a természeti katasztrófák bekövetkeztéhez is egyre többször járul hozzá emberi hiba. Érdeemes a „technológia katasztrófát” is szélesebben értelmezni. Így maga a „technológia” is lehet egyszerű toxikus vegyszer vagy egy teljes ipari komplexum, egy nukleáris erőmű.¹⁶ A Hohenemser által felállított tipológia megkülönböztette az energia és az anyag okozta technológia katasztrófákat, amelyben a nukleáris sugárzást a többszörösen összetett szerencsétlenségek közé sorolta.¹⁷ Glickman

10 SMITH 1996, 325–326. p.; HINMAN – KLEINHESSELINK – LOWINGER 1993, 449–456. p.

11 *Jelentés a Csernobili Atomerőmű balesetét elemző szakértői ülésről, Bécs. 1986. augusztus 25–29. A Szovjetunió 380 oldalas jelentése.* XIX-J-1-k KÜM 1986. V. ENSZ/Á, Az ENSZ és szervei. NAÜ. 115. doboz Külügyminisztérium 2171. szám. Érkezett 1986. szeptember 16. Nemzetközi Szervezetek Ügyosztály. Az irat eredete: OAB, száma: 1999., kelte: 1986. szeptember 12.

12 EDELMAN 1988, 9. p.

13 A Bhopal Chemical Factoryban egy vagy két munkás hibái 8 ezer ember halálához és a 250 ezer ember sérüléséhez vezettek Indiában 1984-ben. A katasztrófa kezeléséről illetve hatásairól lásd: JASANOFF 2002.; SARANGI 2002.

14 KUNREUTHER – USEEM 2010, 239. p.

15 A természeti csapások által előidézett katasztrófák és az ipari szerencsétlenségek között a lényegi differencia gyakran csak az események után válik világossá: a technológia katasztrófák esetén hatványozottabban (de nem kizárólagosan) jelentkezik a személyi felelősségre vonás kérdése.

16 SMITH 1996, 314. p.

17 HOHENEMSER – KATES – SLOVIC 1983, 378–384. p.

többek között az olyan jelentős ipari balesetek részhalmozásának elemzésére fókuszált, mint a veszélyes anyagok okozta tüzesetek vagy a toxikus felhők.¹⁸

Napjainkig Csernobil volt a legjelentősebb (7-es fokozatú) atombaleset, amelyet ember okozott. A katasztrófát követő két hétben bejárta a nukleáris felhő Észak-Nyugat Európát. Ukrajnán kívül, a skandináv térséget, Ausztriát, Németországot, Lengyelországot, az Egyesült Királyságot és Írországot érte a legnagyobb radioaktív szennyezés.¹⁹

Fokozat	Esemény	Példa
7	Nagyon súlyos baleset / Major Accident	Csernobil, Szovjetunió, 1986 Fukushima, Japán, 2011
6	Súlyos baleset / Serious Accident	
5	Telephelyen kívüli kockázattal járó baleset / Accident with Wider Consequences	Windscale, Nagy Britannia, 1957 Three Mile Island, Egyesült Államok, 1979
4	Elsősorban a létesítményen belüli hatással járó baleset / Accident with Local Consequences	Saint Laurent, Franciaország, 1980 Tokai Mura, Japán, 1999.
3	Súlyos üzemzavar / Serious Incident	Vandellos, Spanyolország, 1989.
2	Üzemzavar / Incident	<i>Megjegyzés:</i> Egy átlagos atomerőművi blokk esetén az 1–2-es fokozatú esemény évente 2–3-szor fordul elő.
1	Rendellenesség / Anomaly	
0	Biztonságot nem befolyásoló esemény / Below Scale / No Safety Significance	

1. táblázat: A Nemzetközi Nukleáris és Radiológiai Esemény Skálája²⁰

A csernobili baleset az „abszolút katasztrófák” közé sorolható, amely definíciója szerint a legsúlyosabb katasztrófafkategória, melynek esetében a teljes helyreállítás nem valószínű, valamint „az egész ország anyagi és erkölcsi helyzete is tartósan megrendül.”²¹ A Szovjetunióban a megrendülés nem Csernobillal kezdődött, a rendszerben bekövetkezett változásokat mély gazdasági és politikai folyamatok váltották ki, de a változásoknak fontos állomása volt az atomkatasztrófa. Alapvető fordulatot hozott a szovjet politikában, mert jóllehet, az információkat cenzúrázták és a részleteket visszatartották, a Szovjetunió történetében mégis példa nélküli volt az eseményeket követő „nyílt” magatartás. Tanulmányomban a Csernobilban történt atomszerencsétlenség a szovjet reformfo-

18 GLICKMAN 1993, 10. p.

19 SMITH 1996, 328–330. p.

20 A Nemzetközi Nukleáris és Radiológiai Esemény Skálát (INES) a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (NAÜ) és az OECD Nukleáris Energia Ügynöksége dolgozta ki az 1990-ben a nukleáris eseményekről vagy balesetekről szóló, a nyilvánosság számára készült jelentések kommunikálása és értékelése céljából. Az INES skála egy sor különböző tevékenységgel összefüggő esemény jelentőségét feje ki, beleértve a sugárforrások ipari és orvosi felhasználását, nukleáris létesítményekben végzett műveleteket és a radioaktív anyagok szállítását. Lásd: *Csernobil Ténytár*, 23. p.

21 KÉMÉNCZY 1980, 13. p.

lyamatokra gyakorolt hatásaival valamint politikai ill. tájékoztatáspolitikai vonatkozásaival foglalkozom, megvizsgálva a szovjet „válság-menedzsmentet”, áttekintve a téma szakirodalmát és elsődlegesen külügyminisztériumi iratokra támaszkodva.

2. „VÁLSÁG MENEDZSMENT” ÉS A SZOVJETUNIO: CSERNOBIL ESETE

A katasztrófák elméleti módszerekkel történő elemzése, kategorizálása segítséget nyújt az előzetes tervezés és szervezés, a felkészülés számára, lényegében azonban minden katasztrófa egyedi. Több hasonló modell is a rendelkezésünkre áll, ha a katasztrófák politikai vonatkozásait vizsgáljuk. A legújabb szakirodalom 6 kulcsfogalmat említ. Az eseményt követően gyorsan megnyilvánul a *képesség* a rendelkezésre álló erőforrások mobilizálására, és a *szakértelem* megfelelő és helyénvaló alkalmazására. Kevésbé egyértelmű: a *részvétel* (a törődés kifejezése vagy megjátszása az áldozatok felé), a *korrektség* (őszinteség), a *hitelesség* (megfelelő tájékoztatás); és végül a kormányzati *megelőzés*.²² Ha a szovjet politika „válság-menedzsmentjének” elemzéséhez a Leonard és Howitt által felvázolt kockázat-menedzsment-szerkezetet használjuk, amely a katasztrófák kezelésének két fajtáját, és két időszakot különböztet meg,²³ akkor számos hiányosságot állapíthatunk meg. A Szovjetunió komoly mulasztásokat követett el, leginkább a tájékoztatásban. Törvényben előírt feladatuk lett volna az embereket felvilágosítani a védekezés helyes módjáról, elmagyarázni a hatóságok által hozott intézkedések célját és okát.²⁴

Befektetés/beavatkozás/tett	Mikor történjen	„Haszon”
1. Megelőzés/mérséklés	Az esemény előtt	Csökkenti az okozott károkat
2. Hatékony válasz előkészítése	Az esemény előtt	Folyamatában csökkenti a károkat
3. Helyreállító-infrastruktúra kiépítése	Az esemény előtt	Gyorsítja a helyreállítást
4. Válasz/reakció	Az események közben és haladéktalanul az események után	Folyamatában csökkenti a károkat
5. Helyreállítás	Az események után	A társadalmi jólétet helyreállítása amilyen gyorsan az lehetséges

2. táblázat: *Katasztrófák okozta társadalmi költségek csökkentésére tett lépések*²⁵

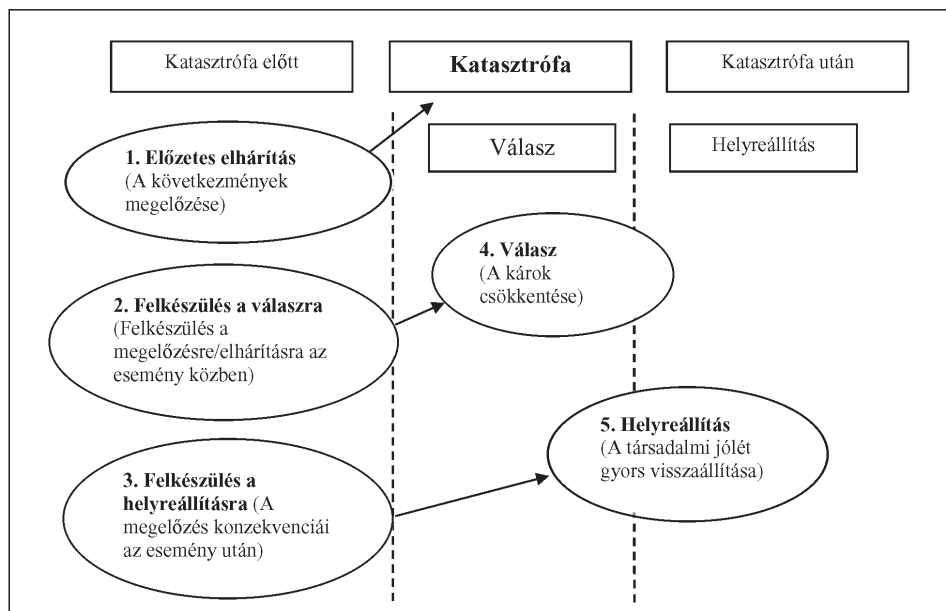
A „válság-menedzsment” első kategóriába azok az intézkedések tartoznak, amelyek az újjáépítésre irányulnak és általuk visszatér az élet a rendes kerékvágásába. A második kategóriába sorolhatóak az „előzetes intézkedések”. E kategóriákat tovább finomítva, öt különböző formáját határozzák meg a lépéseknek, három különböző időben. A 2. táblázat

22 OLSON – GRAWROSKI 2010, 209. p.

23 LEONARD – HOWITT 2010, 28. p.

24 SZATMÁRY – ASZÓDI 2005, 166. p.

25 LEONARD – HOWITT 2010, 28. p.



1. ábra: A katasztrófák társadalmi „kölségeinek” csökkentésére tett lépések összefüggései²⁶

felsorolja ezt az öt alternatív megközelítést, melyet az 1. ábra szemléltet. Ezek az alternatívák együttesen alkotnak egy átfogó kockázat-menedzsment-szerkezetet.

A felvázolt kereten belül, meghatározhatjuk és összehasonlíthatjuk a katasztrófák által okozott károk csökkentésének különböző lehetőségeit. Az átfogó kockázatkezelés keretében e kontextusában azonnal láthatjuk, hogy érdemes kiterjesztenünk a hagyományos kockázatkezelés fókuszát az időben előre és hátra. Feltárva így a lehetőségeit a megelőzésnek, a károk mérséklésének, és az előzetes helyreállításnak,²⁷ hiszen még a nyugati társadalmakban is az ipari baleseteket a politikai vezetés számlájára írják,²⁸ amelyet a szovjet esetben súlyosbított a felkészületlenség és a hiányos tájékoztatással összefüggő időhúzás. A jelen tanulmány a szovjet politika válaszára (4. pont) fókuszál, kiemelve a tájékoztatás-politikai kérdéseket, mindezek előtt azonban érdemes megvizsgálni a Szovjetunió glasznoszty politikáját.

3. A GORBACSOVI GLASZNOSZTY POLITIKA ÉS PROBLEMATIKÁJA

A peresztrojkához annak a felismerése vezetett, hogy a Szovjetunió hatalmas lemaradását a technológiai fejlődés terén a nagyobb szellemi szabadság légkörében talán könnyebb lesz csökkenteni. Gorbacsov-féle vezetés úgy gondolhatta, hogy nagyobb

26 LEONARD – HOWITT 2010, 29. p.

27 *Uo.*, 27–28 p.

28 WALTERS – WILKINS – WALTERS 1989, 21. p.; WILDAVSKY 1997, 428. p.

nyugati támogatásra tehet szert hitelek, kölcsönök, technológiai import formájában, ha azt a képet alakítja ki országáról, hogy ott demokratizálódás folyik.²⁹ Mindazonáltal az erőforrások nemcsak a gazdaságban, a természeti erőforrásokat illetően merültek ki, hanem a politikai lehetőségek és a bizalom terén is. A glasznoszty „szellemére” szimbolikusan szükség volt a szovjet társadalom modernizálása érdekében.³⁰

A reform jelentős politikai kérdéseket vetett fel, különösen az ideológia szerepét illetően. A glasznosztyra szüksége volt magának a vezetésnek, de az ellenzéknek is komoly érdemei voltak, ugyanis ha nem lett volna polgárjogi mozgalom, akkor a glasznoszty kifejezés sem létezett volna ekkor a Szovjetunióban.³¹

A „glasznoszty” szó egyszerre jelentette a „nyíltságot”, a korlátozások feloldását az általános üzleti és politikai tevékenység terén és „nyilvános kritikizmust”. A szovjet kormány célja az értelmiség megnyerése volt, és a nyilvánosság felkészítése a szükséges változásokra, azt remélvén, hogy széles bázisú támogatásra találhatnak. A glasznoszty politikája azonban szembekeült a mélyen gyökerező kulturális és diktatórikus berögződésekkel és számos alkalommal figyelmen kívül hagyták vagy elrejtették a nehézségeket és hibákat. Hozzáadódott ehhez egy mélyen cinikus hozzáállás mindkét oldalról.³²

A glasznoszty új politikája lassan hódított teret, és nem mindig átlátható formában.³³ Kezdetben Jarim Agajev³⁴ szavaival élve „*semmi sem változott, talán a szöveg, a szavak.*”³⁵ Vlagyimir Bukovszkij³⁶ véleménye szerint a szovjet propagandagépezet a hazugságok miatt annyira hitelét veszítette, hogy szükségszerűnek tűnt az igazság néhány elemét is belecsempészni, különben minden gyakorlati jelentőségét elveszítette volna. Vaszilij Akszionov³⁷ azt sem tartotta kizártnak, hogy a vezetők közül néhányan halálosan belefáradtak a hazudozásba.³⁸

A valódi változások a csernobili nukleáris baleset után történtek. A radioaktív anyagokkal együtt a hírek is „kiszivárogtak”.³⁹ A tények előbb-utóbb úgyis eljutottak a Szovjetunióba, vagy a nyugati rádióadások, vagy a könyvek, vagy a szamizdatok segítségével, és teljesen hiteltelenné tették a szovjet propagandát. Az illetékesek rájöttek, hogy hasznosabb a féligazság, mint a teljes hazugság.⁴⁰ A csernobili baleset után ezt a taktikát kö-

29 JAKAB 1990, 33. p.

30 Vö. HELLER – FEHÉR 1989, 22. p.

31 JAKAB 1990, 11. p.

32 KOTKIN 1991, 43. p.

33 Például csak később – az 1985. áprilisi plénum után – döntöttek arról, hogy nyilvánosságra kerülhetnek a drogfüggőségről szóló anyagok a sajtóban. A valóságban, a döntésnek nem volt látható eredménye. A 27. pártkongresszuson, egy évvel később mindössze egy felszólaló érintette a kérdést (az akkori új grúz pártfőtitkár, Patiashvili).

34 A hetvenes évektől kezdve részt vett az emberi jogi mozgalomban, 1978-ban csatlakozott a Moszkvai Helsinki Megfigyelő Csoporthoz. 1980-ban választási lehetőséget kapott: vagy emigrál az országból vagy börtönbe kerül. JAKAB 1990, 129. p.

35 *Uo.*, 19. p.

36 Ellenzéki, konfliktusa a szovjet államhatalommal a hatvanas években kezdődött. 1976-ban a szabadulásáért folytatott világméretű kampány után kicserélték a Chile Kommunista Párt bebörtönzött vezérével, Luis Corvalánnal. Ő volt az első olyan szovjet emigráns, akit az Egyesült Államok akkori elnöke (Jimmy Carter) vendégül látott. JAKAB 1990, 124–125. p.

37 Ellenzéki író, 1980-ban kényszerítették emigrálásra. JAKAB 1990, 124. p.

38 *Uo.*, 10. p.

39 TATU 1991, 87. p.

40 JAKAB 1990, 9. p.

vette a szovjet vezetés. A kapuk kinyíltak, ha csupán résnyire is; nyíltabb lett a szovjet tájékoztatás, az igazi „nyitottság” azonban a csernobili sokk nélkül nem valósult volna meg.

4. A GLASZNOSZTY PRÓBÁJA: VÁLASZADÁS CSERNOBILRA A SZOVJET TÁJÉKOZTATÁSPOLITIKÁBAN

A katasztrófák pszichológiai-társadalmi hatásainak elhárításában kiemelkedő szerepet játszik a *tájékoztatás*. Vészhelyzetben az emberek fokozottabban igénylik az információkat, a tájékoztatás hiánya teret ad a pánikhangulatnak. Az elsőrendű elhárítási feladat tehát a helyzet gyors felmérése, áttekintése, és ennek alapján gyors, széles körű objektív tájékoztatás lett volna.⁴¹ A gyors tájékoztatást több tényező is nehezítheti, hiszen kisebb katasztrófák esetén is bizonyos idő kell ahhoz, hogy a katasztrófát elhárító apparátus felmérje a történeteket, és érdemi tájékoztatást adjon,⁴² a szovjet vezetés azonban túl sokat várt a birtokában jutott információk közlésével.

A helyi ukrán vezetés április 26-án a hajnal órákban kapott értesítést az atomreaktorban keletkezett tüzről és haladéktalanul hozzákezdtek annak oltásához. A kialakult helyzetben az egyik legfontosabb az volt, hogy biztonságba helyezték a lakosságot, és hatékony segítséget nyújtsanak a sérülteknek.⁴³ A legjobb szovjet tudósok, fizikusok és technikai személyzet végezték a baleset után az elhárítást, és segítséget kaptak az Egyesült Államokból is tudósoktól, ipari cégektől és orvosoktól,⁴⁴ ám voltak a vezetésben, akik el-leneztek ezt.⁴⁵ Kijevben több nagyüzemben és az egyetemen zártkörű aktívaértekezleten jelentették be a tényt és önkénteseket toboroztak, a fővárosi kórházakból nagy számban mozgósítottak orvosokat, ápolónőket.⁴⁶ 36 órával a baleset után az erőműtől 4km-re lévő *Pripjaty* városának 45 ezer lakóját buszokkal evakuálták.⁴⁷ Május 2-án a miniszterelnöki szemle után döntöttek a veszélyeztetett zóna kiterjesztéséről harminc kilométerre. Kijevben a polgári védelem szervezetei működésbe léptek.⁴⁸ 10 nap alatt az érintett terület

41 KÉMÉNCZY 1980, 82–83. p.

42 *Uo.*, 89. p.

43 *Mihail Gorbacsov televíziós beszéde*. XIX-J-1-k KÜM 1986. Szovjetunió 81. doboz Külügyminisztérium 13.709–23. szám. Érkezett 1986. május 19. V. Területi Főosztály NSZK Referatura Várkonyi et. Fáklya, 1986. május 18.

44 GORBACHEV 1987, 235. p.

45 Loginov külügyminiszter-helyettes például hangsúlyozta, hogy a Szovjetunió vezető nukleáris hatalom, jól képzett szakembergárdával és megfelelő technikával rendelkezik a területen és nincs szükség nyugati segítségre. *Hivatalos szovjet tájékoztatás a csernobili nukleáris balesetről*. XIX-J-1-j KÜM 1986. Szovjetunió 138. doboz Külügyminisztérium 002679/2. szám. Érkezett 1986. máj. 5. I. Területi Főosztály Ügyosztály. Az irat eredete: Moszkva, száma: 92/RT, kelte: 1986. május 4.

46 *Szovjet intézkedések a lakosság evakuálására az atomerőmű meghibásodása kapcsán*. XIX-J-1-j KÜM 1986. Szovjetunió 138. doboz Külügyminisztérium 002679. szám. Érkezett 1986. ápr. 30. I. Területi Főosztály Ügyosztály. Az irat eredete: Kijev, száma: 06/RT, kelte: 1986. április 29.

47 A város a mai napig lakatlan, az egykori erőmű dolgozói és családjaik egy Szlavutics nevű új városban élnek, amely az erőműtől 50km-re keletre helyezkedik el. A várost nyolc volt szovjet tagköztársaság építette: Észtország, Lettország, Litvánia, Grúzia, Azerbajdzsán, Örményország, Oroszország és Ukrajna. Lásd: *Csernobil Ténytár*, 15. p.

48 *Főkonzuli összefoglaló a sugárveszély kapcsán Kijevben tett intézkedésekről*. XIX-J-1-j KÜM 1986. Szovjetunió 138. doboz Külügyminisztérium 002679/4. szám. Érkezett 1986. máj. 8. I. Területi Főosztály Ügyosztály. Az irat eredete: Kijev, száma: 08/RT, kelte: 1986. május 7.

76 településéről 130 000 embert telepítettek ki.⁴⁹ A kitelepítést végző karhatalmi erők tagjai nem viseltek védőfelszerelést, mert „*ha a lakosságot nem tudjuk ellátni védőfelszereléssel, akkor nem illik nekünk sem ilyet viselni.*” Így a karhatalmi erők tagjai közül sokan kaptak közvetlenül ártalmas sugárzást.⁵⁰

A kitelepítések körül számos probléma adódott. *Faszovoj* községben, ahova az evakuáltak egy részét elhelyezték a kitelepítetteknek semmiféle felvilágosítást nem kaptak arra vonatkozóan, hogy lakhelyükre mikor térhetnek vissza és visszatérhetnek-e egyáltalán.⁵¹ Holott egy katasztrófa után létfontosságú, hogy feloldják a bizonytalanságot, a közösségnek hinnie kell abban, hogy a problémákon túl tudnak lépni („szimbolikus gyógyulás” fogalma). Mindez átcsúszik már a „helyreállítás” kategóriájába.⁵²

Ha a második fejezetben bemutatott keretrendszerben vizsgáljuk a szovjet politikai vezetés lépéseit a katasztrófa után, akkor először is ki kell emelni a szovjet *politikai környezet* természetét. Az összes hírforrás, média az állam tulajdona volt, mely meghatározta, hogy milyen témák jelenhetnek meg a szovjet sajtóban. A szovjet média nem adott ki „*meg nem erősített tudósításokat*”: ha történet egy esemény, meg kellett erősítenie a megfelelő politikai erőknél, mielőtt azt nyilvánosságra hozták volna. Hasonlóan a politikai hatalom kívánóságának megfelelően tudósított szerencsétlenségekről, mint minden más eseményről: haladéktalanul beszámolt a történekekről, vagy hallgatott az egésze. Csernobil esete drámaian demonstrálta azt, hogy magas szintű politikai döntések szükségesek ahhoz, hogy az eseményekről tudósítsanak, és hogy az időszűrés helyett a politikai megfontolások voltak a döntőek,⁵³ tehát a katasztrófára adott válasz nem lehet hatékony. Mindez a szovjet diktatórikus rendszer sajátosságaiból ered, ahogyan a balesethez vezető okok is, ez azonban nem tárgya a jelen tanulmánynak. A szovjet propaganda a katasztrófa bekövetkeztéig azt harsogta, hogy az ország nukleáris ipara „baleset-mentes” szemben a Nyugattal. Ennek az elbizakodottságnak megfelelően a baleseti előkészület minimális volt.

Egy kanadai történész a csernobili katasztrófa intézményes hatásaira fókuszálva arra jutott – némileg meglepő módon –, hogy a politikai rendszer karaktere (demokratikus, totalitárius) lényegtelen hatással van a válságkezelésre, a titkolózás nem szovjet sajátosság (pl. a Windscale baleset aktáit a brit kormány 30 évre titkosította).⁵⁴ A kormányok poli-

49 *Csernobil Ténytár*, 15. p.

50 *Rajnai Sándor nagykövet levele Szűrös elvtársához (Csernobil)*. XIX-J-1-j KÜM 1986. Szovjetunió 138. doboz Külügyminisztérium 002679/9. szám. Érkezett 1986. június 18. I. Területi Főosztály Ügyosztály. Az irat eredete: Moszkva.

51 *Ljasko ukrán miniszterelnök tájékoztatója a DT képviselőinek a csernobili atomreaktor szerencsétlenségéről*. XIX-J-1-j KÜM 1986. Szovjetunió 138. doboz Külügyminisztérium 002679/8. szám. Érkezett 1986. máj. 26. I. Területi Főosztály Ügyosztály Az irat eredete: Moszkva, száma: 109/RT, kelte: 1986. május 22.

52 MARPLES 1996, 202. p.

53 REMINGTON 1988, 116. p. Hasonlóan történt a Korean Air Lines repülőgépének lelovásáról való tájékoztatás 1983. augusztus 31. – szeptember 1. éjjelén. A bevett gyakorlathoz tartotta magát a TASZ, a fő nemzetközi tájékoztató szerv a KAL esetről történt első közleményében. A kezdeti beszámoló pár órával azután kijött, hogy a szovjet légvédelem lelőtte a repülőt, és csak azt jelezte, hogy a KAL 007 nyom nélkül eltűnt. 24 órával a beavatkozást követően, a TASZ beismerte, hogy a repülőgép belépett a szovjet légtérbe és a szovjet légvédelem vadászrepülőket küldött fel, de ez még mindig nem jelentette sem azt, hogy feltartóztatták a gépet, sem azt hogy lelőtték volna. Időközben az USA feltárta a bizonyítékokat, hogy a szovjetek lelőtték a gépet. Egy új TASZ közleményben, szeptember 3-án, az incidens körülményeit homályosan ábrázolták: a TASZ azt állította, hogy figyelmeztető lövéseket adtak le, amelyeket a KAL figyelmen kívül hagyott és folytatta útját. REMINGTON 1988, 117. p.

54 MARPLES 1988, 25. p.; MARPLES 1996, 211. p.

tikai és jogi válaszai, egy olyan válsággal történő szembenézéskor, mint amilyen Csernobil is volt, rendkívül hasonlóak. Jellemzően tagadják a válság nagyságát és különösen annak elrejtésére törekednek, hogy az adott balesetnek milyen hosszú távú egészségügyi hatásai vannak és nem fogadják el a felelősséget a katasztrófáért. A szovjet kormány különösen a nemzetközi felelősséget hátrította el.

Gorbacsov későbbi visszaemlékezéseiben visszautasította azt a vádat, amely szerint letiltották, meghamisították vagy visszatartották volna a híreket. Ennek bizonyítékát abban látta, hogy a kormánybizottság tagjai a lakossághoz hasonlóan minden különösebb étkezési vagy légzési elővigyázatosság nélkül töltötték az éjszakát az atomerőmű közelében, mert nem ismerték az igazságot a katasztrófa méretéről. Ez nem fedi a valóságot, hiszen a Központi Bizottság rendelkezett információkkal⁵⁵ az atombalesetről, hiszen már 1986. április 26-án tárgyalta a katasztrófát követő lépésekről, kijelöltek egy kormánybizottságot a szükséges intézkedések bevezetésére, valamint a Tudományos Akadémia is küldött egy tudósokból álló csoportot a helyszínre.

Gorbacsov helyesen úgy vélekedett, hogy a szovjet vezetés felelős a baleset értékeléséért és a megfelelő következtetések levonásáért, az az állítása viszont hamis, mely szerint a munkájuk nyíltan zajlott volna. „*A gyávaság elfogadhatatlan politikát jelentett számunkra*” – írta, azonban a gyakorlatban nem érvényesült a glasznoszty, a teljes és elfogulatlan információszolgáltatás. Gorbacsov védekezése, mely szerint nem volt érdekük, hogy elrejtés az igazságot ellentétben áll a szovjet atomprogram titkosságával.⁵⁶

A szovjet vezetés késlekedésében lényeges szerepet játszott a *félelem*.⁵⁷ A félelem általános emberi érzés, az élet különféle pontjainál tapasztalható, és hozzátartozik a változástól való félelem. Ha egy politikai rendszer a félelemre alapozódik, az igazi veszély észrevétlenné válhat és ha titokban tartanak bizonyos eseményeket a következményektől tartva, még veszélyesebb helyzetet teremthetnek. A csernobili nukleáris katasztrófa és annak az emberi egészségre gyakorolt hatásai példázzák a félelem alapú döntések napjainkig ható következményeit. Az információ eltitkolása – amelyek életbevágóak voltak az emberi egészség⁵⁸ szempontjából – 25 évvel a baleset után is kihat az elkövetkező nemzedékekre és amikor napjainkban Csernobil kapcsán hazugságokról beszélnek, valójában a leváltott társadalmi rendszert (is) támadják.⁵⁹

Ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy miért döntött a szovjet vezetés a kezdeti titkolózás mellett, és miért követte ezt a magatartást a többi szocialista ország is, akkor ki kell emelnünk a már említett félelem mellett további fontos tényezőként a *szovjet atomprogram titkosságát*. A csernobili atomenergia létesítmény volt a szovjet atomenergia-program büszkesége, egyben a szovjet rendszer legtitkosabb és legfedettebb része. Azzal, hogy a nukleáris program a kritika tárgya lett, a hősies és romantikus kép menthe-

55 Gorbacsov egy helyen azt állította, hogy már az első rövid jelentések után felmérték, hogy a helyzet komoly. Lásd: GORBACHEV 1987, 235. p.

56 *Uo.*

57 A félelem azonban nemcsak a politikai elite, hanem a katasztrófát elszenvedő lakosságra is jellemzőnek tekinthető egy atomtámadás vagy atombaleset esetén. A Hiroshima és Nagaszaki elleni amerikai atomtámadás után a domináns pszichológiai reakció az esemény alatt és után az elementáris erejű félelem és szorongás volt. Lásd: KÉMÉNCZY 1980, 45. p.

58 Becslések szerint 4.9 millió európai volt a sugárzás bizonyos fokának kitéve. YABLOKOV – NESTERENKO 2009, 5–6. p.

59 SZATMÁRY – ASZÓDI 2005, 165. p.

tetlenül elhomályosult. Továbbá hozzájárult a katasztrófa kezeléséhez az a tényező is, hogy létezett a szocialista országok között egy megállapodás, amelynek értelmében egyik ország sem közöl a másikra vonatkozó információt addig, amíg az utóbbi ezt maga nem közli. Ez volt a legfőbb oka annak a titkolózásnak, amely a magyar vezetőket is jellemezte.⁶⁰

A pánikreakciók kiváltó okát egy esemény *váratlansága* is meghatározhatja (és Csernobil váratlanul érte a szovjet vezetést), amelyet ésszerűtlen cselekvés követ és többnyire csak az esemény átélése után értékelik az eseményeket.⁶¹ Brickenstein kiemelte a pánikállapot „járvány” jellegét.⁶² A gyorsan terjedő „lelki fertőzéshez”⁶³ hozzájárult, hogy a katasztrófát titoktartás vette körül, és nehéz eldönteni, hogy a szovjetek azért kívánták-e fenntartani a nukleáris ipar pozitív megközelítését, mert terveik voltak kiterjesztésére (ahogyan ezt az Egyesült Államokban megfogalmazták) vagy egyszerűen nem akartak nyilvános félelmeket kelteni.

Sajnos sok példát hozhatunk arra, hogy kormányok szándékosan, a következményektől való félelemből tartanak vissza az egészséggel kapcsolatos információkat, diktatórikus rendszerekre pedig ez még inkább jellemző. Marples elméletét cáfolva, 2003-ban a SARS kitörése Kínában jól illusztrálta az ellentétet a kormány félelemreakciója és a globális egészségügyi biztonság között. A kínai hatóságok minden negatív hír megjelentetésére úgy tekintettek, hogy az hátrányos az ország nemzetközi megítélésére és a társadalmi stabilitás ellen irányuló fenyegetés.⁶⁴ A külföldről érkező nyomás hatására végül a kínai kormány együttműködött a WHO-val és más szervezetekkel a járvány leküzdésében. Csernobil esetében is hasonló forgatókönyv játszódott le. A szovjet média tudósítása három fázison ment keresztül: először a *késés* az esemény és a hivatalos beismerés között, másodsor a *tagadás*, az elferdítés, a történetek eltusolása, a végül a történetek *beismerése, elfogadása*.

A baleset utáni szovjet reakciók a paranoia három fő elemét képezték le: *tagadás, kivétel és reakcióformálás*. A csernobili robbanásra adott szovjet válasz és a SARS-ügy demonstrálja a tagadást. Kivétel, vagyis mások vádolása jellemzi általában a hivatalos amerikai politikát a terrorizmus elleni küzdelemben, de részben Gorbacsov is alkalmazta TV beszédében,⁶⁵ megragadva az alkalmat az Egyesült Államok támadására. Reakcióformálással akkor találkozunk, ha érzéseinket, cselekvési indítékainkat és gondolatainkat ellentétes értelműekkel helyettesítjük, amikor a biztonságérzet teljesen elvesztése egy olyan helyzetet teremt, amikor senkiben nem tudunk bízni; a világ sötét, veszélyes helyé válik, és ennek megfelelően pillanatokig a hidegháborús forgatókönyv került előtérbe a szovjet politikában.⁶⁶

60 SZATMÁRY – ASZÓDI 2005, 166–169. p.

61 KÉMÉNCZY 1980, 65. p.

62 BRICKENSTEIN 1979, 40–47. p.

63 KÉMÉNCZY 1980, 67. p.

64 CARRINGTON – YOUNG, 2003; LAN XUE-KAIBIN ZHONG 2010, 192–193. p.

65 *Mihail Gorbacsov televíziós beszéde*. XIX-J–1-k KÜM 1986. Szovjetunió 81. doboz Külügyminisztérium 13.709–23. szám. Érkezett 1986. május 19. V. Területi Főosztály NSZK Referatura Várkonyi et. Fáklya, 1986. május 18.

66 DURBAK 2005, 131–132. p.; *Mihail Gorbacsov televíziós beszéde*. XIX-J–1-k KÜM 1986. Szovjetunió 81. doboz.

Ha egy korábbi, 1975-ös atom-incidenssel vetjük össze a csernobili tragédiát, elfogadhatjuk, hogy előrelépés történt a tájékoztatás terén, azonban a glasznoszty mechanizmusának csődje a legtragikusabb a csernobili katasztrófa kezelésében mutatkozott meg.⁶⁷ Közvetlenül az atomkatasztrófa után a régi reflexek jelentkeztek, és szó sem volt glasznosztyról, megkezdődött a köntörfalazás. A robbanás, amely lerombolta a csernobili reaktort, 1986. április 26-án történt, éjjel egy óra után. Az első tudósítás nem sokkal hajnali 5 órakor érkezett, április 28-án, 65 órával később. Velikhov⁶⁸ – Gorbacsovhoz hasonlóan – úgy emlékezett; először nem is tudták, hogy mi történt és meg kellett bizonyosodni a baleset méretéről, hogy utána eldöntsék, hogy mi legyen a következő lépés.⁶⁹ Ezzel szemben Valentin Falin, a Novosti Hírügynökség vezetője, és Vladimir Gubarev, a Pravda tudományos szerkesztője később beismerték, hogy a Szovjetunióknak nem kellett volna olyan sokáig várnia, hogy megossa az első híreket az eseményről. Negyven perccel a vékonyka TASZ közlemény után – amely csak kicsit volt több a baleset bekövetkeztének tényétől – a második TASZ közlemény már az USA-ban történt nukleáris balesetekről informált. Ebben az esetben, a kárelhárítás és az ellenpropaganda majdnem párhuzamosan kezdődött, az esemény nyilvánosságra hozatalával.

A szovjet diktatórikus rendszer mechanizmusa gondoskodott az egységes vonalról a médiában és a központosított szervezést megkönnyítette a legtöbb orgánium függősége, az hogy a hírekben néhány médium dominált. Az extrém érzékenységu és jelentőségű történés magas szintű koordinációra kötelezte a médiát: nagyon kevés számú hírforrás számolható be Csernobilról: TASZ, Pravda, Izvesztyia, és a Központi Televízió. A helyi lapok a TASZ közleményeit adták le, valamint a hivatalos minisztertanácsi közleményeket. További bizonyíték arra, hogy a katasztrófa tudósítása központosítva történt, több esetben elhallgattak lényeges információkat és elferdítették az eseményeket, hogy például május 8-án arról tudósított a Kijevi Rádió, hogy az iskolákat bezárták és a gyerekeket elküldték a városból. Május 9-án a Pravda cáfolta ezeket a tényeket.⁷⁰ A központi média május 13-áig tagadta.

A sugárzásnak leginkább kitett ukrán lakosság csak május 6-án este kapott először tájékoztatást bizonyos védekezési szükségességről, az egészségügyi miniszter nyilatkozatából. A suttozó propaganda, a félelem folyamatosan erősödött. Hivatalosan sem a magyar főkonzul, sem főkonzul kollegái semmiféle tájékoztatást nem tudtak kieszközölni.⁷¹ Miután a hivatalos közlemények nem utaltak a baleset következtében előállt bármínemű komoly veszélyre, a május 1-jei ünnepeket valamennyi Csernobil közeli nagyvárosban – Kijevtől Gomelig, Minszktől Szmolenszkig – megtartották.⁷²

Komoly felelősség terheli a szovjet vezetést, hogy a média tagadta a csernobili sugárzás hatásait a szomszédos országokra is. Hiába állította a szovjet pártfőtítká, hogy amint megkapták az első megbízható információkat, diplomáciai csatornákon további-

67 YAKOVLEV 1989, 205. p.

68 Fizikus, a Kurcsatov Atomenergia Intézet igazgatója, KB tag, Gorbacsov tanácsadója. Velikov volt a legjobban ismert a Szovjetuniókn kívül. JAKAB 1990, 157. és 161. pp.

69 VELIKHOV 1989, 162. p.

70 REMINGTON 1988, 118–119. p.

71 *Főkonzuli összefoglaló a sugárveszély kapcsán Kijevben tett intézkedésekről.* XIX-J-1-j KÜM 1986. Szovjetunió 138. doboz Külügyminisztérium 002679/4. szám. Érkezett 1986. máj. 8. I. Területi Főosztály Ügyosztály Az irat eredete: Kijev, száma: 08/RT, kelte: 1986. május 7.

72 Sz. BIRÓ 2005, 23–25. p.

tották a külföldi országok kormányainak,⁷³ nem volt megfelelő adatszolgáltatás. A nyugat-európai magyar nagykövetségek csak május 1-jétől kaptak naponta tájékoztatást a sugárzási adatokról, amit az illetékes intézményeknek továbbítottak.⁷⁴ A szovjet vezetés azt a látszatot igyekezett kelteni, hogy a csernobili baleset nem volt rosszabb, mint a múltban történt balesetek a Nyugaton. Valójában azonban, ahogyan a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség megállapította augusztusban: „a baleset katasztrófális méretű volt.”⁷⁵

A szocialista országokat május 3-án tájékoztatták az atomerőműben történt robbanásról, annak következményeiről, a felszámolásukra tett és folyamatban lévő intézkedésekről. Loginov külügyminiszter-helyettes azzal kezdte, hogy a tájékoztatást egyrészt az indokolja, hogy nyugati részről rosszindulatú propaganda megfontolásokból igyekeznek „felfűjni” a történetet, másrészt pedig több baráti nagykövet kérdéseiből az derült ki, hogy a szovjet nagykövetek által az érintett országokban adott tájékoztatás nem jutott le (vissza) a moszkvai nagykövetekhez. Hangsúlyozta, hogy nincs ok a helyzet dramatizálására, mert „*az atomerőműben nem történt nukleáris robbanás, nem folyik láncreakció, a sérült reaktor lefotott állapotban van.*”⁷⁶ Több mint meglepő kijelentés volt, és mindezt nem a Nyugat felé, hanem a szocialista országok képviselőinek megnyugtatására szánta. Tagadta a katasztrófa nukleáris jellegét Petroszjanc akadémikus is, amikor „kémiai” eredetű balesetről beszélt, és kijelentette, hogy a 60-as évek elején, a nukleáris kísérleti robbantásokat korlátozó szerződés megkötése előtt semmivel sem volt jobb a helyzet a légkör szennyezettségét illetően. Balesetek pedig – folytatta – mindenhol történhetnek. „*Volt az USA-ban és Angliában is. Igaz, e két helyen nem volt nukleáris szivárgás*” – tette hozzá.⁷⁷

Ki kell emelni a kitelepítések kérdését. Az evakuálási utasításra 1986. május 4-én került sor. Ezt az információt összevetve a Moszkvában elhangzott hivatalos tájékoztatással, ellentmondásos a történet. 1986. május 13-án arról tájékoztatták a szocialista országokat, hogy a vegyirobbanás bekövetkeztekor az aktív zóna is megsérült, és így radioaktív anyagok kerültek a légterbe. Ez április 26-án hajnalban történt, ennek ellenére az evakuálásra az intézkedés csak május 2-án kezdődött meg,⁷⁸ magára az evakuálásra pedig csak május 5-én és 6-án került sor. Itt komoly ellentmondás mutatkozik (azért is, mert a robbanás után bekövetkezett haláleseteket sugárfertőzés okozta). Rajnai Sándor lehetségesnek tartotta, hogy a 30 km-es körzetben a radioaktivitás szintje (mint ahogy ez a tájékoztatóban elhangzott) csak napokkal később emelkedett. Ennek viszont az látszik ellentmondani, hogy április 27-én és

73 *Mihail Gorbacsov televíziós beszéde.* XIX-J-1-k KÜM 1986. Szovjetunió 81. doboz Külügyminisztérium 13.709–23. szám. Érkezett 1986. május 19. V. Területi Főosztály NSZK Referatura Várkonyi et. Fáklya, 1986. május 18.

74 *A holland I. titkár látogatása. Feljegyzés.* XIX-J-1-k KÜM 1986. Szovjetunió 81. doboz, Külügyminisztérium 13.709–2. szám. Érkezett 1986. május 8. V. Területi Főosztály Ügyosztály. Az irat eredete: Holland nk.

75 *A Csernobili Atomerőmű balesetét elemző szakértői ülésről, Bécs. 1986. augusztus 25–29.* XIX-J-1-k KÜM 1986. V. ENSZ/Á, Az ENSZ és szervei. NAÜ. 115. doboz Külügyminisztérium 2171. szám. Érkezett 1986. szeptember 16. Nemzetközi Szervezetek Ügyosztály Az irat eredete: OAB, száma: 1999., kelte: 1986. szeptember 12.

76 *Hivatalos szovjet tájékoztatás a csernobili nukleáris balesetről.* XIX-J-1-j KÜM 1986. Szovjetunió 138. doboz Külügyminisztérium 002679/2. szám. Érkezett 1986. máj. 5. I. Területi Főosztály Ügyosztály. Az irat eredete: Moszkva, száma: 92/RT, kelte: 1986. május 4.

77 *Uo.*

78 Miután két PB tag, Nyikolaj Rizskov és Jegor Ligacsov Csernobilba érkezett és megvitatták a problémákat Scserbinával, Scserbickijjal, Ljaskoval, és a kijevi pártvezetővel Grigori Revenkoval. MARPLES 1996, 190. p.

28-án a radioaktivitás szintjének emelkedését több külföldi ország is jelezte.⁷⁹ A fenti problémákkal természetesen a szovjet vezetés is tisztában volt, és egy, a balesettel kapcsolatban 1986. augusztus 14-án Moszkvában összehívott értekezleten fel is merült, hogy a katasztrófával foglalkozó bécsi konferencián vitás kérdésként vetődhet fel nemcsak a védőburkolat hiánya, hanem a lakosság kitelepítésének időpontja is.⁸⁰

Egy kijevi orvos szerint a megnövekedett sugárzási szint esetében célszerű tennivalókról, viselkedési formákról csak a balesetet követő 7–10 nap múltán kaptak tájékoztatást. A rendelőintézet, ahol dolgozott, az ajánlásokat tartalmazó hivatalos tájékoztatást csak május 15-én kapta meg. Szeratlics, a jugoszláv nagykövetség kulturális és sajtótanácsosa a csernobili nukleáris balesetről szólva közölte, hogy sok szempontból a lehető legrosszabbkor történt. Két problémát hangsúlyozott: először fordult elő – a légköri atomrobbantásoktól eltekintve –, hogy egy ország területéről több országba került át nukleáris szennyeződés ilyen mennyiségben. Másrészt, a dél-koreai repülőgép lelövéséhez hasonlóan ismételtelen késlekedett a szovjet tömegtájékoztatás. Sőt, ebben az esetben, amikor más országok előzetes értesítése mind preventív szempontból, mind tömeglélektani szempontból elengedhetetlen lett volna, a késedelem még súlyosabb. A Szovjetunió tekintélyén Szeratlics véleménye szerint nagy rést ütött az eset. Úgy értékelte, hogy a kapkodás, a végiggondolatlanság azt jelezte, hogy a Szovjetunióban ekkor még nem jutottak el „a szavak kritikájától a tettek kritikájáig”.

Először Svédországban jelezték a radioaktivitás magas szintjét, és a világ a svéd tudósoktól szerzett tudomást a balesetről.⁸¹ „Az egész propaganda volt” – állította a szovjet vezetés, mikor Nyugat-Európa országai megtagadták, hogy mezőgazdasági terményeket fogadjanak Kelet-Európából. Az intézkedések kezdeményezői a Közös Piac belkereskedelmi miniszterei voltak,⁸² de a talaj radioaktív szennyeződésének mértékére vonatkozó adatközlés feltétele volt például a kanadai export szállításoknak is.⁸³ A korlátozás Ausztriára nem vonatkozott, ezért politikai okokat feltételeztek a szocialista országok,⁸⁴ de mindez összefüggésbe hozható a megfelelő tájékoztatás és a bizalom hiányával.⁸⁵

79 *Ljasko ukrán miniszterelnök tájékoztatója a DT képviselőinek a csernobili atomreaktor szerencsétlenségéről.* XIX-J-1-j KÜM 1986. Szovjetunió 138. doboz Külügyminisztérium 002679/8. szám. Érkezett 1986. máj. 26. I. Területi Főosztály Ügyosztály. Az irat eredete: Moszkva, száma: 109/RT, kelte: 1986. május 22.

80 *Jelentés a csernobili atomerőművi balesettel kapcsolatban 1986. augusztus 14-án Moszkvában összehívott értekezletről.* XIX-J-1-j KÜM 1986. Szovjetunió 138. doboz Külügyminisztérium 002679/10. szám. Érkezett 1986. aug. 22. Nk. Szervezetek Ügyosztály. Az irat eredete: Hiv.

81 *Svéd tájékoztatás a csernobili atomreaktor baleset kapcsán.* XIX-J-1-k KÜM 1986. Szovjetunió 81. doboz Külügyminisztérium 13.709–39. szám. Érkezett 1986. május 28. VI. Területi Főosztály Ügyosztály. Az irat eredete: Stockholm

82 Hat szocialista országot érintett a korlátozás (Magyarország, Szovjetunió, Csehszlovákia, Lengyelország, Románia és Bulgária). A BBC szerint ezek az országok nem szolgáltattak adatokat, kivéve Magyarországot, azonban a magyar adatokat is ellenőrzésre szorultak. *Brüsszeli nagykövetségünk telefonhívása.* Budapest, 1986. május 6. XIX-J-1-k KÜM 1986. Szovjetunió 81. doboz. Külügyminisztérium. 13.709. szám. Érkezett 1986. május 4. V. Területi Főosztály Ügyosztály. Az irat eredete: Hiv.

83 *Kanadai kérés radioaktív sugárzási adatok átadására.* XIX-J-1-k KÜM 1986. Szovjetunió 81. doboz. Külügyminisztérium 13.709–7. szám. Érkezett 1986. május 9. V. Területi Főosztály Ügyosztály. Az irat eredete: Hiv.

84 *A jugoszláv első beosztott közlése a Csernobilben bekövetkezett szerencsétlenség kapcsán.* XIX-J-1-k KÜM 1986. Szovjetunió 81. doboz Külügyminisztérium 13.709–9. szám. Érkezett 1986. május 12. III. Területi Főosztály Ügyosztály. Az irat eredete: Hiv.

A csernobili atomreaktor baleset után, szovjet kormány szóvivői megpróbálták minimalizálni a baleset belpolitikai hatásait. Csernobil hatására nemcsak Nyugaton, hanem a szocialista országokban is megélnékültek a környezetvédő tiltakozások, a lengyel belügy feltételezte, hogy az ellenzéki tevékenység nehezen kezelhető formájává válhat a környezetvédelmi téma.⁸⁶

Időközben az amerikai kormány a hidegháború időszakát felidézve, felismerte a lehetőséget, hogy megmutassa a gorbacsovi peresztrojka-retorika hamisságát, amely addig pozitív képből tűnt fel a nyugati médiában.⁸⁷ A Reagan kormány felállított egy bizottságot, hogy megvizsgálja a balesetet, és utasította a tudósokat, hogy tartózkodjon attól, hogy nyilvános bejelentéseket tegyenek, mindezt hagyják a kormányra. A stratégia működött, és részben a szovjet információpolitika hiányosságai is segítettek.⁸⁸

A Szabad Európa Rádió munkatársai úgy értékelték, hogy az ukrainai szerencsétlenség súlyos károkat okozott az új szovjet vezetés tekintélyének és jelentős propaganda-előnyhöz juttatta a Nyugatot. A moszkvai vezetés nem mérte fel, hogy kellő időben és megfelelő módon adott tájékoztatással más irányba terelhetne volna a nyugati közhangulatot.⁸⁹ Az Írószövetség moszkvai csoportja egyik vezetőjének az volt a véleménye, hogy hamarabb kellett volna tájékoztatni a szovjet és a világgözüvéleményt a történekről. Úgy gondolta, hogy a késlekedés Gorbacsov személyes tekintélyét is csökkentette, akkor is, ha az ő tudtával vártak, s akkor is, ha nem tudott idejében az eseményekről.⁹⁰

Általában minden katasztrófa kapcsán felvetődik a tájékoztatás *őszinteségének* kérdése, mert bármennyire őszinte és részletes információkat közölnek, a kételkedéssel számolni kell.⁹¹ Az alapvető kérdés a hitelesség volt, amelyet „*a politikai túlélés és befolyás kulcsának*” szokás nevezni.⁹² A politikusoknak, akik „hitelesek”, a kockázatos politikai vállalkozások is lehetségessé válnak, és jelentős politikai viharokat vészkelhetnek át viszonylagosan könnyedén. Enélkül még az alapvető feladatok megoldása is nehézkessé válik. A válságkezelés kommunikációs stratégiái csak akkor lehetnek hatásosak, ha sikerül megtartaniuk a közönség figyelmét és bizalmát. A hitelesség mindazonáltal nem vezet automatikusan hatékony válságkommunikációhoz. A kormányok és a vezetők könnyen az élénk kritika kereszttüzeiben találhatják magukat, mintsem irányadó információforrásokként fogadná el őket a nyilvánosság.⁹³ A megnyugtatónak szánt információk

85 Így Magyarország kifogásolhatta, hogy az osztrák fél a jó együttműködés és a nyugati sajtó által is dicsért gyors tájékoztatás ellenére is fenntartotta a behozatali korlátozást. *Wilfling id. ügyvivő látogatása (sugárzásmérési eredmények cseréje)*. XIX-J-1-k KÜM 1986. Szovjetunió 81. doboz Külügyminisztérium 13.709-11. szám. Érkezett 1986. május 12. VI. Területi Főosztály Ügyosztály. Az irat eredete: Hiv.

86 *A lengyel belső helyzet – Nagyköveti jelentés 1986*. MOL XIX-J-1-j 1986 Lengyelország 92. doboz. 004135. 1986. júl. 30. II. Területi Ügyosztály. Az irat eredete: Varsó, száma: 23. Dr. Biczó György nagykövet.

87 BOIN – T HART – STERN – SUNDELIUS 2005, 71. p.

88 PATTERSON 1989, 131-48. p.

89 *A csernobili szerencsétlenség következményeiről. ÁBTL 1.11.4. T-VII/86. I. Szovjetunió. Belügyminisztérium III/1-6. Osztály 67/9-2098/1986. 1986. május 22.*

90 *Rajnai Sándor nagykövet levele Szűrös elvtárshoz (Csernobil)*. XIX-J-1-j KÜM 1986. Szovjetunió 138. doboz Külügyminisztérium 002679/9. szám. Érkezett 1986. június 18. I. Területi Főosztály Ügyosztály Az irat eredete: Moszkva

91 KÉMÉNCZY 1980, 88-91. p.

92 BENNETT – ENTMAN 2001, 338. p.; MEYER, 2002, 60. p.; SEYMOUR-URE, 2003, 125-126. p.; SMITH 1989, 46. p.

93 GRABER – MCQUAIL – NORRIS 1998, 4. p.

pontosan az ellenkező hatást is elérhetik. Például Csernobilt követően, a finn és svéd kormányzati szakértők elmondták állampolgáraiknak, hogy a mért sugárzási szintek ártalmatlanok, de a közölt adatok vészjóslónak hatottak a közvélemény számára.⁹⁴

Több mint két hét telt el a balesettől számítva, amikor 1986. május 14-én Gorbacsov végre megjelent a moszkvai televízióban, amely akkor már végzetesen elkésett volt. Ez a késedelem nagy erkölcsi és politikai károkat okozott. Ugyanilyen késéssel került sor az első nemzetközi sajtókonferenciára is, melyet 1986 júniusában tartottak. Gorbacsov televíziós beszédében azzal kezdte, hogy a szerencsétlenség fájdalmasan érintette a szovjet embereket, megrázta a nemzetközi közvéleményt. Beszélt a baleset közvetlen okairól, és hosszan foglalkozott az események külföldi visszhangjával,⁹⁵ kiemelve, hogy az atombalesetre történő reagálást mintegy a politikai erkölcs mércéjévé téve. Úgy vélekedett, hogy az Egyesült Államok „féktelen szovjetellenes kampányba” kezdett, és hazugságok garadaja⁹⁶ jellemezte a nyugati reakciókat, valamint csupán ürügyre volt szükségük, hogy „*abba belekapaszkodva, megkíséreljék befeketíteni a Szovjetuniót*”. Amikor a hiányos tájékoztatásról beszélt, a *kivetítés* technikáját alkalmazta, bírálva az Egyesült Államok késlekedését 1979-ben.⁹⁷

A csernobili katasztrófa három hónapon keresztül lekötötte a Politikai Bizottság energiáit. Ez összetörte a megkeményedett bürokratikus szerkezetet és a régi szovjet mentalitást.⁹⁸ „*Megtanultuk, hogy milyen lehet az atomháború*” – mondta a Politikai Bizottság ülésén Gorbacsov.⁹⁹ A vezérkar fejét, Ahromejev ezredest Csernobil a Nagy Honvédó Háborúra emlékeztette és úgy vélekedett, hogy „*Csernobil után a nukleáris veszély a népünk számára többé nem absztrakció volt. Tapintható valóság lett*”.¹⁰⁰

5. ÖSSZEGZÉS

Csernobil a gorbacsovi korszak fontos szakaszhatárának¹⁰¹ tekintik. Arra a kérdésre azonban, hogy valójában értelmezhető-e ennél is többként, lehet-e a kiindulópontja a Szovjetunió megsemmisülési folyamatának, a válasz nem egyértelmű, hiszen egy katasztrófa, és annak kezelése vezethet a hatalom meggyengüléséhez vagy a megerősödéshez is okozhatja. A valódi glasznoszty Csernobil következménye volt, a reformok a rendszert kívánták menteni, de általuk az a felismerhetetlenségig megváltozott és óhatatlanul szét-

94 BOIN – T HART – STERN – SUNDELIUS 2005, 71. p.; NOHRSTEDT 1991, 477–497. p.; STERN 1999, 226. p.

95 *Mihail Gorbacsov televíziós beszéde*. XIX-J–1-k KÜM 1986. Szovjetunió 81. doboz Külügyminisztérium 13.709–23. szám. Érkezett 1986. május 19. V. Területi Főosztály NSZK Referatura Várkonyi et. Fáklya, 1986. május 18.

96 „Áldozatok ezrei”, „elpusztultak tömegsírhajói”, „kihalt Kijev”, „egész Ukrajna földje elfertőződött.” Uo.

97 „Az amerikai hatóságoknak 1979-ben 10 napra volt szükségük ahhoz, hogy informálják saját kongresszusukat, és hónapokra, hogy tájékoztassák a világot a Three Miles Island-i atomerőműben bekövetkezett tragédiáról.” Uo.

98 ENGLISH 2000, 215–216. p.

99 *A „Literatura Ukraini” cikke a Csernobil atomerőmű építése körüli hiányosságokról, 1986. március 27-i szám*. XIX-J–1-k KÜM 1986. Szovjetunió 81. doboz Külügyminisztérium 13.709–26. szám. Érkezett 1986. május 22. I. Területi Főosztály Ügyosztály. Az irat eredete: Kijev.

100 MATLOCK 1995, 137. p.

101 Sz. BIRÓ 2005, 23–25. p.

esett. Ha tehát Csernobilt nem is tekinthetjük kiindulópontnak, lényeges szerepe volt a Szovjetunió további gyengülésében, majd „kimúlásában.”

Csernobil után nem volt fenntartható a hazugságokra épült monolitikus rendszer. A tragédiát követő nyilvánosság, hogy először tudósíthatott a média az igazságról (még ha megkésve is), hozzájárult a rendszer bomlásához, lazította a határokat, előkészítette a kelet-európai társadalmakat a rendszerváltásra.

Velikov Csernobilt a peresztrojka katasztrófájának is tekintette, amely beleivódott az emlékezetükbe. A glasznosztyra szerinte azért volt szükség, mert senki sem akar tovább olyan szocializmusban élni, amilyen a Szovjetunióban volt: „*normálisan akarunk élni [...] az emberek nem akarnak kétféle nyelven beszélni, máshogy a magánszférában és nyilvánosságban*”.¹⁰² Csernobil mintegy „kényszerítette” a Politikai Bizottságot a glasznoszty politikájára, nyilvános viták gyakorlatának bevezetésére, amely az 1920-as évek óta nem volt a Szovjetunióban.¹⁰³ Tény, hogy a médiában látható javulás mutatkozott az aktuális eseményekről és szociális kérdésekről szóló tudósításokban. Korábban a politikai vezetés úgy vélekedett, hogy a szovjet polgárok nem elég érettek ahhoz, hogy olvassanak természeti és az ember okozta katasztrófákról. Csernobilt követően tabu tabu után tört szét (drogfüggőség, munkanélküliség, hajléktalanság, rendőrségi brutalitás, lázadás Alma Ata-ban, nemzeti demonstrációkról a balti államokban, Örményországban, Azerbajdzsánban, 1987-ben a krími tatárok követeléseiről, és a Pamiat és más csoportok tüntetéseiről).¹⁰⁴ Természeti és ember okozta katasztrófákról ekkortól tudósított a szovjet média rendszeresen. Az Admiral Nakhimov elsüllyedése a Fekete-tengeren és más kevésbé jelentős baleseteket is azonnal nyilvánosságra hoztak. Jellemző az akkori szovjet viszonyokra, hogy voltak akik csodálkoztak, hogy „*amióta új vezetés van, több baleset történik mint soha korábban!*”¹⁰⁵

A Csernobilról szóló tudósítások illusztrálták a glasznoszty politikai győzelmét: a példa nélküli nyílt tudósítással¹⁰⁶ a vezetés képes volt a katasztrófából politikai előnyt kovácsolni, különösen attól kezdve, hogy a szovjetek saját tudósításai sokkal pontosabbak lettek, mint a külföldi rádióké. Gorbacsov hatásosan használta ezt az ügyet a hadsereg feletti ellenőrzésre, a munkahelyi fegyelemre, és természetesen a glasznosztyra magára.¹⁰⁷ Csernobil után a sajtó több adatot tett közzé a hatalomról, és az általuk hozott döntésekről is.¹⁰⁸ Ezekkel a lépésekkel azonban rávilágítottak a sebezhetetlennek hitt Szovjetunió megingathatóságára és gyengeségeire.

102 VELIKHOV 1989, 161–163. p.

103 ZUBOK 2007, 288–289. p.

104 COLTON 1987, 165. p.

105 TATU 1991, 88. p.

106 A nyílt televíziós adásról lásd: SANDERS 1986.

107 GUSTAFSON 1987, 203. p.

108 COLTON 1987, 165. p.

BŰNÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS A KÖRNYEZETVÉDELEMBEN – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÓPAI NYOMOZÁSI HATÁROZATRA

TÖRŐ Andrea
PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Büntetőjogi és Büntető-eljárásjogi Tanszék

1. BEVEZETÉS

Magyarország eddigi legnagyobb ökológiai következményekkel járó ipari katasztrófája történt 2010. október 4-én. A katasztrófa hatalmas károkat okozott hazánkban, a súlyos környezetrongálásnak ráadásul nemzetközi hatása is lehet, hiszen a Dunába került vörösiszapban lévő mérgező anyagok tartós környezetkárosítást okozhatnak a folyó romániai alsó szakaszán, a Duna-deltában, illetve a Fekete-tenger érintett térségében. A vörösiszap miatt környezeti károkat elszenvedett országok – azon felül, hogy kérik a kárak megtérítését – büntető eljárást is indíthatnak, melynek határokon átvélő szennyezés, károkozás lenne a tárgya. Amennyiben erre sor fog kerülni, akkor nagy valószínűséggel fel fog merülni a bűnügyi jogsegély szükségessége, külföldön teljesítendő nyomozati cselekmények végrehajtása, személyi vagy egyéb tárgyi bizonyítási eszközök beszerzése.

Sajnálatos módon a vörösiszap-katasztrófa nem egyedülálló eset. Az Európai Bizottság statisztikái szerint a súlyos környezetrongálások 73 százalékának határokon átnyúló vonatkozásai vannak.¹

Az Európai Uniót nem véletlenül aggasztja a környezettel kapcsolatos bűncselekmények számának növekedése és azok hatásai, amelyek egyre nagyobb mértékben terjednek át azoknak az államoknak a határain, amelyekben a bűncselekményeket elkövetik. Az ilyen bűncselekmények fenyegetik a környezetet, és ennek megfelelő válaszigénykedést tesznek szükségessé.

A környezeti bűncselekmények elkövetése manapság egyrészt jövedelmező üzlet – gondoljuk csak a hulladékok illegális szállítására –, hiszen tipikusan nagy hasznot hozó tevékenységről van szó; másrészt más deliktumok is kapcsolódhatnak hozzá (különösen okirat-hamisítás, vesztegetés, hivatali bűncselekmények, vagy akár adócsalás).

A tagállamok között igen nagy eltérés van a környezeti büntetőjog szabályozásában és végrehajtásában, a szankciók nem egységesek és nem elégségesek.² A környezetvédelmi vétségek egyes országokban büntetendők, máshol legfeljebb adminisztratív intézkedéseket vonnak maguk után; így például az illegális személtlerakás nem minősül bűncselekménynek Spanyolországban és Portugáliában.³

1 Börtönbüntetés járna a „zöldbűnözőknek”, *Bruxinfo*, 2007.02.12., lásd: <http://www.jogiforum.hu/hirek/15452#axzz1QU5F9fRv> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. május 13.)

2 2008/99/EK irányelv a környezet büntetőjog általi védelméről, (3) preambulum-bekezdés.

3 Börtönbüntetés járna a „zöldbűnözőknek”. *Bruxinfo*, 2007.02.12.

Ezért is került sor 2008/99/EK irányelv⁴ megalkotására, amely a bűncselekményekre vonatkozó közös szabályokat határozza meg. Az irányelv értelmében a tagállamoknak biztosítani kell, hogy felbujtóként és bűnsegédként való részvétel is büntetendő legyen olyan bűncselekmények esetén, melyek fenyegetik a környezetet, sőt még a jogi személyek felelősségre vonását is szorgalmazza.

Mivel az irányelv minimumszabályokat állapít meg, a környezet hatékony büntetőjogi védelmére tekintettel a tagállamok szabadon dönthetnek szigorúbb intézkedések elfogadásáról vagy fenntartásáról. Azonban az irányelv nem érinti a bírói és az ügyészi tevékenységet, valamint a büntető eljárást sem. Így kaphat kulcsfontosságú szerepet az európai nyomozási határozatra (*ENYH*) vonatkozó irányelv-tervezet,⁵ mely képes lehet áthidalni a fenti problémákat, és így a határokon átívelő bűncselekmények és bűnözés, a külföldi elemet tartalmazó büntető eljárás során hatékony, gyors és zökkenőmentesen együttműködést lehetne megvalósítani.

2. A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS

Mielőtt részletekbe bocsátkoznék az *ENYH*-t illetően, felvázolnám, hogy jelenleg milyen képet mutat a büntető ügyekben felhasználható bizonyítékok beszerzése és átadása az Európai Unióban, majd pedig egy környezetszennyezéssel kapcsolatos jogeseten keresztül mutatnám be az *ENYH*-t.

A határokon átnyúló hatékony együttműködést és a büntető ügyekben felhasználható bizonyítékok beszerzését jelenleg számos tényező akadályozza, legfőképpen az, hogy az alapjául szolgáló instrumentumok eltérő alapelvekre épülnek: egyrészt a kölcsönös jogsegély, másrészt a kölcsönös elismerés elvére.⁶ Az előbbi számos nemzetközi egyezmény alapját képezi; szinte minden esetben alkalmazható, tekintet nélkül a tárgyát képező nyomozati cselekmény vagy a bizonyíték típusára. Idetartozik mindenképp a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló 1959-es *Strasbourggi Egyezmény*,⁷ amelyet kiegészít a *Schengeni Megállapodás*,⁸ valamint az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-i egyezmény.⁹

4 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjogi általi védelméről (H L, L 328, 06/12/2008. 0028 – 0037).

5 A Belga Királyság, a Bolgár Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Spanyol Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Svéd Királyság kezdeményezése az Európai Parlament és a Tanács irányelvére vonatkozóan (...) a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról, 2010/C 165/02. A továbbiakban lásd: *Tervezet*.

6 Lásd még: KARSAI 2004.

7 Az Európa Tanács kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 1959. április 20-i európai egyezménye. Hazánkban kihirdette: 1994. évi XIX. törvény a Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetéséről. A továbbiakban lásd: *Strasbourggi Egyezmény*.

8 A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló, 1990. június 19-i egyezmény (HL L 239, 2000.9.22, 19.). A továbbiakban lásd: *Schengeni Megállapodás*.

9 Az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-i egyezmény (HL C 197., 2000.7.12, 1.). Hazánkban kihirdette: 2005. évi CXVI. törvény az Európai Unió tagállamai kö-

Másrészt vannak olyan jogszabályok, amelyek a kölcsönös elismerés elvére épülnek.¹⁰ A kölcsönös elismerés elvének a bűnügyi együttműködés területén¹¹ történő intézményesülésével kapcsolatos folyamat első lépése az európai elfogatóparancs volt, mely a kiadatás intézményét váltotta fel az Európai Unióban. A következő lépcsőfok a 2008-ban elfogadott¹² európai bizonyítás-felvételi parancs (*EBP*), mely kibocsátható már meglévő, tárgyak, dokumentumok és adatok formájában közvetlenül elérhető bizonyítékok felvételéhez.¹³ Az alábbiakban tekintjük át e forrásokat részletesen.

2.1. A Strasbourgi Egyezmény

A *Strasbourgi Egyezmény* részesei az Európa Tanács tagállamai. A kölcsönös bűnügyi jogsegély¹⁴ kiterjed minden bűncselekményre,¹⁵ kivéve a politikai, illetve az azzal összefüggő bűncselekményeket;¹⁶ és egyes katonai bűncselekményeket.¹⁷ Eljárásjogilag az együttműködés bizonyítékok beszerzésére vagy bizonyítékul szolgáló tárgyak, ügyiratok, okiratok megküldésére, illetve tanúk, terheltek és szakértők meghallgatására irányulhat,¹⁸ azonban nem vonatkozik sem a letartóztatásokat elrendelő, sem pedig az elítélést kimondó határozatokra.¹⁹

A jogsegélykérelmet diplomáciai úton továbbítják egymásnak a részes államok központi igazságügyi hatóságai, közvetlen előterjesztésre csak sürgős esetben van lehetőség.²⁰ A jogsegélykérelem kötelező tartalmi elemei a kibocsátó hatóság adatait, a kérelem tárgya és indokai, a bűncselekmény és a tények rövid leírása, a szóban forgó személy személyazonossága és állampolgársága, valamint kézbesítés esetén a címzett neve és címe.²¹

A jogsegélykérelmet – és annak mellékleteit – fordítással nem szükséges ellátni.²²

zötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt egyezmény és az egyezmény 2001. október 16-án kelt kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről. A továbbiakban lásd: *EU Bűnügyi jogsegély egyezmény*.

10 Ilyen mindenekelőtt az európai bizonyítás-felvételi parancsról szóló 2008/978/IB kerethatározat. (A továbbiakban lásd: *Kerethatározat*.) A vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról szóló, 2003. július 22-i kerethatározat szintén egy további, a kölcsönös elismerés elvén alapuló jogszabály. E jogszabály alkalmazási köre ugyanakkor csak a más tagállamban található bizonyítékok biztosítására terjed ki.

11 KARSAI 2008, 941–954. p.

12 TÖRÖ 2008, 119. p.

13 E korlátozott alkalmazási kör azt jelenti, hogy az európai bizonyítás-felvételi parancs nem adható ki gyanúsítottak vagy tanúk kihallgatására, bankszámlák ellenőrzésére stb., mivel ezek, bár közvetlenül elérhetőek, de nem számítanak „már meglévő” bizonyítéknak.

14 *Strasbourgi Egyezmény*, 1. cikk.

15 *Uo.*, 2. cikk.

16 Az 1978-as kiegészítő jegyzőkönyv révén az együttműködés kiterjed a pénzügyi bűncselekményekre is.

17 *Strasbourgi Egyezmény*, 1. cikk.

18 *Uo.*, III. fejezet.

19 *Uo.*, 1. cikk.

20 *Uo.*, 15. cikk.

21 *Uo.*, 14. cikk.

22 *Uo.*, 16. cikk.

A jogsegélykérelem teljesítése megtagadható, ha olyan bűncselekményre vonatkozik, amelyet a megkeresett fél politikai, illetve az azzal összefüggő bűncselekménynek tekint; továbbá ha a jogsegély teljesítése sértheti a megkeresett állam szuverenitását, biztonságát, közrendjét vagy más lényeges érdekét.²³ A megtagadási okokat illetően Magyarország a kettős inkriminációt is vizsgálja.²⁴

A teljesítésre konkrét határidőt nem szab a *Strasbourggi Egyezmény*, mindössze úgy rendelkezik, hogy a megkeresett fél közli a megkeresés teljesítésének helyét és idejét.²⁵

A *Strasbourggi Egyezmény* a részes államok közötti, bűnügyi jogsegélyt szabályozó szerződések, megállapodások helyébe lépett.²⁶

2.2. A Schengeni Megállapodás

A *Schengeni Megállapodás* alapján ugyancsak lehetőség nyílik kölcsönös jogsegély nyújtására, azonban ez már közvetlenül az egyes bíróságok között, az Interpol központi és nemzeti irodái útján történik.²⁷ Megkeresésre nem csak büntető ügyekben van lehetőség, hanem például büntetés vagy intézkedés végrehajtásával, pénzbírság beszedésével vagy eljárási költségek megfizetésével kapcsolatos bírósági okiratok kézbesítése esetében; kegyelmi eljárásban; valamint büntetőeljáráshoz kapcsolódó polgári jogi igényeknél, amennyiben a büntetőbíróság még nem hozott jogerős határozatot a büntetőeljárásban.²⁸

Hatályát tekintve eltér a *Strasbourggi Egyezménytől*, hiszen részesei az EU bizonyos tagállamai, azonban a schengeni övezetbe tartoznak még unión kívüli államok is, mint például Svájc, Norvégia vagy Izland.

A *Schengeni Egyezmény* 50. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a részes államok kölcsönös bűnügyi jogsegélyt nyújtanak egymásnak a jövedéki adóra, ÁFÁ-ra, vámokra vonatkozó törvények megsértése esetén.²⁹ Ily módon a közvetlen jogsegély kizárólag a „schengeni bűncselekményekre” terjed ki.

A jövedékiadó-csalással kapcsolatos megkereséseket nem lehet elutasítani azzal az indokkal, hogy a megkeresett ország nem vet ki jövedéki adót a megkeresésben említett árukra. Azonban a kölcsönös jogsegély teljesítését meg lehet tagadni, ha a hiányosan befizetett vám vagy a vámcsalás vélelmezett összege nem haladja meg a 25.000 ECU-t, vagy ha az engedély nélkül exportált vagy importált áruk vélelmezett értéke nem haladja meg a 100.000 ECU-t, kivéve ha a körülményekre vagy a gyanúsított személyére tekintettel az ügyet a megkereső Szerződő Fél rendkívül súlyosnak tekinti.³⁰ A házkutatásra vagy lefoglalásra irányuló jogsegély iránti megkeresés elfogadása további feltételhez köthető.³¹

23 *Uo.*, 2. cikk a-b) pont.

24 *Uo.*, 12. cikk 3. § (1) bekezdés.

25 *Schengeni Egyezmény*, 4. cikk.

26 *Uo.*, 26. cikk.

27 *Uo.*, 53. cikk.

28 *Uo.*, 49. cikk a-f) pont.

29 *Schengeni Egyezmény*, 50. cikk.

30 *Uo.*, 50. cikk (4) bekezdés

31 *Schengeni Egyezmény*, 51. cikk.

2.3. Az EU bűnügyi jogsegély egyezménye

Az *EU bűnügyi jogsegély egyezménye* kizárólag az EU tagállamaira vonatkozóan teremti meg a közvetlen jogsegélynyújtás lehetőségét az illetékes tagállami igazságügyi hatóságok között. Azonban Görögország, Írország és Olaszország még nem ratifikálta a dokumentumot.³²

A kölcsönös jogsegély kiterjed a büntető eljárásokra, szabálysértési eljárásokra – amennyiben a közigazgatási hatóság határozata ellen bírósághoz lehet fordulni –, még abban az esetben is, ha a cselekmény miatt jogi személy vonható felelősségre.³³

A jogsegély kiterjed eljárási iratok megküldésére, kézbesítésére,³⁴ tárgyak visszaszolgáltatására, fogva tartott személyek nyomozati célból történő ideiglenes átadására, videokonferencia útján történő kihallgatásra vagy meghallgatásra, tanúk és szakértők telefonkonferencia útján történő kihallgatására vagy meghallgatására, ellenőrzött szállításokra, közös nyomozócsoportok létrehozására, fedett nyomozásokra³⁵ és távközlés lehallgatására.³⁶

A megkereséseket a területileg illetékes hatóságok egymás között közvetlenül küldik meg.³⁷ A jogsegély megtagadásának okaként szolgálhat a tagállami nemzeti jogok alapelveinek és az alapvető emberi jogoknak a sérelme.

Az egyezmény alapján kibocsátott jogsegélykérelmeket – főszabály szerint – a lehető legrövidebb időn belül teljesíteni kell.³⁸

Általánosságban elmondható azonban, hogy ezek a kölcsönös bűnügyi jogsegélyen alapuló instrumentumok lassúak és alacsony hatékonyságúak, mivel nincsenek meghatározott határidők a megkeresések teljesítését illetően, nincsenek standard formanyomtatványok az átadni kért bizonyítékokra vonatkozóan, és a jogsegélykérelmek teljesítése számos okból megtagadható.

2.4. Az EBP

Az *EBP* a nemzetközi bűnügyi együttműködés azon típusa, amelyben mind a megkereső állam, mind pedig a megkeresett állam az EU tagállama. A kölcsönös elismerés elvén alapuló *EBP* kibocsátható már meglévő, tárgyak, dokumentumok és adatok formájában közvetlenül elérhető bizonyítékok felvételéhez.³⁹

Az *EBP* csak meghatározott eljárások lefolytatása érdekében bocsátható ki, így:

1. bűncselekmény tekintetében;
2. a közigazgatási hatóságok által kezdeményezett eljárásokban olyan cselekmények tekintetében, amelyek a kibocsátó állam nemzeti joga alapján szabálysértés miatt

32 Lásd: <http://www.consilium.europa.eu/App/accords/Default.aspx?command=details&id=297&lang=EN&aid=2000023&doclang=EN> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 17.)

33 *EU bűnügyi jogsegély egyezmény*, 3. cikk.

34 *Uo.*, 5. cikk.

35 *Uo.*, 8–14. cikk.

36 *Uo.*, III. cím.

37 *Uo.*, 6. cikk.

38 *Uo.*, 4. cikk.

39 E korlátozott alkalmazási kör szerint az EBP nem adható ki gyanúsítottak vagy tanúk kihallgatására, bankszámlák ellenőrzésére stb., mivel ezek, bár közvetlenül elérhetőek, de nem „már meglévő” bizonyítékok.

büntetendők, és ha a határozat büntetőügyekben illetékes bíróság előtti eljáráshoz vezethet;

3. az igazságügyi hatóságok által kezdeményezett eljárásokban olyan cselekmények tekintetében, amelyek a kibocsátó állam nemzeti joga alapján szabálysértés miatt büntetendők, és ha a határozat büntetőügyekben illetékes bíróság előtti további eljárásokhoz vezethet;
4. a fenti eljárásokkal kapcsolatban, ha olyan bűncselekményekhez vagy jogsértésekhez kapcsolódnak, amelyekért valamely jogi személyt felelősségre lehet vonni vagy vele szemben büntetést lehet alkalmazni a kibocsátó államban.⁴⁰

Az *EBP* nem bocsátható ki:

- a) kihallgatások lefolytatására, vallomások felvételére, gyanúsítottak, tanút, szakértőt vagy bármely más felet érintő egyéb típusú meghallgatások kezdeményezésére;
- b) emberi testen végzett vizsgálatok lefolytatására vagy emberi testből származó anyagok és biometrikus adatok megszerzésére közvetlenül bármely személy testéből, beleértve a DNS mintákat és ujjlenyomatokat;
- c) valós idejű információ megszerzésére, például közlések lehallgatásával, leplezett megfigyeléssel vagy bankszámlák ellenőrzése révén;
- d) létező tárgyak, dokumentumok és adatok vizsgálatának lefolytatására; valamint
- e) a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatás vagy a nyilvános hírközlő hálózat szolgáltatói által megőrzött hírközlési adatok megszerzésére.⁴¹

A kerethatározat mellékletben előírt formanyomtatványt a kibocsátó hatóságnak kell kitöltenie, aláírnia, és igazolnia annak tartalmi pontosságát, és a végrehajtó állam hivatalos nyelvén vagy nyelveinek egyikén kell megfogalmaznia vagy lefordítania.

Az elismerés vagy a végrehajtás megtagadására vonatkozó bármilyen döntést a lehető legrövidebb időn belül, és legkésőbb 30 nappal a parancsnak az illetékes végrehajtó hatóság általi kézhezvételét követően meg kell hozni.⁴² A végrehajtó hatóság késedelem nélkül, legkésőbb 60 nappal a parancsnak az illetékes végrehajtó hatóság általi kézhezvételét követően birtokába veszi ezeket a tárgyakat, dokumentumokat vagy adatokat az *EBP* teljesítése érdekében.⁴³

Az *EBP* elismerése vagy végrehajtása a végrehajtó államban megtagadható:

- a) ha sértené a *ne bis in idem* elvét;
- b) olyan cselekményekre vonatkozik, amelyek a végrehajtó állam joga szerint bűncselekmény;
- c) végrehajtása a végrehajtó hatóság rendelkezésére álló, megfelelő intézkedések egyikével sem lehetséges;
- d) mentesség vagy kiváltság áll fenn, amely lehetetlenné teszi a végrehajtást;
- e) nem hagyták jóvá;
- f) olyan bűncselekményekre vonatkozik, amelyeket:
 - i. a végrehajtó állam joga értelmében teljes egészében vagy jelentős, vagy lényeges részben annak területén vagy területének minősülő helyen követtek el;

40 *Kerethatározat*, 5. cikk a-d) pont.

41 *Uo.*, 4. cikk (2) bekezdés a-e) pont.

42 *Uo.*, 15. cikk (2) bekezdés.

43 *Uo.*, 16. cikk (3) bekezdés.

- ii. a kibocsátó állam területén kívül követtek el, és a végrehajtó állam joga nem tesz lehetővé büntetőeljárást olyan bűncselekményekkel kapcsolatban, amelyek az állam területén kívül követtek el;
- g) valamely egyedi esetben a végrehajtása sértené az alapvető nemzetbiztonsági érdekeket, veszélyeztetné az információforrást, vagy konkrét hírszerzési tevékenységekhez kapcsolódó minősített információ felhasználásával járna együtt;
- h) a formanyomtatvány hiányos vagy nyilvánvalóan hibás, és kiegészítésére vagy kijavítására a végrehajtó hatóság által megállapított ésszerű határidőn belül nem került sor.⁴⁴

Az *EBP* elismerése vagy végrehajtása tekintetében nem vizsgálható a cselekmény kettős büntethetősége, kivéve, ha házkutatás vagy lefoglalás elvégzésére van szükség. Amennyiben az *EBP* végrehajtásához házkutatás vagy lefoglalás elvégzésére van szükség, a kibocsátó államban és annak joga által meghatározott legalább hároméves maximális időtartamú szabadságvesztéssel vagy szabadságelvonással járó intézkedéssel büntethető meghatározott bűncselekmények esetén semmilyen körülmények között sem vizsgálható a cselekmény kettős büntethetősége.⁴⁵

A kerethatározat a tagállamok közötti kapcsolatokban alkalmazandó meglévő jogi eszközökkel együtt érvényes annyiban, amennyiben ezek az eszközök az e kerethatározat hatálya alá tartozó, bizonyítékra vonatkozó kölcsönös jogsegély iránti megkeresésre vonatkoznak.⁴⁶

A kerethatározatot 2008-ban fogadták el, és a hozzá kapcsolódó implementációs határidő 2011. január 19. napján lejárt. Egyedül Dánia ültette át belső jogába az *EBP*-t.⁴⁷ Ez a helyzet két szemszögből is kellemetlen szituációkat okozhat a jogalkalmazóknak: egyrészt ott van az az eset, amikor egy tárgyi bizonyítási eszközt kellene beszerezni egy másik tagállamtól. Amennyiben nem schengeni bűncselekményről van szó, és például a megkeresett tagállam Olaszország, akkor a *Strasbourg*i Egyezmény szabályait kell alkalmazni. A másik problémát az okozza, hogy bizonyíték átadására Dániából érkezik egy parancs Magyarországra, melyet a kerethatározat implementálása hiányában nem lehet teljesíteni, hiszen a kerethatározatok csak ún. ún. közvetett hatállyal rendelkeznek.⁴⁸

44 *Uo.*, 13. cikk.

45 *Uo.* 14. cikk.

46 *Uo.*, 21. cikk (2) bekezdés.

47 Cross-border crime: Commission issues opinion on Member States' evidence sharing proposals, IP/10/1067, Brussels, 24 August 2010, lásd: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1067&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (2010. október 22.).

48 KARSAI 2010, 57–65. p.

4. JÖVŐBELI KILÁTÁSOK ÉS AZ ENYH

Látható, hogy számos eszköz, melyek a kölcsönös bűnügyi jogsegélyen és a párhuzamosan létező kölcsönös elismerés elvén alapulnak egy fragmentált rendszert hoztak létre, amely megnehezíti a jogalkalmazók helyzetét az alkalmazandó jogintézmény kiválasztása tekintetében Így pont azzal ellentétes helyzet jön létre, mint amit a kölcsönös elismerés elve céloz. Tehát a bizonyítékok átadását illetően egyszerűbb, gyorsabb és hatékonyabb mechanizmus kialakítása a cél, amely valamennyi bizonyítéktípusra kiterjedne, az illetékes hatóságok közötti közvetlen kapcsolatfelvételen alapulna,⁴⁹ a kettős inkrimináció elvét eltörölné és egységesen alkalmazandó formanyomtatványok segítségével működne.

Ez az új megközelítés az európai nyomozási határozatnak nevezett egyetlen eszközre épülne, mely jelenleg irányelv-tervezet formában került rögzítésre. Az *ENYH*-t valamely tagállam illetékes hatósága abból a célból bocsátaná ki, hogy egy másik tagállamban egy vagy több konkrét nyomozási cselekményt végezzenek el.

Az *ENYH* működési mechanizmusát egy jogesten keresztül érdemes bemutatni, melyhez a holland *Trafigura-esetet*⁵⁰ vettem alapul.⁵¹ A mintapélda szerint tehát egy római székhelyű, multinacionális olajkereskedő cég rendkívül olcsón vásárolt tisztítatlan, azonban kénben dús olajat Mexikóban. A tisztítási eljárás alapvetően nem költséges, azonban a folyamat során erős szagú, veszélyes hulladék keletkezett. A hulladék feldolgozását Hollandiában tervezték, azonban ezt ott elutasították, így a cég a tisztítást egy görög tankhajón végeztette el. A keletkező veszélyes hulladékot tartalmazó iszapot Spanyolországba vitték, és 17 különböző helyen, természetes árkokban helyezték el nyílt helyen, szakszerűtlenül, egy helyi alvállalkozó kereskedő segítségével. Néhány héten belül 17 ember halt meg, és csaknem száz ember fordult orvoshoz légzési és gyomorpanaszokkal, kiütésekkel, valamint sok nő elvetélt.⁵²

Amint látható, számos külföldi elemet tartalmaz az eset. A nyomozás során szükség lehet számos tárgyi és személyi bizonyítási eszköz beszerzésére. Így az olajkereskedő cég cégiratai a tulajdonosok, vezető tisztségviselő személyének, elérhetőségének, a görög felségjelű tankhajó nyilvántartásbeli adatainak, a kapitány kilétének megállapítása céljából. Az ügy tragikus alakulásáért a hollandok felelőssége is felmerülhet, hiszen feldolgozhatták, megsemmisíthették volna ott is a mérgező anyagot, ehelyett megszabadultak tőle. Ezen felül a holland hatóságok felé benyújtott, a hulladékokkal kapcsolatos dokumentumok, okiratok, hatósági határozatok beszerzése és tanúkihallgatások is szükségesek az ügy felgöngyölítéséhez. Esetlegesen házkutatásra és lefoglalásra is sor kerülhet.

Az *ENYH* hatályát tekintve horizontális jellegű, hiszen majdnem minden nyomozati cselekményre kiterjedne. Így a határozat kibocsátásával egy adott tagállamból beszerezhető lenne egyidejűleg tárgyi és személyi bizonyítási eszköz is. Kibocsátására az adott ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíró, bíróság, nyomozási bíró vagy ügyész lenne jogosult. Ezen felül azonban bármely más, a kibocsátó állam által meghatá-

49 Illetve az Európai Igazságügyi Hálózat bevonásával.

50 http://www.trafigura.com/our_news/probo_koala_updates.aspx (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 21.)

51 Az eredeti esethez képest egyes országok neveit megváltoztattam azért, hogy az Európai Unió tagállamait érintse kizárólag a jogeset.

52 Egyébként a szennyezés miatt négy országban indult büntető eljárás.

rozott és az adott ügyben a büntetőeljárás során nyomozó hatósággént eljáró igazságügyi hatóság, amely a nemzeti jog szerint az adott ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik a bizonyítékgyűjtés elrendelésére, lehetne kibocsátó hatóság.

A *Tervezet* mellékletében található formanyomtatványt kellene a kibocsátó hatóságnak kitöltenie, aláírnia, és igazolnia annak tartalmi pontosságát. Az *ENYH*-t a kibocsátó hatóság bármilyen, írásbeli dokumentálást lehetővé tevő úton továbbíthatná a végrehajtó hatóságnak olyan módon, amely lehetővé teszi a végrehajtó állam számára a hitelesség megállapítását.

A mintapéldánknál viszont az a helyzet, hogy ha a római székhelyű olajkereskedő cég cégeadataira, cégkivonatára lenne szükség a nyomozásban, a 2000-es egyezmény Olaszország által ratifikálásának és az *EBP* implementálásának hiányában egészen a *Strasbourg*i Egyezményhez kell visszanyúlni. Így nem a kérdőív-szerű formanyomtatványt kell kitölteni és közvetlenül megküldeni az illetékes tagállami hatóságnak, hanem egy hagyományos, folyó szöveggel írt jogsegélykérelmet diplomáciai úton, a központi igazságügyi hatóságokon keresztül.

A végrehajtó hatóság minden további alaki követelmény nélkül köteles lenne elismerni a továbbított *ENYH*-t, valamint haladéktalanul megtenni a végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket ugyanúgy és ugyanolyan feltételekkel, mintha az adott nyomozási cselekményt a végrehajtó állam valamely hatósága rendelte volna el. Kivételt képez ez alól, ha az érintett hatóság úgy dönt, hogy az elismerés vagy végrehajtás megtagadásának⁵³ vagy halasztásnak⁵⁴ van helye. Ez azt jelenti, hogy ha például, az *ENYH*-t egy házkutatás és lefoglalás foganatosítása végett bocsátották ki – a jogesetnél maradványként ezek akár a holland kikötői hatóságok birtokában lévő, a kapitány által benyújtott hamis iratok –, akkor azt a végrehajtó tagállam jogával összhangban kell végrehajtani. Amennyiben a házkutatást éjjel is lehet foganatosítani a kibocsátó tagállamban, de a végrehajtó tagállamban nem, akkor – a *Tervezet* 8. cikk (1) bekezdése alapján – a házkutatást napközben, a végrehajtó tagállam jogával összhangban kell foganatosítani.

A másik újdonság a *Tervezetben*, hogy az elismerés és végrehajtás megtagadásának okait sokkal szigorúbban limitálja.

Az *ENYH* elismerése vagy végrehajtása megtagadható, ha:

- a) a végrehajtó állam joga alapján olyan mentesség vagy kiváltság áll fenn, amely lehetetlenné teszi az *ENYH* végrehajtását;
- b) valamely egyedi esetben az *ENYH* végrehajtása alapvető nemzetbiztonsági érdekeket sértene, veszélyeztetné az információforrást, vagy konkrét hírszerzési tevékenységekhez kapcsolódó minősített információ felhasználásával járna együtt;
- c) nem áll rendelkezésre más olyan nyomozási cselekmény, amely hasonló eredménnyel járna;⁵⁵
- d) az *ENYH*-t a 4. cikk b) és c) pontjában említett eljárásokban bocsátották ki, és az intézkedést hasonló nemzeti ügyben nem engedélyeznék.⁵⁶

53 *Tervezet*, 10. cikk.

54 *Tervezet*, 14. cikk.

55 *Tervezet*, 9. cikk (1) bekezdésének a) és b) pontjában említett esetekben.

56 *Tervezet*, 10. cikk.

Nem találjuk meg a megtagadási okok között a kettős inkrimináció elvét. Az egyértelmű, hogy így a megkeresések teljesítése felgyorsul, hiszen nem kell vizsgálni a kettős büntethetőséget. A kölcsönös elismerés elvének teljes mértékű megvalósulása, a tagállamok közötti valóságos kölcsönös bizalom megléte esetén erre nem is lenne szükség. Személy szerint mégis kétségeim vannak afelől, hogy a 27 tagállam eljutott-e már erre az idealizált szintre. Ez különösen olyan témák esetén okozhat problémát a tagállamok között, mint például a holokauszt tagadásra, amely nem minden (tag)államban bűncselekmény. Így, ha az *ENYH*-t egy olyan tagállamba küldenék meg – például egy tárgyi bizonyítási eszköz beszerzésére –, amely büntető törvénykönyve szerint a holokauszt tagadás nem bűncselekmény, nem mérlegelhetné, hogy teljesíti-e a kibocsátott *ENYH*-t, hanem köteles azt végrehajtani, még akkor is, ha saját jogában ezt a cselekményt nem pönalizálja.

Így a határokon átvétel, súlyos környezetrongálások kapcsán, melyek esetében – amint már említettem – nem egységesek a tagállamok a cselekmények kriminalizálása tekintetében, a jogsegélykérelmek és a külföldön teljesítendő nyomozati cselekmények vonatkozásában azért is jelenthetne áttörést az *ENYH*, mert teljesítésekor nem kellene vizsgálni a kettős inkriminációt. Így nem kell majd attól tartani, hogy a jogsegélykérelem teljesítése ezen okból megtagadásra kerül, avagy elenyésznek a külföldi bizonyítékok a jogsegély teljesíthetlensége miatt.

Egyébként az *ENYH* teljesítésére igen szigorú határidőket szab a *Tervezet*,⁵⁷ habár az *EBP* is hasonló szigorú rendelkezéseket szabott meg, így ezt nem feltétlenül tekinthetjük kizárólag az *ENYH* újításának.

Az irányelv elfogadása és hatályba lépése esetén felváltaná a hatálya alá tartozó, tagállamok közötti kapcsolatokra alkalmazandó egyezmények megfelelő rendelkezéseit.

5. BEFEJEZÉS

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség optimális szintű védelméhez mind uniós, mind pedig nemzeti szinten összehangolt fellépésre van szükség az illetékes bűnüldözési és igazságügyi hatóságok között.

Az európai bizonyítás-felvételi parancs esetében megkérdőjeleződik, hogy megfelelő és elégséges-e a jelenlegi nemzetközi bűnügyi együttműködés intézményeinek kiváltására, illetve a tagállamok közötti hatékony és gördülékeny együttműködés megvalósítására, biztosítására. Kétségtelen, hogy a parancs alkalmazása egy sokkal praktikusabb rendszert vezetne be, azonban nyilvánvaló előnyei mellett viszont a gyakorló jogászoknak továbbra is támaszkodniuk kell egyéb kooperációs eszközökre is a bizonyítékok begyűjtése érdekében. Tehát az a kellemetlen helyzet állhat elő, hogy egy ügy kivizsgálásához többféle és különböző eszközöket kell használni, mely nagyban megnehezítheti a jogalkalmazók helyzetét, mind az alkalmazandó eszköz kiválasztásában, mind pedig az ezzel járó adminisztráció tekintetében.

⁵⁷ Az elismerésre vagy a végrehajtásra vonatkozó döntést a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb 30 nappal az *ENYH*-nak az illetékes végrehajtó hatóság általi átvételét követően meg kell hozni. A végrehajtó hatóság késedelem nélkül, de legkésőbb 90 nappal az elismerésre vagy végrehajtásra vonatkozó döntés meghozatalát követően köteles teljesíteni a nyomozási cselekményt.

A kölcsönös elismerés elvén alapuló új európai uniós jogi instrumentumok között így kaphat kulcsfontosságú szerepet az *ENYH* létrehozására irányuló javaslat.

A nyomozók bármilyen bizonyítékfajta esetében egyetlen szabványos formanyomtatvány segítségével kereshetnék meg partnereiket, akár a tanúk vallomásainak megosztásáról, akár házkutatás elrendeléséről legyen szó. Ez a formanyomtatvány igen hasonlatos az európai elfogatóparancshoz használthoz, tehát viszonylag egyszerű kérdőív-szerű nyomtatványt kell kibocsátani.

Ezzel egyrészt a fordítási díjjal kapcsolatos fordítási költség is nagyban redukálható, illetve a nyomozási határidő tekintetében is nyerhetünk időt, hiszen a fordítás ideje is lerövidül a szöveg egyszerűsége miatt, illetve a kitöltött formanyomtatvány közvetlenül küldhető meg az illetékes tagállami hatóság részére.

Azonban a hatóságok minden bizonnyal vonakodni fognak a megosztott bizonyítékok – így például banki adatok, lehallgatott telefonbeszélgetések vagy DNS – felhasználásától, ha előbb nem alakul ki kölcsönös bizalom azok beszerzésének módját illetően. Ezért a *Tervezetet* az egész Európai Unióban való bizonyítékgyűjtésre vonatkozó minimumszabályoknak kell kiegészíteniük a bíróság előtti elfogadhatóság, valamint az alapvető és a tisztességes eljáráshoz fűződő jogok tiszteletben tartása érdekében. Ezen felül az összes adatcserének az uniós adatvédelmi szabályoknak megfelelően kell történnie.⁵⁸ Mind a 27 tagállam jelenleg is tárgyal a végleges javaslatról.

A nemzetközi bűnözés megelőzése és üldözése, a globalizálódó környezeti bűnözés, a veszélyes mértékű ipari, mezőgazdasági környezethasználat elleni eredményes fellépéshez szükséges, hogy legalább Európa térségén belül összeegyeztethetőek a jogszabályaink, egységesek a következmények és szankciók, a hatóságok gyors akcióikban számíthatnak egymásra és képzettek az igazságszolgáltatás különböző szerepeiben eljárók.

A környezetvédelem területén megvalósuló nemzetközi együttműködés kereteinek vizsgálata során nem szabad megfeledkezni a különböző szervezetekről és intézményekről,⁵⁹ mely a komoly megítélésű, határokon átívelő szennyezés vagy károkozás esetében is segítséget nyújthatna az eljárások koordinálásában. Tehát az együttműködés lehetőségei nyitottak, azok közel sincsenek kimerítve.

58 PEERS 2010.

59 Így például a vádhatóságok együttműködését elősegítő Eurojustról.

BIBLIOGRÁFIA

- ACHER 2008 = ACHER, John: *Arctic Oil Activity Seen Up, Eco-Risks Loom*, Report, 2008 <http://www.planetark.com/dailynewsstory.cfm/newsid/46546/story.htm> (Utolsó megtekintés dátuma: 2009. május 22.)
- ANDERSON – WOODROW 1989 = ANDERSON, Mary B. – WOODROW, Peter J.: *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, Boulder-Paris, Westview Press and UNESCO, 1989
- Arctic Council Guidelines 2009* = Arctic Council: *Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines 2009* <http://arctic-council.org/filearchive/Arctic%20Offshore%20Oil%20and%20Gas%20Guidelines%202009.pdf> (Utolsó megtekintés dátuma: 2010. október 10.)
- ArcticSecurity.org 2010 = *Don't do the drill if you can't clean the spill!*, ArcticSecurity.org, 13 June 2010 <http://www.arcticsecurity.org/?p=391> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. április 19.)
- BEESELEY 1973 = BEESELEY, J. Alan: *The Arctic Pollution Prevention Act: Canada's Perspective*. International Law Journal of Syracuse, Vol. I. 1973, 226–235. p.
- BENNETT – ENTMAN 2001 = BENNETT, W. Lance – ENTMAN, Robert M.: *Mediated Politics: Communication in the future of democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001
- BOIN – 'T HART – STERN – SUNDELIUS 2005 = BOIN, Arjen – 'T HART, Paul – STERN, Eric – SUNDELIUS, Bengt: *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Oxford, Oxford University Press, 2005
- BOLIN – BOLTON 1986 = BOLIN, Robert C. – BOLTON, Patricia: *Race, Religion and Ethnicity in Disaster Recovery*, Program on Environment and Behavior, Monograph 42, Boulder, University of Colorado, 1986
- BORGERSON 2008 = BORGERSON, Scott G.: *Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming*. Foreign Affairs, Vol. 87., No. 2., 2008, 63–77. p.
- BOYLE – ANDERSON 1996 = BOYLE, Alan – ANDERSON, Michael: *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Clarendon Press, Oxford, 1996
- BP in the Arctic and beyond 2011 = *BP in the Arctic and beyond: A world-class company for world-scale projects*, 2011 http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/russia/bp_russia_english/STAGING/local_assets/downloads_pdfs/g/BP_in_Arctic_eng.pdf (Utolsó megtekintés dátuma: 2010. november 9.)
- BRICKENSTEIN 1979 = BRICKENSTEIN, Rudolph: *Panik, Individualreaktionen und Summationphänomene*. Bonn, Wehrmed-Wehrpharmazie, 1979
- BUNIK 2008 = BUNIK Ivan: *Alternative Approaches to the Delimitation of the Arctic Continental Shelf*. International Energy Law Review, Issue 4, 2008, 114–125. p.
- CARRINGTON – YOUNG 2003 = CARRINGTON, Damian – YOUNG, Emma: *Chinese secrecy blamed for super-pneumonia spread*. New Scientist, 28 March, 2003 <http://www.newscientist.com/article/dn3562-chinese-secrecy-blamed-for-superpneumonia-spread.html> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. május 4.)

- DE CHAZOURNES 2000 = BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence: *Unilateralism and Environmental Protection: Issues of Perception and Reality of Issues*. European Journal of International Law, Vol. 11., No. 2., 2000, p. 315–338.
- COHEN 1989 = COHEN, Stephen F.: *Voices of glasnost: interviews with Gorbachev's reformers*. New York–London, Norton, 1989
- COLTON 1987 = COLTON, Timothy J.: *Gorbachev and System Renewal*. In: Seweryn Bialer – Michael Mandelbaum (eds.): *Gorbachev's Russia and American Foreign Policy*, Boulder-London, Westview Press, 1987
- Csernobil Ténytár = *Csernobil Ténytár*. Összefoglaló nukleáris kommunikációs szakemberek számára. NucNet: Nukleáris Kommunikációs Hálózat, www.nucnet.org. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. április 5.)
- DEGAN 1997 = DEGAN, Vladimir: *Developments in International Law: Sources of International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1997
- DRABEK 1986 = DRABEK, Thomas E.: *Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*. New York, Springer-Verlag, 1986
- DURBAK 2005 = DURBAK, Christine K. – STRAUSS, Claudia M.: *Securing a Healthier World*. In: Felix Dodds – Tim Pippard (eds.): *Human and Environmental Security. An Agenda for Change*, London, Earthscan, 2005
- EDELSTEIN 1988 = EDELSTEIN, Michael R.: *Contaminated Communities: The Social and Psychological Impacts of Residential Toxic Exposure*. Boulder, Westview Press, 1988
- ENGLISH 2000 = ENGLISH, Robert D.: *Russia and the Idea of the West: Gorbachev, Intellectuals, and the End of the Cold War*. Columbia University Press, 2000
- Expansion of WNWNS into Arctic Waters = Expansion of World-Wide Navigational Warning System into Arctic waters marked by IMO, WMO and IHO chiefs, March 2011 <http://www.imo.org/MediaCentre/PressBriefings/Pages/11-arctic.aspx> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. március 10.)
- FRANCKX 1986 = FRANCKX, Erik: *The New USSR Legislation on the Pollution Prevention in the Exclusive Economic Zone*. International Journal of Estuarine and Coastal Law, Vol. 1., 1986, 172–183. p.
- Gabčíkovo-Nagymaros case, 1997 = Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). I.C.J. Reports 1997. 7, Separate Opinion of Judge Weeramantry. p. 91–92.
- GLICKMAN 1993 = GLICKMAN, Theodore S.: *Acts of God and Acts of Man: Recent Trends in Natural Disasters and Major Industrial Accidents*. Diane Publishing, 1993
- GOLDIE 1970 = GOLDIE, L. F. E.: *International Principles of Responsibility for Pollution*. Columbia Journal Of Transnational Law, Vol. 9., No. 16., 1970, p. 283–330.
- GORBACHEV 1987 = GORBACHEV, Mikhail: *Perestroika, New Thinking for Our Country and the World*. New York, A Cornelia & Michael Bessie Book, Harper&Row, 1987
- GRABER – MCQUAIL – NORRIS 1998 = GRABER, Doris A. – MCQUAIL, Denise – NORRIS, Pippa: *The Politics of News: The news of politics*. Washington, CQ Press, 1998
- GUSTAFSON 1987 = GUSTAFSON, Thane: *Crisis of the Soviet System of Power*. In: Seweryn Bialer – Michael Mandelbaum (eds.): *Gorbachev's Russia and American Foreign Policy*, Boulder-London, Westview Press, 1987
- HAAS – KATES – BOWDEN 1977 = HAAS, J. Eugene – KATES, Robert W. – BOWDEN, Martyn J. (eds.): *Reconstruction Following Disaster*. Cambridge, MIT Press, 1977

- HEADRICK 1990 = HEADRICK, Daniel R.: *Technological change*. In: B. L. II. Turner – William C. Clark – Robert W. Kates – John F. Richards – Jessica T. Mathews – William B. Meyer (eds.): *The Earth as Transformed by Human Action: Global and Regional Changes in the Biosphere over the Past 300 Years*, Cambridge, Cambridge University Press and Clark University, 1990
- HELLER – FEHÉR 1989 = HELLER, Ágnes – FEHÉR, Ferenc: *The Gorbachev Phenomenon*. In: Ferenc Fehér – Andrew Arató: *Gorbachev: The debate*. Papers from a conference, New York, Apr. 24, 1987, Atlantic Highlands, NJ, Humanities P., 1989
- HESSE 2003 = HESSE, Hartmut: *Maritime Security in a Multilateral Context: IMO Activities to Enhance Maritime Security*. *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 18., No. 3., 2003, p. 327–336.
- HINMAN – KLEINHESSELINK – LOWINGER 1993 = HINMAN, George W. – KLEINHESSELINK, Rosa Randall – LOWINGER, Thomas C.: *Perceptions of nuclear and other risks in Japan and the United States*. *Risk Analysis*, 1993/13, 449–455. p.
- HOHENEMSER – KATES – SLOVIC 1983 = HOHENEMSER, Christopher – KATES, Robert W. – SLOVIC, Paul: *The nature of technological hazard*. *Science*, 1983/220, 378–384. p.
- HOLMES 2008 = HOLMES, Stephanie: *Breaking the Ice: Emerging Legal Issues in Arctic Sovereignty*. *Chicago Journal of International Law*, Vol. 9., No. 1., 2008, 337–339. p
- HUEBERT 2006 = HUEBERT, Rob: *The Need for a Regional Agreement on Management and Conservation of the Arctic Marine Environment*. WWF International Arctic Programme, Oslo, October 2006
- HVG, 2010. október 5. = *Iszapömlés: megnémultak a védelmi bizottság tagjai*. 2010. október 5., HVG.Hu http://hvg.hu/itthon/20101005_vedelmi_bizottsag_iszapomles (Utolsó megtekintés dátuma: 2010. október 26.)
- ISIS Report, 2010 = *Gulf of Mexico Oil Catastrophe Worst in History & What to Do Instead?*, ISIS Report 02/06/10 <http://www.i-sis.org.uk/gulfOilCatastrophe.php> (Utolsó megtekintés dátuma: 2010. október 26.)
- JAKAB 1990 = JAKAB Lajos: *Glasznosztj – de meddig? Neves közép- és kelet-európai más-ként gondolkodók értékelik a a gorbacsovi „nyitás”-politikát*. Áramlat Kiadó, Budapest, 1990
- JARES 2009 = JARES, Vladimir: *The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: the Work of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the Arctic*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42., 2009, 1265–1305. p.
- JASANOFF 2002 = JASANOFF, Shelia: *Learning from Disaster: Risk management after Bhopal*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994
- JARLIER-CLEMENT 2001 = JARLIER-CLEMENT, Chantal: *The OSPAR Convention and Its Implementation: Radioactive Substances*. *Nuclear Law Bulletin*, Vol. 67., 2001., p. 21–26.
- JENSEN 2007 = JENSEN, Øystein: *The IMO Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-Covered Waters. From Voluntary to Mandatory Tool for Navigation Safety and Environmental Protection?* FNI Report, 2/2007, 1–32. p.
- JENSEN 2008 = JENSEN, Øystein: *Arctic Shipping Guidelines: Towards a Legal Regime for Navigation Safety and Environmental Protection?* *Polar Records*, Vol. 44., No. 229., 2008
- KARSAI 2004 = KARSAI Krisztina: *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004.

- KARSAI 2008 = KARSAI, Krisztina: *The principle of mutual recognition*. Zbornik Radova/Collected Papers, XLII. 1–2/2008, Novi Sad Faculty of Law, Serbia, 941–954. p.
- KARSAI 2010 = KARSAI Krisztina: *Katz-ügy. Az Európai Bíróság ítélete a pótmagánvádló tanúkénti meghallgatásáról*. Jogesetek Magyarázata, 2010/1. szám, 57–65. p.
- KÉMÉNCZY 1980 = KÉMÉNCZY Iván: *Tömegkatasztrófák pszichológiai hatásai*. Budapest, Zrínyi Katonai Kiadó, 1980.
- KLOTZ 1972 = KLOTZ, John C.: *Are Ocean Polluters Subject to Universal Jurisdiction – Canada Breaks the Ice*. The International Lawyer, Vol. 6., No. 4., 1972, 706–717. p.
- KOIVUROVA – VANDERZWAAG 2007 = Koivurova, Timo – VANDERZWAAG, David L.: *The Arctic Council at 10 Years: Retrospect and Prospects*. U.B.C. Law Review, Vol. 40., 2007, 121–194. p.
- KOTKIN 1991 = KOTKIN, Stephen: *Steeltown: USSR. Soviet Society in the Gorbachev Era*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 1991
- KUNREUTHER – USEEM 2010 = KUNREUTHER, Howard – USEEM, Michael (eds.): *Learning from Catastrophes. Strategies for Reaction and Response*. Upper Saddle River, New Jersey, Pearson Education, Inc., Wharton School Publishing, 2010
- LA FAYETTE 1999 = LA FAYETTE, Louise: *The OSPAR Convention Comes into Force Continuity and Progress*. The Journal of Marine and Coastal Law, Vol. 14., No. 2., 1999, 247–297. p.
- LAN XUE – KAIBIN ZHONG 2010 = LAN XUE – KAIBIN ZHONG: *Turning Danger to Opportunities: Reconstructing China's National System for Emergency Management After 2003*. In: Howard Kunreuther – Michael Useem (eds.): *Learning from Catastrophes. Strategies for Reaction and Response*, Upper Saddle River, New Jersey, Pearson Education, Inc., Wharton School Publishing, 2010
- LAPLANTE 1988 = LAPLANTE, Josephine M.: *Recovery following disaster: Policy issues and recommendations*. In: Louise K. Comfort (ed.): *Managing Disaster: Strategies and Policy Perspectives*, Durham, Duke University Press, 1988
- LEONARD – HOWIT 2010 = LEONARD, Herman B. “Dutch” – HOWITT, Arnold M.: *Acting in Time Against Disasters: A Comprehensive Risk-Management Framework*. In: Howard Kunreuther – Michael Useem (eds.): *Learning from Catastrophes. Strategies for Reaction and Response*, Upper Saddle River, New Jersey, Pearson Education, Inc., Wharton School Publishing, 2010
- LEWIS 1990 = LEWIS, Harold W.: *Technological RISK*. W.H. New York, Norton and Company, 1990
- MARPLES 1988 = MARPLES, David R.: *The Social Impact of the Chernobyl Disaster*. New York, St. Martin's Press, 1988
- MARPLES 1996 = MARPLES, David R.: *The Chernobyl disasters. Its effect on Belarus and Ukraine*. In: James K. Mitchell (ed.): *The Long Road to Recovery: Community Responses to Industrial Disaster*, Tokyo – New York – Paris, United Nations University Press, 1996 <http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu211e/uu211e00.htm> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. április 25.)
- MATLOCK 1995 = MATLOCK, Jack F. Jr.: *Autopsy on an Empire: The American Ambassador's Account of the collapse of the Soviet Union*. New York, Random House, 1995

- MCDUGAL – SCHLEI 1955 = MCDUGAL, Myres S. – SCHLEI, Norbert A.: *The Hydrogen Bomb Tests in Perspective: Lawful Measures for Security*. Yale Law Journal, Vol. 64., 1955, 648–710. p.
- MEYER 2002 = MEYER, Thomas: *Media Democracy: How the media colonize politics*. Cambridge Polity Press, 2002
- MITCHELL 1996 = MITCHELL, James K. (ed.): *The Long Road to Recovery: Community Responses to Industrial Disaster*. Tokyo – New York – Paris, United Nations University Press, 1996 <http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu211e/uu211e00.htm> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. április 9.)
- MOLENAAR – CORELL – CENTER 2009 = MOLENAAR Eric J. – CORELL, Robert – CENTER, Heinz: *Background Paper. Arctic Shipping*. 2009, p. 21–24. <http://arctic-transform.org/download/ShipBP.pdf> (Utolsó megtekintés dátuma: 2010. március 8.)
- NOHRSTEDT 1991 = NOHRSTEDT, Stig A.: *The information crisis in Sweden after Chernobyl*. Media, Culture and Society, 1991/13, 477–497. p.
- Nuclear Tests case, 1974 = Nuclear Tests case (Australia v. France), Judgment of 20 December 1974, *I.C.J. Rep.* 1974, 253. p.
- O’CONNELL 1970 = O’CONNELL, D.P.: *The International Law of the Sea*. Vol. 1., Clarendon Press, 1970
- Oil Spill Case Histories, 1992 = Oil Spill Case Histories 1967–1991, *Summaries of Significant U.S. and International Spills*, 1992 http://response.restoration.noaa.gov/book_shelf/26_spilldb.pdf (Utolsó megtekintés dátuma: 2010. június 19.)
- OLSON – GRAWROSKI 2010 = OLSON, Richard Stuart – GRAWROSKI, Vincent T.: *From Disaster Event to Political Crisis: A “5C+A” Framework for Analysis*. International Studies Perspectives, 11:2010, 205–221. p.
- PATTERSON 1989 = PATTERSON, Philip E.: *Reporting Chernobyl: Cutting the government fog to cover the nuclear cloud*. In: Walters, L. M. – Wilkins, L. – Walters, T.: *Bad Tidings: Communication and catastrophe*. Hillsdale, Lawrence Erlbaum Associates, 1989
- PEERS 2010 = PEERS, Steve: *Statewatch analysis – The proposed European Investigation Order: Assault on human rights and national sovereignty*. 2010 www.statewatch.org (Utolsó megtekintés dátuma: 2010. október 22.)
- PERREZ 2000 = PERREZ, Franz Xaver: *Cooperative Sovereignty from Independence to Interdependence in the Structure of International Environmental Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2000.
- PHARAND 1971–72 = PHARAND, Donat: *Oil Pollution Control in the Canadian Arctic*. Texas International Law Journal, Vol. 7., No. 1., 1971–72, 45–72. p.
- PHARAND 1979 = PHARAND, Donat: *The Continental Shelf Redefinition with Special Reference to the Arctic*. McGill Law Journal, Vol. 18., No. 4., 1972, 536–559. p.
- REISMAN 1990 = REISMAN, Michael W.: *Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law*. American Journal of International Law, Vol. 84., 1990, p. 331–343.
- REMINGTON 1988 = REMINGTON, Thomas F.: *The truth of authority: ideology and communication in the Soviet Union*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1988

- ROTHWELL 1996 = ROTHWELL, Donald: *The Polar Regions and the Development of International Law*. Cambridge University Press, 1996
- SANDERS 1986 = SANDERS, Jonathan: *The Soviets' First Living Room War: Soviet National Television's Coverage of the Chernobyl' Disaster*. Paper prepared for the Program on Global Disasters and International Information Flows: The Annenberg School of Communications, Washington D.C., October 8–10, 1986
- SANDS 2003 = SANDS, Philippe: *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press, 2003
- SARANGI 2002 = SARANGI, Satinath: *Crimes of Bhopal and the global campaign for justice*. Social Justice, 2002/29, 47–52. p.
- SEEBERG ELVERFELDT 1980–81 = SEEBERG ELVERFELDT, Niels-J.: *State Responsibility for Transjurisdictional Oil Pollution Damage Resulting From the Exploration and Exploitation of the Continental Shelf*. New York Journal of International and Comparative Law, Vol. 2., 1980–81, 1–47. p.
- SEYMOUR-URE 2003 = SEYMOUR-URE, Colin: *Prime Ministers and the Media: Issues of power and control*. Malden, Blackwell, 2003
- SLOVIC – FLYNN – LAYMAN 1991 = SLOVIC, Paul – FLYNN, James H. – LAYMAN, Mark: *Perceived risk, trust, and the politics of nuclear waste*. *Science*, 1991/254, 1603–1607. p.
- SMITH 1996 = SMITH, Keith: *Environmental hazards. Assessing Risk and Reducing Disaster*. 2nd Edition, London-New York, Routledge, 1996.
- SMITH 1989 = Smith, Hedrick: *The Power Game: How Washington works*. New York, Ballantine Books, 1989
- Status of OSPAR = *Status of the Treaty*, <http://treaties.un.org/pages/UNTSONline.aspx?id=2> (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. március 17.)
- Status of UNCLOS = *Table recapitulating the status of the Convention and of the related Agreements*, as at 31 May 2011. http://www.un.org/Depts/los/reference_files/status2010.pdf (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. július 5.)
- STERN 1999 = STERN, Eric K.: *Crisis Decisionmaking: A cognitive-institutional approach*. Stockholm, Department of Political Science, Stockholm University, 1999
- SUTTON 1971 = SUTTON, Gary: *Pollution Prevention in the Arctic – National and Multinational Approach Compared*. *Ottawa Law Review*, October 1971, 32–64. p.
- SZATMÁRY – ASZÓDI 2005 = SZATMÁRY Zoltán – ASZÓDI Attila: *Csernobil. Tények, okok, hiedelmek*. Budapest, Typotex, 2005
- SZ. BÍRÓ 2005 = SZ. BÍRÓ Zoltán: *Csernobil, 1986*. *História*, 2005:6/7., 23–25. p.
- TATU 1991 = TATU, Michel: *Mikhail Gorbachev: The origins of perestroika*. Boulder, New York, Columbia Univ. Press, East European Monographs 300, 1991
- TÖRÖ 2008 = TÖRÖ, Andrea: *The European Evidence Warrant – legal regulation and anticipated effect*. *Ügyészek Lapja*, 2008/15., Különszám, 119–124. p.
- Trail smelter case = Trail smelter case (United States, Canada), 16 April 1938 and 11 March 1941, U.N.R.I.A.A. Vol. III. 1905–1982.
- TRIEPEL 1920 = TRIEPEL, Heinrich: *Droit international et droit interne*. (traduit par Brunet, René) Pedone, Paris-Oxford, 1920
- U.N. Doc. A/CN.4/486 = *First Report on Unilateral Acts of States by Mr. Victor Rodriguez Cedeño*, Special Rapporteur. U.N. Doc. A/CN.4/486.

- USGS 2008 = *Arctic Geological Survey: Estimation of undiscovered oil and gas North of the Arctic Circle. A USGS fact sheet from July 2008*, The U.S. Geological Survey <http://geology.com/usgs/arctic-oil-and-gas-report.shtml> (Utolsó megtekintés dátuma: 2010. június 7.)
- VAN DYKE 1996 = VAN DYKE, Jon M.: *The Legitimacy of Unilateral Actions to Protest the Ocean Shipment of Ultrahazardous Radioactive Materials*. Nuclear Control Institute, Washington D.C. 1996. <http://www.nci.org/i/ib121396.htm> (Utolsó megtekintés dátuma: 2010. január 5.)
- VELIKHOV 1989 = VELIKHOV, Yevgeny: *Chernobyl Remains on Our Mind*. In: Cohen, Stephen F.: *Voices of glasnost: interviews with Gorbachev's reformers*. New York-London, Norton, 1989.
- WALTERS – WILKINS – WALTERS 1989 = WALTERS, Lynne Masel – WILKINS, Lee – WALTERS, Tim: *Bad Tidings: Communication and catastrophe*, Hillsdale, Lawrence Erlbaum Associates, 1989
- WILDAVSKY 1997 = WILDAVSKY, Aaron B.: *But Is It True? A citizen's guide to environmental health and safety issues*. Cambridge, Harvard University Press, 1997
- World Charter for Nature, 1982 = *World Charter for Nature*, A/RES/37/7, 48th plenary meeting, 28 October 1982.
- ZACHER 2010 = ZACHER Gábor: *Iszapömlés: miért veszélyes a vörösiszap?* [HVG.hu](http://hvg.hu), 2010. október 4. http://hvg.hu/itthon/20101004_miert_veszelyes_vorosiszap (Utolsó megtekintés dátuma: 2010. október 26.)
- ZUBOK 2007 = ZUBOK, M. Vladislav: *A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2007
- YABLOKOV – NESTERENKO 2010 = YABLOKOV, Alexey V. – NESTERENKO, Vassily B.: *Chernobyl Contamination through Time and Space*. In: Alexey V. Yablokov – Vassily B. Nesterenko – Alexey V. Nesterenko: *Consequences of the Catastrophe for People and the Environment*, Boston, Blackwell, 2009
- YAKOVLEV 1989 = YAKOVLEV, Yegor: *Flagship of Glasnost*. In: Cohen, Stephen F.: *Voices of glasnost: interviews with Gorbachev's reformers*, New York-London, Norton, 1989