

GONDOLATOK A „KÖZIGAZGATÁSI JOGI” VESZÉLYRŐL

A leghétköznapibb kifejezések definiálása okozza általában a legnehezebb feladatot a kutató számára. Különösen nehéz a helyzet, ha az adott „hétköznapi” kifejezés megjelenik a jogi szabályozásban, és ezáltal jogi szakkifejezéssé is válik. A „veszély” éppen ilyen kifejezés.

A veszély, amennyire benne rejlik a mindennapi természeti folyamatokban és emberi tevékenységekben, legalább ilyen mértékben áthatja az egész jogrendszert. A jogalkotó mindig is számolt a veszélyhelyzetekkel és az azokat megelőző veszélyhelyzetekkel: jogszabályok segítségével igyekezett kivédeni azokat. A különféle veszélyekre, fenyegetésekre ugyanúgy tekintettel van a munkajog (pl. veszélyes munkakör) mint a polgári jog (pl. veszélyes üzem).

Sőt egész jogágak épülhetnek a veszély (és a veszélyhelyzet) fogalma köré, gondolunk itt a büntetőjogra, amely a „társadalomra veszélyesség”-et veszi alapul, erre építkezik, de ugyanez elmondható a szabálysértési jogról is, amely a „társadalomra veszélyesség csekély foka” mellett a „közigazgatásra való veszélyességet” is tárgykörébe vonja.

A továbbiakban arra keresünk választ, hogy a veszély és a veszélyhelyzetek milyen formában találhatóak meg a magyar közigazgatási jogban, illetve a közigazgatási jog milyen eszközökkel „kezeli”, vagy éppen próbálja megelőzni a különféle veszélyeket.

1. A veszély fogalma

Veszélyt, veszélyhelyzetet számtalan körülmény idézhet elő (pl. természeti erők vagy emberi magatartás), de a közigazgatási jogban a veszély mindig kapcsolódik az emberhez.

Először is azért mert a veszélyek az embert fenyegetik. (Azok a fenyegetések, amelyek az embert, annak valamely érdekét, értékét nem érintik, kívül esnek a közigazgatási jogon). A veszély – másképpen fogalmazva – a jogrend által védett értékekre van (vagy lehet) káros hatással, ilyen – az emberhez kötődő – értékek különösen az élet, testi épség, az egészség, a vagyonbiztonság, a természetes és az épített környezet.⁷¹

A közigazgatási jog is a veszélyt vagy úgy próbálja elhárítani, hogy a veszélyforrást semlegesíti különféle jogi (hatósági) eszközökkel, vagy úgy, hogy a veszély „célpontjainak” (az embereknek) a figyelmét hívja fel a fokozott óvatosságra, a veszély kockázatára.

A veszéllyel rokon fogalom a jogban a vis maior terminus technikus, amely a polgári (kötelmi) jog tipikus veszélye. A veszély és a vis maior, annak ellenére, hogy közös bennük az, hogy nemkívánatos állapotot eredményezhetnek, nem azonos kategóriák:

⁷¹ Vö.: 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről, preambulum

- a veszély általában emberi tevékenységből fakad, míg a vis maior erőhatalom okozza;
- a vis maior dolgokat veszélyeztet, rongál, vagy semmisít meg, illetve meggátol valamilyen kötelezettség teljesítésében, míg a veszély – közvetve vagy közvetlenül – az embert veszi célba;
- a vis maior előreláthatatlan és kivédhetetlen.⁷²

A veszély fogalmára nincs egységes definíció a közigazgatási jogban, arra azonban találunk példát, hogy ágazati jogszabály értelmezi a „saját veszélyét”. A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szülő 1999. évi LXXIV. törvény alkalmazásában veszélynek minősül „valamely veszélyes anyag természetes tulajdonsága vagy olyan körülmény, amely káros hatással lehet az emberi egészségre vagy a környezetre”⁷³.

Az is előfordul ugyanakkor, hogy adott veszélyfajta meghatározására a jogszabály csak egy utaló (merőben formális) rendelkezést tartalmaz. A veszélyes áru szállítási biztonsági tanácsadó kinevezéséről és képzéséről 2/2002. (I. 11.) Korm. rendelet alkalmazásában veszélyes áru például a „Veszélyes Áruk Nemzetközi Közúti Szállításáról szóló Európai Megállapodás (ADR) hatálya alá tartozó anyag és tárgy”⁷⁴.

2. „Veszélyek” az Alkotmányban

A közjog területén nem csak a közigazgatási jog, hanem az alkotmányjog is foglalkozik a veszély kategóriájával. Az Alkotmány maga is meghatároz olyan veszélyforrásokat, illetve veszélyhelyzeteket, amelyek jelentőségüknél fogva indokolják az alaptörvényi szabályozást. Témánk szempontjából az alkotmányos szabályozás azért kíván meg részletesebb vizsgálódást, mert az Alkotmányban nevesített veszélyek bekövetkezésének elhárítása a közigazgatási jog feladata.

Az alkotmányjogi eszközök igénybevitelére akkor kerülhet sor, ha a veszély (vagy annak kockázata) olyan súlyos⁷⁵, hogy

- rendkívüli állapotot, vagy
- szükségállapotot eredményez, vagy
- (alkotmányjogi) veszélyhelyzetet idéz elő.

Ezekben az egyes esetekben alapjogok gyakorlása felfüggeszthető vagy korlátozható, rendkívüli államhatalmi szervek hozhatóak létre (pl. Honvédelmi Tanács) vagy bizonyos hatáskörök nem gyakorolhatók (pl. rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki a feloszlását és nem osztható fel).

A veszélyek elhárításában szinte valamennyi alkotmányos államhatalmi szervnek juthat szerep, pontosabban feladat. A Kormánynak joga van például az élet- és

⁷² Vis maiorrol bővebben ld.: Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. (Budapest-Pécs, 1997.) 235. o.

⁷³ 3. § f.)

⁷⁴ 2. § a.)

⁷⁵ Az Országgyűlés hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot; az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükséghelyzet) szükségállapotot hirdet ki.

vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (a továbbiakban: veszélyhelyzet), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a szükséges intézkedéseket meghozni, veszélyhelyzetben és megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket is hozhat.⁷⁶

A veszély lehet olyan fokú is, amely különleges – egyéb körülmények között megengedhetetlen – eszközök alkalmazását indokolhatja: a Honvédséget példának okáért az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények esetén, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő.⁷⁷

Az alkotmányjog a veszélyek „minősített” eseteit szabályozza. Azokat a fenyegetéseket, amelyek nem érik el az Alkotmányos szabályozás küszöbét, alacsonyabb rendű (és különböző jogágakhoz tartozó) jogszabályok rendezik.

3. Az „ismert” veszély

A közigazgatási jogban a veszélyek – kissé önkényesen – két csoportra oszthatóak, az egyik csoportba azok a fenyegető tényezők tartoznak, amelyek előre nem láthatóak, az ellenük való védekezés lehetőségei ezért igencsak behatároltak. Ezekre az általános, vagy „ismeretlen” veszélyekre vonatkozó jogi szabályozást jórészt a közigazgatási eljárásjogban találjuk meg.

A másik csoportba azok a veszélyek, fenyegetések tartoznak, amelyek olyan emberi tevékenységekkel függnek össze, amelyeknek az effajta kockázata ismert. A jogalkotó a jogi szabályozás útján igyekszik a veszély bekövetkeztének esélyét, a kockázatot minimalizálni.

Elsőként az általam „ismert” veszélynek nevezett fenyegetésekre vonatkozó normatív szabályozás jellegzetességeit vizsgáljuk meg.

Az ilyen típusú veszélyeket is elsősorban a hatósági jogalkalmazás eszközével igyekszik a jog „megszelídíteni”. Előfordul, hogy előzetes engedélyhez kötött a veszély „forrásának” behozatala, tárolása, például: „veszélyes állat tartása, szaporítása, illetve az országba történő behozatala előzetes hatósági engedélyhez kötött”⁷⁸.

Szintén találunk rá példát, amikor a veszély lehetőségét magában hordozó emberi tevékenység fokozott hatósági kontroll alatt áll, beleértve természetesen a hatósági engedélyezést is: „veszélyes hulladékok kezelése csak a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség engedélyével végezhető”⁷⁹.

Továbbá: „Veszélyes létesítményre építési engedély, használatba vételi engedély, továbbá veszélyes tevékenység megkezdésének engedélyezése csak a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnak, a Műszaki Biztonsági Főfelügyelet szakhatósági hozzájárulásával kiadott engedélye alapján adható.”⁸⁰

⁷⁶ Alkotmány 35. § (1) bekezdés i.), illetve (3) bekezdés

⁷⁷ Alkotmány 40/B. § (2) bekezdés

⁷⁸ 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről 20. § (1) bekezdés

⁷⁹ 98/2001. (VI. 15.) Korm. R. a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről 8. §

⁸⁰ 2000. évi XXV. törvény a kémiai biztonságról 30. § (1) bekezdés

Nem csak a veszély forrását próbálja biztonságossá tenni, hanem a veszély célpontját is igyekszik megóvni a közigazgatási jog. Ide tartozik például, hogy „a veszélyes állat tartási helyéül szolgáló ingatlanon, ingatlanrészen az állat fajának feltüntetésével a veszélyre felhívó jól látható tartós jelzést kell elhelyezni”⁸¹.

Gyakori szabályozási mód, hogy a veszélyes tevékenységet folytatóknak nem engedélyeztetési kötelezettségük van a hatóságok felé, hanem „csak” bejelentési, illetve regisztrációs feladatuk: „a veszélyes anyagokat és a veszélyes készítményeket – (...) – a magyarországi gyártó, illetve forgalmazó az azzal kapcsolatos tevékenység megkezdését megelőzően bejelenti”⁸². Vagy: „Új anyaggal – (...) – csak törzskönyvezést követően lehet tevékenységet végezni”⁸³.

Ha az engedélyes nem követi a jogszabályi előírásokat, azaz a veszély kockázata növekszik, ebben az esetben a hatóság a veszély forrását igyekszik felszámolni: a tevékenység folytatására vonatkozó engedélyt visszavonja, mint például a villamos energia termelésének engedélyezése során is: „a (Magyar Energia) Hivatal az engedélyes e törvényben, a végrehajtására kiadott külön jogszabályokban, a villamosenergia-ellátási szabályzatokban, valamint az üzletszabályzatokban, illetőleg a Hivatal által kiadott határozatokban meghatározott kötelezettségeinek megszegése esetén (...) köteles visszavonni az engedélyt, ha az engedélyes a kötelezettségeinek nem képes eleget tenni, illetőleg a villamosművet az ellátás biztonságát, az élet-, egészség-, üzem- és vagyónbiztonságot, illetve a környezetet súlyosan veszélyeztető módon üzemelteti”⁸⁴.

Látható, hogy a jogi szabályozásban rendszerint elkülönül a veszélyeztetés és a magának a veszély bekövetkezése. A közigazgatási jog elsődlegesen a veszélyeztetés (vagyis a veszélyt megelőző helyzet) szabályozására koncentrál.

A veszélyeztető helyzet kialakulása önmagában elegendő különféle közigazgatási jogi szankció alkalmazására (pl. pénzbírság, engedély visszavonása). Amennyiben a veszély (és ezáltal a védett jogi értékekben a „károkozás”) bekövetkezik, akkor az így kialakult helyzet sokkal súlyosabb, rendszerint büntetőjogi (pl. közveszélyokozás), vagy akár alkotmányjogi (pl. szükséghelyzet) megítélés alá is eshet.

A fenti példák is jól illusztrálják továbbá, hogy az „ismert” veszélyek elhárításában a közigazgatási jogban a hatósági jogalkalmazásnak meghatározó szerepe van. Ez a hatósági jogalkalmazás bizonyos esetekben – ahogy látni fogjuk - egyértelműen rendészeti tevékenységet jelent.

4. A rendészet szerepe a veszélyek elhárításában

A veszélyek korábban is megjelentek a közigazgatási jogban, a rendészet fogalma körében. Lorenz von Stein – a rendészettudomány klasszikusa – szerint a rendészet funkcionális értelemben kizárólag a „közveszélyek” elhárítását jelenti. Materiális értelemben a rendészet pedig része a közigazgatásnak.⁸⁵ Stein a rendészetet két fő ágra osztotta:

- biztonsági rendészet, amelynek feladata a veszélyelhárítás,

⁸¹ 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről 20. § (4) bekezdés

⁸² 2000. évi XXV. törvény a kémiai biztonságról 6. § (1) bekezdés

⁸³ U.o. 9. § (1) bekezdés

⁸⁴ 2001. évi CX. törvény a villamos energiáról, egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 180/2002. (VIII. 23.) Korm. rendelettel 10/A. § (1) bekezdés d.)

⁸⁵ Stein – Kautz: Az államigazgatás és az igazgatási jog alapvonalai. (Budapest, 1890.) 104. o.

- igazgatásrendészet egyes területei, amelyek meghatározott veszélyek ellen védenek.

Magyary Zoltán megállapítása szerint a rendészeti hatalom az a része a közhatalomnak, amely a közigazgatásban avégből érvényesül, hogy a közrendnek egyesek által való megzavarásával szemben védekeznek.⁸⁶

Azóta is számos hazai tudományos értekezés foglalkozott, illetve foglalkozik a rendészet fogalmának meghatározásával.⁸⁷ Ezek ismertetése nem tartozik jelen dolgozat tárgyához, azt azonban mindenképpen ki kell emelni, hogy a rendészetre vonatkozó fogalom-meghatározásokban a – számos eltérésen kívül – azonosság az, hogy a rendészet központi eleme a közbiztonság, a közrend, vagy mindkettő.⁸⁸

A rendészet tehát kizárólag azokkal a veszélyekkel szemben igyekszik fellépni – jórészt szintén a hatósági jogalkalmazás eszközével -, amelyek vagy a közbiztonságot, vagy a közrendet, – Szamel Lajos nyomán – a jogi rendet⁸⁹ fenyegetik.

A különféle fenyegetések, veszélyek elhárítására vonatkozó közigazgatási jogi normákat meglehetősen nehéz aszerint kategorizálni, hogy adott esetben vajon „csupán” hatósági jogalkalmazásról van szó, vagy kifejezetten rendészeti tevékenységről. Számos határeset mellett találunk azonban „vegytisztá” rendészeti előírásokat is a közigazgatási jogban, vagyis olyan veszélyeket, amelyek kifejezetten a közrendet, a közbiztonságot veszik célba.

Általában a veszély fenyegeti – számos egyéb közt – az embert és a közrendet (közbiztonságot) egyaránt: „építésügyi hatósági engedély a jogszabályok keretei között akkor adható, ha az építmény megépítése, tervezett használata, fenntartása nem okoz a környezetében olyan káros hatást, amely a terület rendeltetésének megfelelő mértéket meghaladná, az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyónbiztonságot veszélyeztetné, vagy a közérdeket egyéb módon sértené.”⁹⁰

Ugyanakkor arra is találunk példát, hogy a fenyegetés kifejezetten „közveszély”: „jogszabály eltérő rendelkezése hiányában tilos a közbiztonságra különösen veszélyes eszközt közterületen, nyilvános helyen – ideértve az ott lévő járművek belső tereit is –, valamint közforgalmú közlekedési eszközön birtokolni”⁹¹.

⁸⁶ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatási jog. (Kézirat) 166-167. o.

⁸⁷ Csak néhány ezek közül: Ernyes Mihály: A magyar rendőrség története. (Budapest, 2002.) 23. o. Petrovics László: Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat. (Budapest, 1884.) 12-13. o. Szamel Lajos: A modern rendészetfogalom és következményei. (Sudia Juridica Universitas Pécs Publicata, Pécs, 1995.) 261. o. Nyíri Sándor: A rendészeti igazgatás elvi kérdései. (Belügyi Szemle, 1998/1.) Baraczk Róbertné-Szikinger István: A rendészeti igazgatás. (Magyar Közigazgatási Jog, Különös rész európai kitekintéssel, Budapest, 1999.) 383. o. Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához. (Magyar Közigazgatás, 2000/1.) Beregnyei József: Rendvédelem, rendészet értelmezése, viszonya és kapcsolata a határőrséghez. (In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, 2002) 28. o.

⁸⁸ Vö.: Ivancsics Imre: Hozzászólás a rendészet meghatározásához (In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Szerk.: Hautzinger Zoltán, Pécs, 2002) 2. o.

⁸⁹ Szamel Lajos: A modern rendészetfogalom és következményei. (Sudia Juridica Universitas Pécs Publicata, Pécs, 1995.) 261. o.

⁹⁰ 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 35. § c.)

⁹¹ 175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről 3. § (1) bekezdés

5. Az „ismeretlen” veszély

„Ismeretlen” veszélyek alatt azokat a veszélyeket értem, amelyek előre nem láthatóak, de bármikor bekövetkezhetnek, és hatással lehetnek az emberi életre. A közigazgatási jog ezekkel az „ismeretlen” veszélyekkel kizárólag akkor foglalkozik, ha az ember (a fenyegetett) közigazgatási jogviszonyban áll, azaz általában ügyfél.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) számos rendelkezésében felbukkannak azok a veszélyek, amelyek az ügyfélre „leselkednek”.

A Ket. összhangban áll a vizsgált anyagi közigazgatási jogszabályokkal abban az értelemben, hogy a hatósági eljárásra vonatkozó szabályok között is megtaláljuk a közigazgatás általános veszélyelhárító funkcióját.

E funkció ellátását szolgálja az ideiglenes intézkedés jogintézménye: „a hatóság – tekintet nélkül a joghatóságára, valamint a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna”⁹².

A Ket. másrészt maga is fellép a veszélyhelyzetek kialakulása ellen, kimondja többek között például, hogy „jogutód hiányában a jogszabálysértő, illetve a közérdeket sértő vagy veszélyeztető állapot megszüntetéséről a hatáskörrel rendelkező hatóság hivatalból intézkedik”⁹³.

A veszélyek, pontosabban a veszéllyel fenyegető helyzetek azonban nem csak az ügyfél, hanem a hatóság tevékenységére is hatással lehetnek.

A helyszíni ellenőrzést az ellenőrizni kívánt tevékenység folytatása idején, nem székhelyként vagy telephelyként bejelentett magánlakásban pedig – kivéve, ha az ellenőrzés sikeres lefolytatása más időpont választását teszi szükségessé – munkanapon 8.00 és 20.00 óra között végezhető végezhet a hatóság, azonban életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet veszélye miatt más időpontban is elvégezhető az ellenőrzés.⁹⁴

A Ket.-ben szabályozott fenyegető helyzetek a különös eljárási szabályokban konkretizálódnak, abból a szempontból leginkább, hogy a veszélyeztetett jogi értékeket tovább pontosítja a jogalkotó. A különös közigazgatási eljárási jogszabályok számos veszélyhelyzetet, fenyegető veszélyt tartalmaznak, amelyeket gyakran speciális hatósági eszközökkel lehet megelőzni.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény kimondja többek között, hogy „a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében törvényben meghatározott esetekben az arra illetékes államigazgatási szerv megkeresésére, az építésügyi hatóságnak határozattal el kell rendelnie a telekalakítási, illetőleg építési tilalmat”⁹⁵.

6. Összefoglaló gondolatok

A közigazgatás feladatai, funkciói⁹⁶ között meglátásom szerint fontos, bizonyos szempontból kiemelkedő szerepet tölt be a közigazgatás veszélyelhárító, veszélymegelőző

⁹² Ket. 22. § (3) bekezdés

⁹³ Ket. 16. § (4) bekezdés

⁹⁴ Ket. 91. § (1) bekezdés

⁹⁵ Éptv. 20. § (4) bekezdés

⁹⁶ Bővebben: Lőrincz Lajos – Takács Albert: A közigazgatás-tudomány alapjai. (Budapest, 2001.) 145. o.

funkciója. A közigazgatás mindazonáltal nem csak a veszélyek bekövetkezését törekszik megakadályozni, hanem a kialakult veszélyhelyzetek többségét is közigazgatási szervek hárítják el.

A rendőrség, a polgári védelem, a katasztrófa-elhárítás feladatai között egyaránt megtalálható a veszélyek semlegesítése. A tűzoltóság is ebbe a körbe sorolható, ugyanis például a „tűzoltásvezető a tűz által veszélyeztetett és a tűz oltásához szükséges területen minden tevékenységet korlátozhat, megtilthat, elrendelheti az illetéktelen vagy a veszélyeztetett személyek, valamint az anyagi javak eltávolítását, a terület kiürítését”⁹⁷.

Könnyen belátható, hogy az emberi tevékenységek további specializálódásával a veszélyek, a veszélyforrások köre is egyre differenciáltabbá fog válni. A közigazgatási jognak, annak érdekében, hogy a jövőben is eleget tudjon tenni veszélymegelőző, és – elhárító funkciójának rugalmasan kell követnie a tényleges állapotokat. Ez vonatkozik mind a szervezetre, mind a veszélyek kivédése érdekében igénybe vehető – adott esetben jogi – eszközökre.

⁹⁷ 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról 7. § (3) bekezdés