

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 katasztrófahelyzetekkel 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 katasztrófahelyzetek 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 KATASZTRÓFAHELYZETEKSEL 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 kötelességéből 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 magatartását. A testület egy másik határozatában pedig elvi élel 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 visszaüt 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 követendő 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 visszasságokat állapította meg:

1) A sokszorososan 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 közvetetten 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.

Ez 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 problémakör 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.